

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS**

Irma Carina Brum Macolmes

**CAPACIDADES ESTATAIS PARA PLANEJAMENTO:
O PLANO PLURIANUAL NOS GOVERNOS SUBNACIONAIS**

Porto Alegre, 12 de abril de 2018.

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS**

Irma Carina Brum Macolmes

**CAPACIDADES ESTATAIS PARA PLANEJAMENTO:
O PLANO PLURIANUAL NOS GOVERNOS SUBNACIONAIS**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFRGS como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas.

Orientadora: Profa. Dr^a Maria Izabel Noll

Co-orientador: Prof. Ms. Ário Zimmermann

Porto Alegre, 12 de abril de 2018.

CIP - Catalogação na Publicação

Macolmes, Irma Carina Brum Macolmes

Capacidades estatais para planejamento: o Plano Plurianual nos governos subnacionais / Irma Carina Brum Macolmes Macolmes. -- 2018.

118 f.

Orientadora: Maria Izabel Noll.

Coorientador: Ário Zimmermann.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Porto Alegre, BR-RS, 2018.

1. Capacidades estatais. 2. Planejamento governamental. 3. Planejamento público. 4. Plano Plurianual. I. Noll, Maria Izabel, orient. II. Zimmermann, Ário, coorient. III. Título.

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS**

Irma Carina Brum Macolmes

**CAPACIDADES ESTATAIS PARA PLANEJAMENTO:
O PLANO PLURIANUAL NOS GOVERNOS SUBNACIONAIS**

Porto Alegre, 12 de abril de 2018.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dr^a Maria Izabel Noll (Orientadora)

Prof. Ms. Ário Zimmermann (Co-orientador)

Prof. Dr. André Luiz Marengo dos Santos

Prof. Dr. Antonio Paulo Cargnin

Profa. Dr^a Luciana Pazini Papi

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente à Universidade Federal do Rio Grande do Sul e aos Professores do PPG de Políticas Públicas, pela oportunidade.

À minha orientadora, Professora Maria Izabel Noll, por partilhar seu saber comigo e pelas valiosas e essenciais contribuições ao desenvolvimento do trabalho.

Aos Professores que compuseram a banca de qualificação do projeto que deu origem a este trabalho – André Marengo e Ário Zimmermann (co-orientador desta pesquisa), pelas importantes considerações e sugestões realizadas.

Aos meus colegas e diretores do Departamento de Planejamento Governamental da Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do Estado do Rio Grande do Sul, pelo apoio nesta trajetória e por me incentivarem diariamente, com seu entusiasmo, a valorizar a função de planejamento público mais e mais.

Aos colegas de outros estados, que atuam no processo de coordenação da elaboração e acompanhamento do Plano Plurianual, que se dispuseram a preencher os questionários enviados, viabilizando a realização desta pesquisa.

E a minha família. Meus pais Camilo e Eva (*in memoriam*) e meu irmão Ricardo, que foram os responsáveis por desenvolver em mim o amor pela permanente busca por conhecimento. E a meu filho, Alexandre, e meu marido, Antonio, pelo respeito a minhas escolhas, pela paciência em se adaptarem às limitações da minha apertada agenda dos últimos dois anos e pelo incentivo permanente.

RESUMO

Este trabalho buscou identificar em que medida a situação fiscal dos estados subnacionais e a profissionalização de sua burocracia influenciam as capacidades estatais para planejamento e elaboração Plano Plurianual (PPA). Para sua elaboração, foi realizada pesquisa bibliográfica e documental, seguida do envio de questionário aos órgãos centrais de planejamento de todos os estados brasileiros. As variáveis analisadas relacionam-se às dimensões fiscal e burocracia. A regionalização de metas do PPA foi considerada para este trabalho como *proxy* da capacidade estatal para planejamento. Os indicadores fiscais foram coletados no *site* do Ministério da Fazenda, e as informações relacionadas à burocracia foram enviadas pelos estados por meio do preenchimento do questionário encaminhado. A análise das variáveis relacionadas às finanças e à burocracia não permitiu estabelecer uma relação das mesmas com a utilização da dimensão territorial no planejamento governamental. Uma hipótese para esse resultado é de que talvez os governos estaduais optem por não registrar seu planejamento regionalizado na lei, dessa forma evitando conflitos durante sua aprovação e na futura prestação de contas. Há também a possibilidade de que outras variáveis expliquem o resultado de um planejamento mais regionalizado, tais como a trajetória histórica dos estados e o arranjo federativo.

Palavras-chave: Capacidades estatais. Planejamento governamental. Planejamento público. Plano Plurianual.

ABSTRACT

This study aimed at identifying the extent to which the fiscal situation of the subnational states and the professionalization of their bureaucracy influence the state capacities for planning and elaboration of the Pluriannual Plan. For its elaboration, a bibliographical and documentary research was carried out, followed by the sending of a questionnaire to the central planning organs of all Brazilian states. The variables analyzed are related to the fiscal and bureaucratic dimensions. The regionalization of the goals of the Pluriannual Plan was considered for this work as a proxy of the state's capacity for planning. The fiscal indicators were collected on the website of the Ministry of Finance, and the information related to the bureaucracy was sent by the states through the completion of the questionnaire sent. The analysis of the variables related to finance and bureaucracy did not make it possible to establish a relationship between them and the use of the territorial dimension in governmental planning. One hypothesis for this result is that maybe state governments refrain from recording their regionalized planning in law, thereby seeking to avoid conflicts during their approval and future accountability. There is also the possibility that other variables explain the result of a more regionalized planning, such as the historical trajectory of the states and the federative arrangement.

Keywords: State capabilities. Government planning. Public planning. Pluriannual Plan.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
2 ARRANJO FEDERATIVO BRASILEIRO	13
3 CAPACIDADES ESTATAIS	18
3.1 DIMENSÃO FISCAL	25
3.2 BUROCRACIA	28
4 PLANEJAMENTO PÚBLICO	34
4.1 PLANEJAMENTO PÚBLICO NO BRASIL	35
5 PLANO PLURIANUAL	41
5.1 POTENCIALIDADES DO PPA	46
5.1.1 PPA e aprimoramento da gestão governamental	46
5.1.2 PPA e prestação de contas	48
5.1.3 PPA e dimensão territorial	49
6 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	52
7 CAPACIDADE ESTATAL PARA PLANEJAR NOS ESTADOS SUBNACIONAIS	54
7.1 DIMENSÃO FISCAL	55
7.2 BUROCRACIA	58
7.2.1 Região Norte	58
7.2.2 Região Nordeste	58
7.2.2.1 Alagoas	58
7.2.2.2 Ceará	59
7.2.2.3 Pernambuco	61
7.2.2.4 Rio Grande do Norte	61
7.2.2.5 Sergipe	62
7.2.3 Região Centro-Oeste	62
7.2.4 Região Sudeste	64
7.2.5 Região Sul	65
7.3 DIMENSÃO TERRITORIAL NOS PPAS SUBNACIONAIS	70
7.3.1 Região Norte	71
7.3.1.1 Acre	71
7.3.1.2 Amapá	71
7.3.1.3 Amazonas	72
7.3.1.4 Pará	73
7.3.1.5 Rondônia	74
7.3.1.6 Roraima	75
7.3.1.7 Tocantins	75
7.3.2 Região Nordeste	76
7.3.2.1 Alagoas	76
7.3.2.2 Bahia	77
7.3.2.3 Ceará	77
7.3.2.4 Maranhão	78
7.3.2.5 Paraíba	79
7.3.2.6 Pernambuco	79
7.3.2.7 Piauí	80
7.3.2.8 Rio Grande do Norte	80
7.3.2.9 Sergipe	81
7.3.3 Região Centro-Oeste	81

7.3.3.1 Distrito Federal	81
7.3.3.2 Goiás	82
7.3.3.3 Mato Grosso	83
7.3.3.4 Mato Grosso do Sul.....	83
7.3.4 Região Sudeste	84
7.3.4.1 Espírito Santo	84
7.3.4.2 Minas Gerais.....	84
7.3.4.3 Rio de Janeiro.....	84
7.3.4.4 São Paulo.....	85
7.3.5 Região Sul.....	86
7.3.5.1 Paraná.....	86
7.3.5.2 Rio Grande do Sul.....	86
7.3.5.3 Santa Catarina.....	87
8 ANÁLISE DOS DADOS.....	91
9 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	101
REFERÊNCIAS.....	105
ANEXO 1 – PESQUISA ENVIADA AOS ÓRGÃOS CENTRAIS DE PLANEJAMENTO DOS ESTADOS SUBNACIONAIS	

1 INTRODUÇÃO

A ideia de planejamento, sua realização e sua importância surgiu vinculada à vida econômica. A crise iniciada em 1929, decorrente da quebra da bolsa de Nova Iorque, além de, mais uma vez, demonstrar a fragilidade do capitalismo, teve como contraponto os primeiros êxitos da economia soviética balizada pelos Planos Quinquenais de Stalin¹.

Daí à incorporação das críticas trazidas pelo modelo corporativo² até a experiência do *New Deal* de Roosevelt³, muitas mudanças ocorreram. Entre elas podemos salientar a substituição da política pela economia como forma de linguagem governamental e de Estado, no dizer de Lowi. (1994)

No Brasil, a adoção do planejamento como ferramenta governamental foi precoce. Vem na sequência das grandes alterações gestadas a partir de 1930. Desde uma primeira experiência nos anos 40 com o Plano Salte, todos os governos, em maior ou menor grau, nortearam suas ações a partir de planos de desenvolvimento econômico. Cabe ainda lembrar o papel da CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina)⁴, cuja influência no Brasil esteve intimamente ligada à figura de Celso Furtado. Indissociável do período desenvolvimentista, o planejamento ampliou seu escopo na definição de governos eficientes e modernos, cujos objetivos não se reduziavam exclusivamente à conquista do poder.

O ato de planejar, tanto no setor privado quanto no público, relaciona-se à definição de um objetivo a ser alcançado e das ações a serem executadas para que isso ocorra. No caso brasileiro, as iniciativas de planejamento governamental caracterizaram-se, em sua maioria, ao menos até a Constituição Federal de 1988, pela busca pelo desenvolvimento econômico nacional.

¹Os Planos Quinquenais foram utilizados pela União Soviética como instrumento de planificação econômica. Estabeleciam prioridades para produção industrial e agrícola do País. O primeiro foi de 1928 a 1932; o segundo, de 1933 a 1937; e o terceiro e último, foi planejado para o período 1940 a 1945, mas acabou por ser interrompido pela Segunda Guerra Mundial.

²O modelo corporativo atribui poder legislativo a corporações, com base na crença em uma possível colaboração entre as classes. Teve como principal representante a Itália fascista, mas é possível perceber traços corporativistas em diferentes países e momentos, como é caso do Estado Novo de Getúlio Vargas, no Brasil.

³O *New Deal* constitui-se em uma série de programas implementados nos Estados Unidos entre 1933 e 1937, na busca pela recuperação da economia, duramente atingida pela crise de 1929.

⁴A CEPAL é uma das cinco comissões regionais das Nações Unidas. Foi fundada em 1948, com o objetivo de promover o desenvolvimento econômico da América Latina. Posteriormente, sua atuação ampliou-se também para os países que compõem o Caribe, e o desenvolvimento social foi incorporado como um de seus objetivos. Celso Furtado foi um de seus economistas mais atuantes.

Na referida Constituição, a visão de planejamento governamental foi ampliada. Foram instituídos instrumentos legais de planejamento governamental – Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) –, que deveriam apresentar não apenas as ações voltadas ao desenvolvimento econômico, mas informações referentes ao planejamento e ao orçamento da totalidade das iniciativas a serem desenvolvidas pelos órgãos que compõem a Administração Pública.

O PPA é considerado o planejamento governamental de médio prazo. Sendo válido por quatro anos, é elaborado no primeiro ano da gestão e passa a vigor no ano seguinte. LDO e LOA são elaboradas anualmente e devem, obrigatoriamente, estar em conformidade com o PPA.

O PPA deve ser construído de forma que traduza as propostas constantes no programa do candidato eleito para ocupar o cargo de Chefe do Executivo, tornando-se um plano orientador da ação governamental e, também, um compromisso político. Além disso, deve apresentar as ações que serão desenvolvidas pelos outros poderes que compõem a Administração Pública do ente federado.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias estabelece as metas e prioridades para o exercício financeiro seguinte; orienta a elaboração do orçamento; dispõe sobre alteração na legislação tributária; e estabelece a política de aplicação das agências financeiras de fomento. A Lei Orçamentária, por sua vez, tem por objetivo viabilizar a execução das ações elencadas no PPA.

O PPA representa um avanço em termos de planejamento governamental. É uma peça extremamente abrangente, pois inclui as ações de todos os órgãos que compõem a Administração Pública, organizando-as e facilitando a transparência, a prestação de contas aos órgãos de controle e à sociedade, bem como a tomada de decisão pelos gestores.

A vigência do Plano, que inicia a partir do segundo ano do mandato, busca garantir a continuidade dos serviços essenciais, pois durante o primeiro ano de governo, momento em que o Executivo está geralmente se adaptando aos trâmites da gestão pública, o planejamento que deve ser executado é ainda o elaborado pelo governo anterior.

A Constituição Federal determina, também, que a lei que instituir o Plano Plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da Administração Pública Federal para as despesas de capital e outras delas

decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada; o que demonstra preocupação dos legisladores com a elaboração de um planejamento que considere especificidades locais e busque o desenvolvimento regional, bem como a redução das desigualdades.

Todos os entes federados (União, estados, municípios e Distrito Federal) são obrigados a elaborar seus Planos Plurianuais. No caso da União, o primeiro Plano foi construído durante o Governo Collor de Mello, abrangendo o período 1991-1995. E, nos estados, o primeiro PPA organizou as ações governamentais para o período 1992-1995.

Mas apesar do tempo transcorrido entre os primeiros Planos e os atuais, e das diversas iniciativas de qualificação desse instrumento, realizadas por diferentes unidades da Federação, ainda assim, o PPA continua apresentando dificuldades a serem superadas. Embora seja uma ferramenta de grande potencial, o Plano é, muitas vezes, apenas uma peça burocrática, com o objetivo de cumprir a exigência legal.

Os PPAs elaborados pelos estados subnacionais refletem diferentes estágios de amadurecimento, o que é fruto de diferentes níveis de capacidades estatais para planejamento, resultado, em grande medida, de nosso arranjo federativo e da grande desigualdade existente entre os entes com relação aos mais diversos aspectos.

Este estudo buscou se engajar no debate acadêmico sobre a importância da análise dos processos políticos e burocráticos pela melhoria da gestão pública ao se fazer o seguinte questionamento: Em que medida a situação fiscal dos estados subnacionais e a profissionalização de sua burocracia influenciam as capacidades estatais para planejamento e elaboração do PPA?

Considerando as dificuldades a serem superadas na elaboração do PPA, impostas principalmente pelos diferentes níveis de desenvolvimento de capacidades estatais para planejamento com que contam os estados subnacionais, o estudo procurou identificar se, nesses entes, o planejamento governamental está considerando a dimensão territorial, o que, mais do que simples obrigação constitucional, representa uma sofisticação no processo de planejamento público, visto que, para que possa ser realizado, faz-se necessário identificar e considerar especificidades regionais.

Para tanto, foram analisadas algumas dimensões das capacidades estatais para planejamento (fiscal e burocracia), bem como a regionalização de metas nos PPAs subnacionais, sendo a dimensão territorial considerada como *proxy* da capacidade estatal para planejamento. A análise realizada procurou estabelecer conexões entre os diferentes níveis de desenvolvimento do processo de regionalização de metas utilizado em cada um dos PPAs subnacionais e as capacidades estatais desse Estado, no que se refere à saúde fiscal e à burocracia.

Este trabalho apresenta primeiramente dois capítulos com algumas considerações sobre o arranjo federativo brasileiro e sobre o tema capacidades estatais. Logo a seguir, são abordados o planejamento público e o Plano Plurianual propriamente dito. Encerram o trabalho, o levantamento das informações referentes aos estados subnacionais e as considerações finais.

2 ARRANJO FEDERATIVO BRASILEIRO

A República brasileira foi proclamada já como uma federação. E embora o modelo seguido tenha sido o norte-americano, enquanto nos Estados Unidos a Federação surge pela união de unidades previamente independentes, no Brasil o federalismo cria entes federados a partir de um país unitário formado por províncias, que não apresentavam um sentimento comum de identidade nacional.

O federalismo brasileiro passou por diferentes fases, que alternaram democracia e autoritarismo, bem como maior ou menor descentralização, e conseqüentemente, diferentes níveis de autonomia de seus entes.

Para Stepan (1999, p.1):

É preciso fazer uma diferença fundamental entre um sistema democrático que é federativo e um sistema não democrático que tem características federativas. A rigor, somente um sistema que seja uma democracia constitucional pode proporcionar as garantias confiáveis e os mecanismos institucionais que ajudam a assegurar que as prerrogativas legislativas das unidades da federação serão respeitadas.

O Brasil imperial já apresentava algumas características federativas, tais como províncias com assembleia e orçamento próprios, além de autoridade para legislar sobre economia e administração municipais. Revoltas e movimentos separatistas ocorridos nas províncias levaram o Governo Central a diminuir o poder das assembleias na tentativa de manter a unidade nacional. Medidas centralizadoras vigoraram até o final do Império. A República nasceu em meio a uma forte tensão entre federalistas e unitaristas. Enquanto os primeiros alegavam baixa quantidade de recursos repassados às províncias e grande distância do Poder Central, o que impediria o desenvolvimento das regiões; os segundos justificavam o sistema manifestando que direitos sociais estariam mais bem preservados em um governo unitário, uma vez que era mais provável encontrar déspotas no poder mais próximo. Federalistas tinham, na verdade, como motivação principal, o desejo de eleger o presidente da província. Já os unitaristas, embora não mencionassem isso de forma explícita, acreditavam que o Estado unitário fosse uma forma mais efetiva de evitar revoltas desencadeadas por conflitos locais. (CARVALHO, 1996)

Carvalho (1996) apresenta, ainda, uma breve revisão histórica que aborda os principais momentos do federalismo brasileiro desde a proclamação da República

até o final da ditadura militar, ocorrido em 1985. O período denominado Primeira República, que se estende até 1930, apresentou iniciativas de descentralização, tais como a instituição de constituição, sistema judiciário e políticas estaduais, mas a distribuição de recursos orçamentários acabou por aprofundar as desigualdades regionais, pois o imposto sobre as exportações era a principal fonte de transferência de recursos aos estados. Dessa forma, os estados exportadores foram beneficiados, o que acabou por dividir o País entre estados ricos e influentes politicamente (Minas Gerais e São Paulo), estados intermediários (Rio Grande do Sul, Bahia e Pernambuco) e os demais, que além de apresentarem baixíssimo desenvolvimento econômico tinham pouca capacidade de influenciar o cenário político.

A chegada de Vargas ao poder em 1930 trouxe consigo grande centralização política, que teve seu auge de 1937 a 1945, período conhecido como Estado Novo. Embora a Constituição Federal de 1937 tenha mantido o Brasil como um País federalista, os símbolos estaduais foram abolidos, e os governadores passaram a ser denominados interventores, nomeados pelo Governo Central. Foram fechadas assembleias estaduais e câmaras municipais. O governo iniciado em 1946 trouxe um presidente eleito por voto popular. Iniciou-se, novamente, um período de democracia, com transferência de recursos oriundos de impostos entre as esferas de governo e relação direta entre municípios e Governo Federal, embora a União mantivesse, ainda, muitos poderes remanescentes da centralização da Era Vargas. O golpe de estado realizado por militares em 1964 trouxe, outra vez, um regime ditatorial e uma forte centralização. Estados se tornaram meros executores de definições que ocorriam em um sistema político centralizado. Municípios buscavam diretamente o Governo Central, o que era estimulado pelos militares, com o objetivo de debilitar os estados. Esse período encerrou-se em 1985, com a eleição indireta de Tancredo Neves como presidente. O Brasil retornou à democracia. (CARVALHO, 1996)

A Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988) estabeleceu que a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, todos autônomos. Os municípios foram, portanto, reconhecidos como entes federados, fato atípico em outras federações.

A divisão de competências entre esses entes segue um arranjo extremamente complexo. A União apresenta competências exclusivas (art. 21), que não podem ser delegadas; e privativas (art. 22), que podem ser delegadas a outros entes. A

Constituição estabelece também as competências privativas dos municípios (art. 30), que se relacionam a temas de interesse local e à complementação de legislação federal ou estadual nos casos em que couber. Restaram aos estados as competências que não foram consideradas exclusivas ou privativas da União ou dos municípios (competência residual). Foram elencadas, ainda, competências concorrentes, nas quais compete à União, aos estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente (art. 24); e competências comuns da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios (art. 23), de caráter administrativo, que podem ser exercidas simultaneamente por todos os entes. (BRASIL, 1988)

A Constituição de 1988 (Brasil, 1988) estabeleceu também (arts. 145 a 162) as competências tributárias dos entes da Federação e os mecanismos de partilha da receita dos tributos arrecadados. Ficou instituído, dessa forma, o Pacto Federativo, contendo as competências dos entes e suas fontes de recursos. Foram descentralizadas competências legislativas, administrativas e tributárias, e estados e municípios ampliaram seus recursos orçamentários. Segundo Almeida (2005, p. 32):

Em consequência das novas normas constitucionais, o poder de taxação dos estados foi ampliado para incluir petróleo, produtos minerais, transportes e telecomunicações. Os recursos fiscais foram redistribuídos em prejuízo do governo federal, dado o crescimento das receitas compartilhadas com estados e municípios. As receitas transferidas dos estados para os municípios também se expandiram. Em 1985, o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) chegava respectivamente a 14% e 16% das receitas federais provenientes de impostos. Em 1993, eles atingiram 21,5% e 22%. Ademais, 10% do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) foi destinado a um fundo de compensação para os estados que deixaram de taxar suas exportações de manufaturados e 3% do Imposto de Renda e do IPI foram alocados em um fundo de desenvolvimento regional, que deveria apoiar projetos ao Norte, Nordeste e Centro-Oeste do país. Assim, depois de 1988, a descentralização de recursos fiscais beneficiou estados e sobretudo municípios.

A distribuição de competências entre os entes federados está intimamente relacionada ao modelo de federalismo estabelecido por um país. Segundo Almeida (2005), as federações contemporâneas são mais bem descritas por um dos dois modelos da tipologia baseada na natureza das relações intergovernamentais: o federalismo centralizado e o federalismo cooperativo. O primeiro ocorre quando estados e governos locais quase se transformam em agentes administrativos de um governo nacional, com grande envolvimento nos assuntos subnacionais, predomínio nos processos de decisão e no controle dos recursos financeiros. O segundo,

caracteriza-se por formas de ação conjunta entre esferas de governo e por manutenção de significativa autonomia decisória e capacidade de autofinanciamento das unidades subnacionais.

Apesar de a Constituição Federal brasileira instituir competências concorrentes e comuns, o que é claramente uma tentativa de estimular um federalismo cooperativo, percebe-se grande disputa entre os entes, o que Abrúcio (2005) caracterizou como federalismo predatório. Segundo o autor, o caráter predatório do federalismo brasileiro resulta do padrão de competição não-cooperativa que existe nas relações dos estados com a União e deles entre si. Ressalta como maior exemplo disso, a guerra fiscal.

Por outro lado, Souza (2005) *apud* Goulart (2013) entende que, embora o arranjo federativo da Constituição de 1988 não tenha formatado mecanismos capazes de ensejar coordenação e cooperação intergovernamentais para inibir a prevalência de condutas concorrentes, não é possível ignorar que, em qualquer modelo federativo, os dois eixos em torno dos quais as instituições operam são precisamente a cooperação e a competição. Souza ressalta ainda que, em um país de tão fortes clivagens regionais, não é de se estranhar que a concorrência seja um traço recorrente tanto em nível horizontal (dos governos subnacionais entre si) quanto vertical (destes com a União).

Além da definição sobre competências dos entes, a Constituição de 1988 também estabeleceu a descentralização de muitas políticas públicas, especialmente as de cunho social, o que trouxe um novo problema a ser superado – a baixa capacidade estatal de muitos entes para executar as novas responsabilidades que lhes haviam sido atribuídas. Municípios pequenos do interior do Brasil se viram com responsabilidades semelhantes às dos grandes centros.

Lassance (2012) afirma que os municípios assumiram tarefas e poderes que jamais haviam sido conferidos aos entes locais, sem necessariamente contarem com a retaguarda administrativa e técnica necessária ao desempenho de suas novas funções. As grandes cidades conseguiam oferecer serviços mais bem estruturados e acabaram assoberbadas, atendendo cidadãos de outras localidades. A utilização de recursos federais apresentou, como principal entrave, a baixa capacidade dos municípios menores elaborarem projetos, na maioria das vezes causada por falta de profissionais habilitados. Na busca por cooperação, muitos entes passaram a utilizar convênios e posteriormente consórcios públicos.

A partir das análises de Abrúcio (2005), Souza (2005) e Goulart (2013), é possível perceber que, embora possamos carecer de mecanismos legais que restrinjam o chamado federalismo predatório e ao mesmo tempo estimulem efetivamente o federalismo cooperativo, a competição entre os entes é característica do sistema. E, no caso brasileiro, a grande desigualdade entre os membros da Federação agrava ainda mais esse quadro.

Outro ponto a ser considerado é o fato de os municípios terem sido reconhecidos como entes federados pela Constituição de 1988, o que, por um lado, contribuiu para a descentralização política e administrativa, princípios do federalismo; e, por outro, complexificou muito o arranjo, pois, ao invés de apenas 26 estados e a União disputando recursos, foram incluídos nessa competição 5.570 municípios.

A necessidade de revisão do Pacto Federativo é um tema frequentemente em pauta, mas o enfoque geralmente se limita à repartição de impostos, o que não será suficiente para superar as dificuldades existentes em nosso arranjo federativo. É necessário considerar outros elementos, tais como a desigualdade entre os entes e a condição diferenciada atribuída a nossos municípios.

3 CAPACIDADES ESTATAIS

O Poder Executivo, em qualquer das esferas de governo (federal, estadual ou municipal), é o principal responsável pelo planejamento e pela implementação das políticas públicas, o que demanda capacidade para execução dessas atividades.

Oszlak (2017) afirma que a satisfação das demandas e a resolução dos problemas de uma sociedade podem ser atendidas pelo Estado, pelo mercado, por organizações da sociedade civil ou ainda, por diferentes combinações desses atores. Mas, conforme o autor, durante a maior parte da história do Estado moderno, o protagonismo nas questões da agenda social esteve nas mãos do Estado, e para o atendimento dessas demandas são necessárias algumas capacidades.

Conforme Cingolani (2013), o tema capacidades estatais teria surgido a partir de trabalhos desenvolvidos na sociologia política, na segunda metade do século XX, e é fruto do interesse em entender o Estado em desenvolvimento. Na visão da autora, essas capacidades têm sido associadas a diferentes resultados, tais como crescimento e *performance* econômica, industrialização, inovação, níveis de violência, prevenção de conflitos e guerras civis, e implementação de acordos de paz, dentre outros.

Essa grande diversidade deve-se, em parte, às muitas disciplinas que influenciam esses estudos, tais como a Economia, a Ciência Política, as Relações Internacionais e a Sociologia; bem como à baixa produção de estudos que busquem conceituar o tema, uma vez que a maioria dos trabalhos apresenta análises empíricas.

Na visão de Cárdenas (2015), o uso da expressão capacidades estatais pode ser agrupado em quatro categorias, que seriam a capacidade militar (habilidade do Estado para superar as ações daqueles que se rebelam com força contra sua autoridade); a capacidade burocrática e administrativa (profissionalização da burocracia estatal); a capacidade estatal fiscal (habilidade para arrecadar recursos); e a qualidade e a coerência das instituições políticas (características democráticas e não democráticas do sistema).

Segundo Cingolani (2013), em geral, os estudos sobre capacidades estatais se referem a uma ou à combinação das dimensões do poder estatal, que seriam:

a) Poder coercitivo/militar: relacionado ao monopólio da violência exercido pelo Estado. Embora essa dimensão estivesse presente no centro da visão macro-

histórica da formação do Estado, tem sido deixada de lado e até reformulada após os eventos dos anos 2000. A capacidade militar do Estado passou a ser vista como a habilidade de controlar o território, desencorajando conflitos internos e protegendo contra invasões externas.

b) Fiscal: tem sua ênfase no poder do Estado de extrair recursos da sociedade, principalmente na forma de impostos. Alguns autores relacionam essa capacidade com a construção de um aparato repressivo, enquanto outros a associam com a provisão de bens e serviços públicos.

c) Administrativa/de implementação: seria uma dimensão enraizada na tradição weberiana, que defende a existência de uma burocracia profissional e insulada como sendo algo essencial à implementação impessoal das políticas públicas. Em geral, os autores consideram que o alcance da soberania e do controle do território seriam requisitos indispensáveis a essa capacidade, que exige, ainda, recursos financeiros e qualificação da burocracia.

d) Transformadora/de industrialização: refere-se à intervenção no sistema produtivo e na economia. Essa dimensão, abordada normalmente pelos adeptos da teoria desenvolvimentista, apresenta autores que se preocupam também com a inovação e a capacidade distributiva do Estado.

e) Relacional/de cobertura do território: tem por base a sociologia política. É uma dimensão mais ampla do que as outras e busca identificar em que medida o Estado permeia a sociedade e é capaz de internalizar interações sociais com suas ações. Envolve, portanto, muitas dimensões, como a capacidade administrativa do Estado central, o alcance territorial, o poder do Estado de irradiar instituições e como o Estado é afetado e afeta a sociedade civil.

f) Legal: aborda a limitação da intervenção estatal por meio de um sistema legal. Para identificação dessa dimensão é bastante comum a utilização de níveis de corrupção e controle.

g) Política: estaria relacionada à capacidade de os representantes eleitos conseguirem implementar suas prioridades frente aos diferentes atores com poder de veto.

A maior parte dos trabalhos relacionados ao tema foca no poder de implementação do Estado originado na profissionalização da burocracia, provavelmente fruto da forte influência da teoria weberiana nos anos 70 e 80. Mas,

ainda assim, esses autores normalmente consideram outras dimensões. E as formas geralmente utilizadas para medir as capacidades estatais são: o simples uso de uma única medida; o uso de uma única medida, que foi definida como *proxy*; e o uso de um índice composto por várias dimensões ou medidas. A definição de quais variáveis serão utilizadas no estudo refere-se principalmente a quais aspectos da capacidade estatal estão sendo analisados. (CINGOLANI, 2013)

Repetto (2003, p. 6) apresenta algumas questões que entende serem úteis para a construção de trabalhos sobre capacidade estatal. Seriam elas: “O que se entende aqui por capacidade estatal?, Capacidade estatal exercida por quem?, Capacidade estatal exercida onde?, Capacidade estatal expressa como?, e Capacidade estatal para quê?”.

A questão relacionada ao que se entende por capacidade estatal abordaria a visão utilizada pelo pesquisador sobre o tema e é embasada pela revisão de literatura realizada. O questionamento sobre quem exerce a capacidade estatal relaciona-se aos atores envolvidos. A capacidade estatal estaria de algum modo, nas mãos das instâncias do governo que ocupam o aparato Executivo, mas não seria possível considerar somente o que ocorre no interior dessas instâncias nem em seu limitado vínculo com os poderes Legislativo e Judiciário. Sobre a questão que busca identificar onde se manifesta a capacidade estatal, existiriam ao menos cinco grandes âmbitos – manutenção da ordem e da lei, ordem político-institucional, gestão da economia, sistema de proteção social e posicionamento do país em questões dentro do sistema político e econômico internacional. Já as duas últimas questões – como e para quê se exerce a capacidade estatal, deveriam ser analisadas em conjunto, dada a frequência com que se confundem meios com fins. Alguns atributos poderiam ser utilizados para auxiliar nessa identificação. Coordenação, flexibilidade, inovação, qualidade, sustentabilidade e avaliação expressariam como é exercida a capacidade estatal. Por outro lado, eficiência, eficácia e *accountability* poderiam expressar tanto meios (como), quanto fins (para quê). (REPETTO, 2003)

Ottervik (2013), ao procurar testar a validade da medida de *tax compliance*⁵ como sendo um indicador de capacidade fiscal, alerta para a existência de poucas

⁵ Nas palavras do autor, *tax compliance* (conformidade fiscal) “is calculated from the size of the shadow economy as a percentage of all legal economic activity” (OTTERVIK, 2013). Ou seja, o cálculo buscaria identificar o percentual da economia que envolve bens e serviços que são pagos em

medidas quantitativas práticas de capacidades estatais e relaciona isso ao fato dos pesquisadores refletirem discretas diferenças conceituais e de terminologia em seus trabalhos. Exemplo disso seria a utilização de expressões como poder estatal, força do Estado, capacidade estatal e eficácia para descrever a habilidade do Estado para implementar políticas. Para o autor, a escolha de medidas está relacionada ao conceito que embasa a pesquisa, e pesquisadores mais habituados à pesquisa qualitativa tenderiam a apresentar conceitos mais claramente definidos e sistematizados, enquanto trabalhos com foco quantitativo usariam ou criariam medidas de aproximação para as capacidades estatais, que são baseadas em conceitos não muito claros. Essa disjunção entre as pesquisas quantitativas e qualitativas prejudicaria a criação de indicadores.

Cingolani (2013) buscou resgatar a literatura que aborda o tema capacidades estatais em diversas disciplinas. Dentre os muitos trabalhos analisados e apresentados pela autora, há Tilly (1975), com seus estudos sobre guerra, que associariam capacidades estatais ao poder do Estado de aumentar taxas; Skocpol (1979), que relaciona autonomia estatal e desenvolvimento, abordando as interações entre o aparato estatal, as elites dominantes e a burocracia; Evans, Rueschemayer e Skocpol (1985), que buscam mostrar os mecanismos pelos quais o poder de autonomia do Estado opera; Evans (1989), com seu conceito de ilhas de excelência para a burocracia; e ainda Midgal (1988), com uma perspectiva sociocêntrica, que busca explicar o desenvolvimento do aparato estatal como sendo determinado pelo tipo de estruturas sociais que procura regular.

Mann (2015) apresenta uma relação entre capacidade estatal e desenvolvimento. Em seus estudos, buscou especificar as fontes de autonomia estatal provenientes da sociedade civil e avaliar a quantidade de poder que os estados realmente tinham, o que o levou a identificar duas classes de poder: o despótico (conjunto de ações que a elite tem condições de levar adiante sem consultar os grupos da sociedade civil) e o infraestrutural (capacidade do Estado de penetrar a sociedade civil e implementar suas ações no território). Para o autor, maiores níveis de poder infraestrutural fomentariam o desenvolvimento do Estado. A partir dessa constatação, o autor criou quatro Estados ideais: poder despótico e infraestrutural baixos (feudal), poder despótico alto e infraestrutural baixo (imperial),

dinheiro e, portanto, não declarados para impostos (*shadow economy*) em relação à atividade econômica legal.

poder despótico baixo e infraestrutural alto (burocrático) e poder despótico e infraestrutural altos (autoritário). Em recente atualização de seu trabalho, Mann renomeou e modificou os tipos que havia denominado como burocrático e autoritário, em virtude de ter percebido que a burocracia estaria presente em todos os Estados modernos, inclusive nos autoritários. A principal característica que diferenciaria os Estados modernos seria o número de partidos e de grupos de pressão que competem pelo poder. Os Estados com poder despótico baixo e infraestrutural alto, foram chamados de democracia pelo autor; enquanto aqueles com poder despótico e infraestrutural altos foram classificados como partido único.

Essa amostra de trabalhos desenvolvidos sobre o tema permite que se perceba claramente uma grande variedade de dimensões analisadas. O momento em que os estudos foram realizados também influencia na definição das dimensões consideradas. Durante os anos noventa, a ciência política avançou nas discussões sobre os determinantes da capacidade do Estado, buscando entender como as diferentes características do sistema político, tais como constituições, sistemas partidários, disciplina do partido ou sobrevivência política, afetariam a profissionalização da burocracia e a capacidade de elaboração de políticas públicas. (CINGOLANI, 2013)

Embora o estudo das capacidades estatais relacionadas à guerra remonte aos anos 70, com a hipótese belicista de Charles Tilly (1975), a literatura sobre conflitos, especialmente após inúmeros incidentes internacionais ocorridos no início do século 21, demonstrou especial interesse no estudo de variáveis que explicassem a violência. A relação entre conflitos e capacidade estatais foi extensivamente explorada. Foram analisados tanto os fatores que impulsionariam guerras e insurgências, quanto os que favoreceriam a celebração e a implementação de acordos de paz. Esses fatores não estariam obrigatoriamente relacionados ao poder coercitivo do Estado. Exemplo disso é a análise realizada por De Rouen e Sobek (2004) *apud* Cingolani (2013), que, embora apresente a capacidade estatal como cerne dos resultados e da duração das guerras, afirma que uma burocracia mais efetiva favoreceria o governo, enquanto o poder coercitivo do Estado não teria necessariamente o mesmo efeito.

Nota-se que os trabalhos mais recentes têm acrescentado alguns elementos às análises realizadas, tais como o papel do Estado como redutor de desigualdades socioeconômicas e promotor da participação e do controle social. Bertranou (2015)

afirma que o estudo das capacidades estatais se relaciona à discussão sobre o papel do Estado no desenvolvimento humano e na promoção da igualdade, mas também à investigação da atividade pública, ou seja, à qualidade dos serviços prestados e dos dados e informações disponibilizados e até mesmo ao grau de autonomia e imparcialidade de sua atuação. O autor utiliza o conceito de capacidades estatais como sendo a capacidade do Estado de alcançar as metas que lhe foram atribuídas interna ou externamente.

Cárdenas (2015), ao analisar as capacidades estatais na América Latina, toma por base as dimensões fiscal e legal. Sua justificativa é de que a capacidade fiscal seria indispensável para que o Estado possa proporcionar bens públicos ou atuar em políticas redistributivas. A principal afirmação de seu trabalho é de que a capacidade estatal estaria atrofiada na América Latina em virtude da grande concentração de poder político e econômico. O autor ressalta, ainda, que a relação entre a desigualdade econômica e política e a decisão do governo em investir em capacidades estatais é também uma questão a ser considerada. Um maior grau de desigualdade econômica e política significaria menor investimento em capacidades estatais. Para o autor, se a tendência é que o grupo que atualmente detém o poder venha a perdê-lo para o opositor nas próximas eleições, é provável que seja tomada a decisão de investir menos em capacidade estatal, para que seus sucessores não herdem um Estado dotado de grande capacidade.

Gomide e Pires (2014) entendem capacidades estatais como a capacidade do Estado de coordenar e executar políticas públicas. Essas capacidades, em contextos democráticos, envolveriam dois componentes – o técnico-administrativo, derivado do conceito weberiano de burocracia; e o político, associado à promoção da legitimidade da ação estatal, por meio da mobilização da sociedade e da articulação e compatibilização de interesses diversos em torno de plataformas comuns. Para compreender o processo, seria necessário analisar os arranjos institucionais, entendidos pelos autores como o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica. Os atores e interesses a serem coordenados e processados envolveriam burocracias de diferentes poderes e níveis de governo, parlamentares de diversos partidos e organizações da sociedade civil (sindicatos de trabalhadores, associações empresariais e movimentos sociais), além das obrigações de transparência, prestação de contas e controle.

Na visão de Rodríguez (2012), capacidade estatal relaciona-se às faculdades e habilidades com que conta o Estado para gerenciar processos racionais de política pública em condições de autonomia. O autor define processo racional de política pública como a capacidade de contar com os recursos institucionais, organizacionais e humanos necessários para executar suas funções; e autonomia como sendo a capacidade de conduzir processos de políticas públicas orientadas para o interesse público, com independência de interesses espúrios. As duas dimensões fundamentais da capacidade estatal seriam a especialização e profissionalização da burocracia e a legitimidade, entendida como o grau em que as decisões e os produtos estão de acordo com as normas e o interesse público. O autor mediu as capacidades estatais dos governos subnacionais do Uruguai (departamentos) utilizando as dimensões estrutura e organização de recursos humanos, representada por indicadores tais como evolução do número de funcionários nos últimos anos, salário médio dos funcionários e nível de profissionalização; estrutura orçamentária, medida por indicadores tais como sustentabilidade fiscal, déficit e capacidade de investimento; e pesos e contrapesos, verificados por meio dos indicadores transparência do gasto e participação cidadã, dentre outros.

Buscando também ressaltar a importância da burocracia como dimensão da capacidade estatal, Evans e Rauch (2015) examinaram o efeito que certas características estruturais, elementos considerados fundamentais por Weber, teriam no crescimento econômico dos países. O estudo objetivou identificar em que medida as principais agências estatais contariam com um recrutamento meritocrático e ofereceriam carreiras profissionais bem remuneradas e com recompensas previsíveis (tangíveis e intangíveis) em longo prazo. Os autores argumentam que essas características estimulariam os ocupantes desses cargos a permanecerem longos períodos na Administração Pública e a buscar permanente qualificação, incentivados pelas recompensas meritocráticas. Isso elevaria a tendência da burocracia a advogar em prol de recursos para investimento e manutenção das estruturas públicas. Essa organização também incentivaria maior investimento do setor privado na economia, uma vez que seleção de agentes públicos com base em seu mérito, remuneração adequada e perspectiva de carreira longa desestimulariam a corrupção e transmitiriam uma sensação de maior confiança, fazendo com que o investimento pareça menos arriscado.

Independentemente do conceito utilizado e das variáveis selecionadas para medir as capacidades estatais, o tema relaciona-se à identificação das condições do poder público para planejar e implementar ações. Para este estudo, foram consideradas especialmente as dimensões fiscal e burocracia, ambas defendidas por Cárdenas (2015) em seu trabalho de análise das capacidades estatais na América Latina. A burocracia, mais especificamente, foi objeto de estudo recente, também nos trabalhos de Rodríguez (2012) e Evans e Rauch (2015).

3.1 DIMENSÃO FISCAL

A dimensão fiscal refere-se às questões orçamentárias e financeiras do ente federado e, portanto, influencia diretamente tanto no processo de planejamento como, especialmente, na implementação das ações planejadas.

A elaboração e a execução do planejamento governamental e, em especial, do orçamento anual incluem despesas consideradas obrigatórias, que, conforme o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (Brasil, 2016a), são aquelas nas quais o gestor público não possui discricionariedade quanto à determinação do seu montante, bem como ao momento de sua realização, por determinação legal ou constitucional. São consideradas de execução obrigatória e necessariamente têm prioridade em relação às demais despesas. É exemplo desse tipo de despesas: o pagamento dos salários dos servidores, das aposentadorias e das pensões.

Além disso, há despesas vinculadas, estabelecidas pela Constituição Federal (Brasil, 1988). Os percentuais mínimos a serem aplicados por cada um dos entes da Federação nas áreas de saúde e educação exemplificam essas despesas. A Constituição Federal faculta, ainda, aos estados e ao Distrito Federal, vincular parcela de sua receita orçamentária a entidades públicas de fomento ao ensino e à pesquisa científica e tecnológica.

Giacomoni (2011) afirma que os gestores públicos possuem posições contraditórias a essa vinculação. Os responsáveis por órgãos centrais, como Fazenda e Planejamento, destacam os pontos negativos, relacionados principalmente à redução da liberdade e da flexibilidade na programação dos recursos; às dificuldades políticas de rever as normas vinculadoras; e à ineficiência de gestores de áreas protegidas em consequência da obrigatoriedade de gastar. Por

outro lado, os gestores responsáveis por áreas da Administração Pública defendem as vinculações, pois acreditam que são a certeza de que receitas vinculadas garantirão recursos estáveis ao longo do tempo para o setor, o que permite que se adotem políticas de longo prazo.

Conforme informação divulgada pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos – INESC (2016), em 2015, o Governo Federal arrecadou, no total, R\$ 1,2 trilhões. Cerca de R\$ 200 bilhões foram transferidos por repartição de receita a estados e municípios. O R\$ 1 trilhão que sobrou é a receita líquida do Governo Federal. As despesas obrigatórias representam 87% desse valor. As despesas vinculadas destinadas à saúde e à educação equivalem a 19,5%.

O restante do PPA e da LOA é composto por despesas discricionárias, que são as que permitem ao gestor público flexibilidade quanto ao estabelecimento de seu montante, assim como quanto à oportunidade de sua execução. A dificuldade está justamente no fato de que o percentual de despesas obrigatórias é muito alto em relação ao total dos recursos públicos, o que acaba por limitar muito a discricionariedade do Executivo. E os frequentes momentos de crise fiscal vivenciados pelo Estado brasileiro agravam ainda mais essa situação, uma vez que os poucos recursos orçamentários existentes acabam sendo direcionados para essas despesas de caráter obrigatório.

Além dessa restrição imposta pela presença de despesas obrigatórias e vinculadas, há também as limitações trazidas pela Lei Complementar nº 101 (Brasil, 2000), chamada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), de 04 de maio de 2000, que estabeleceu normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Trata-se de um código de conduta para os administradores públicos dos três Poderes, em todas as esferas de governo. A Lei estabeleceu normas e limites para gastos, além de obrigatoriedade de prestação de contas. Foram fixados limites para despesas com pessoal e para dívida pública. Para a União, foi estabelecido um gasto máximo com pessoal equivalente a 50% da Receita Corrente Líquida (RCL). Para os estados e municípios, o limite máximo é de 60%.

Nascimento e Debus (2000) ressaltam que os instrumentos preconizados pela LRF para o planejamento do gasto público são os mesmos já adotados na Constituição Federal (PPA, LDO e LOA), e que a Lei busca, na verdade, reforçar o papel da atividade de planejamento e, mais especificamente, a vinculação entre as atividades de planejamento e de execução do gasto público. Apesar desse

posicionamento dos autores, de reforço do processo de planejamento governamental por meio da LRF, os mesmos manifestam também, em sua obra, que a Lei atribuiu novas e importantes funções ao Orçamento e à LDO, o que demonstra contradição, a menos que se reduza a visão de planejamento governamental à elaboração de orçamentos plurianuais, expressão utilizada por Abrúcio, Pedroti e Pó (2010), para caracterizar Planos Plurianuais que se limitam ao aspecto orçamentário.

Destaca-se, ainda, como um elemento que restringe fortemente a discricionariedade na administração de estados e municípios brasileiros, a situação de grande endividamento de muitos desses entes. De acordo com o Tesouro Nacional *apud* Ministério da Transparência (Brasil, 2017), a dívida pública é formada por compromissos de entidade pública decorrentes de operações de créditos, realizadas com o objetivo de atender às necessidades dos serviços públicos, em virtude de orçamentos deficitários ou para a realização de empreendimentos de vulto, em que se justifica a emissão de um empréstimo em longo prazo.

Conforme o Tesouro Nacional, os principais indicadores utilizados para demonstrar a situação fiscal de um ente são a Dívida Consolidada Líquida (DCL), a Receita Corrente Líquida (RCL) e a relação entre as duas, ou seja, DCL/RCL. (BRASIL, 2017)

A Resolução nº 40 do Senado Federal, de 20 de dezembro de 2001 (Brasil, 2001), conceitua Dívida Pública Consolidada:

III - Dívida pública consolidada: montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras, inclusive as decorrentes de emissão de títulos, do Estado, do Distrito Federal ou do Município, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito para amortização em prazo superior a 12 (doze) meses, dos precatórios judiciais emitidos a partir de 5 de maio de 2000 e não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos, e das operações de crédito, que, embora de prazo inferior a 12 (doze) meses, tenham constado como receitas no orçamento.

[...]

V - Dívida consolidada líquida: dívida pública consolidada deduzidas as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais haveres financeiros.

§ 2º A dívida consolidada não inclui as obrigações existentes entre as administrações diretas dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios e seus respectivos fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes, ou entre estes.

Apresenta ainda o conceito e determinações sobre a Receita corrente líquida:

Art. 2º Entende-se por receita corrente líquida, para os efeitos desta Resolução, o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos:

I - nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional;

II - nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição Federal.

§ 1º Serão computados no cálculo da receita corrente líquida os valores pagos e recebidos em decorrência da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, e do Fundo previsto pelo art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

§ 2º Não serão considerados na receita corrente líquida do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e de Roraima os recursos recebidos da União para atendimento das despesas com pessoal, na forma dos incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição Federal e do art. 31 da Emenda Constitucional nº 19, de 1998.

§ 3º A receita corrente líquida será apurada somando-se as receitas arrecadadas no mês em referência e nos 11 (onze) meses anteriores excluídas as duplicidades. (BRASIL, 2001)

Essa Resolução (Brasil, 2001) determinou que a DCL dos estados, do Distrito Federal e dos Municípios, ao final do décimo quinto exercício financeiro contado a partir do encerramento do ano de sua publicação, não poderá exceder, respectivamente, a 2 vezes a RCL, no caso dos estados e do DF, e a 1,2 vez a RCL no caso dos municípios. Os entes que não estiverem dentro desses limites ficam impedidos de contratar operações de crédito.

3.2 BUROCRACIA

Além da dimensão fiscal, a burocracia é também um elemento intimamente relacionado à capacidade de um ente federado planejar e executar as ações governamentais.

Os burocratas têm participado ativamente nos processos decisórios nas democracias contemporâneas. Oferecem contribuições relevantes, especialmente porque o Estado tem sido chamado a atuar em diferentes áreas e em assuntos cada vez mais complexos. Embora seu poder dependa de respaldo de um ator estratégico, que sustente esse grupo na condição de *policy maker*, é inegável sua influência na elaboração e na implementação das políticas públicas. O que vem ocorrendo é um processo de estratégias híbridas de atuação, nas quais políticos buscam fundamentar tecnicamente suas decisões, e burocratas reforçam seu papel

nas decisões políticas, ou seja, a burocratização da política e a politização da burocracia. (LOUREIRO; OLIVIERI; MARTES; 2010)

Abrúcio, Pedroti e Pó (2010) afirmam, ao discorrer sobre as origens da Administração Pública brasileira, que ideias preconizadas por Weber para uma burocracia (carreira organizada e modelo de racionalização de procedimentos) surgem em nossa história com a formação das Forças Armadas e a Diplomacia, durante a Primeira República. Mas, para os autores, a reforma varguista destaca-se nesse sentido pelo fato de ter formado a primeira estrutura burocrática weberiana destinada a produzir políticas públicas em larga escala. A criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), em 1938, seria a principal marca desse processo, embora antes disso tenham sido criadas comissões e leis, que tinham por objetivo racionalizar o aparato estatal e implementar princípios meritocráticos.

Segundo Nunes (2010), a Era Vargas buscou, também, alterar as bases tradicionais do Estado brasileiro, por meio de uma reforma do serviço público, baseada no universalismo de procedimentos. Além disso, foi criado um corpo técnico com a atribuição de auxiliar na formulação de políticas, e que tinha como uma de suas premissas o fato de ser isolado das disputas políticas (insulamento burocrático).

O insulamento burocrático significa a redução do escopo da arena em que interesses e demandas populares podem desempenhar um papel. Esta redução da arena é efetivada pela retirada de organizações cruciais do conjunto da burocracia tradicional e do espaço político governado pelo Congresso e pelos partidos políticos, resguardando estas organizações contra tradicionais demandas burocráticas ou redistributivas. (NUNES, 2010, p. 55)

A utilização do insulamento burocrático por Vargas permitiu que, por meio do DASP e das agências criadas com o objetivo de desenvolvimento econômico, fosse conduzido o projeto de modernização administrativa sem que fosse necessário mexer em toda estrutura política e social do País. Por outro lado, esse isolamento fez com que o modelo não fosse expandido para o restante da Administração Pública, o que consagrou um tipo de administração paralela, parte regida por princípios da meritocracia e do profissionalismo, parte fortemente influenciada pelo patrimonialismo exercido por diferentes grupos de interesse que sustentavam politicamente o Governo. O fim do Estado Novo enfraqueceu o DASP, mas é

possível afirmar que, nesse momento, as bases institucionais da burocracia brasileira já haviam sido criadas. (ABRÚCIO; PEDROTI; PÓ, 2010)

Destaca-se, ainda, no processo da história da burocracia brasileira, o governo Kubitschek, que utilizou uma estratégia dual, buscando realizar uma reforma ampla do serviço público ao mesmo tempo em que criava instituições paralelas e insuladas para implementação de seu Plano de Metas. E, posteriormente, os governos do período militar, nos quais a utilização de uma ideologia antipolítica e tecnoburocrática levou ao fortalecimento e à criação de algumas carreiras de Estado com base em princípios meritocráticos. (ABRÚCIO; PEDROTI; PÓ, 2010)

Mais recentemente, durante o governo Fernando Henrique Cardoso, foi implementada a reforma gerencial conduzida pelo então Ministro Bresser Pereira. No ano de 1995, foi publicado o Plano Diretor da Reforma do Estado, e sua implementação ficou inicialmente a cargo do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE). Após quatro anos, com a extinção desse Órgão, a gestão do Plano ficou sob a responsabilidade do Ministério do Planejamento e Gestão. Conforme consta no Plano (Brasil, 1995), seria inadiável tratar dos seguintes temas: ajuste fiscal; reformas econômicas orientadas para o mercado; reforma da previdência social; inovação dos instrumentos de política social; e reforma do aparelho do Estado.

Sobre os servidores públicos, o Plano trouxe forte crítica ao que chamou de rigidez da estabilidade assegurada aos servidores públicos civis, o que impediria a adequação dos quadros de funcionários às reais necessidades do serviço, e dificultaria a cobrança de trabalho. Também afirmava que a exigência generalizada de concurso público trazida pela Constituição de 1988, embora representasse um grande avanço, dificultava as transferências de funcionários entre cargos de natureza semelhantes. Segundo o texto, a legislação brasileira refletiria a ausência de uma política de recursos humanos coerente com as necessidades do aparelho do Estado. Eram destacadas a falta de regularidade de concursos públicos e de avaliação periódica da necessidade de quadros e a limitação de incentivos positivos, tais como gratificações por desempenho. A proposta trazida pelo Plano era a de criação de uma política que orientasse a captação de novos servidores, o desenvolvimento de pessoal, um sistema remuneratório adequado e a instituição de carreiras compatíveis com as necessidades do Estado. (BRASIL, 1995)

Ao desenvolver seu trabalho denominado uma radiografia do emprego público no Brasil, Marconi (2010) ressalta que a discussão em nosso País é bastante centrada na magnitude do número de servidores, mas que haveria outros aspectos tão ou mais relevantes a serem considerados no debate, principalmente no que se refere à qualificação dos servidores e à sua alocação. O autor busca avaliar, além do quantitativo de servidores, seu perfil e alguns indicadores que possibilitem traçar indícios da adequação do quadro de funcionários públicos às principais atribuições do Estado. No trabalho, são analisados os seguintes indicadores:

- a) Evolução do total de ocupados e empregados no Brasil;
- b) Participação de servidores na força de trabalho dos estados;
- c) Evolução do número de servidores por esfera de governo e tipo de vínculo;
- d) Evolução do número médio de anos de estudo por setor, tipo de vínculo e esfera de governo;
- e) Evolução do número médio de anos de experiência no trabalho atual por setor, tipo de vínculo e esfera de governo;
- f) Distribuição da força de trabalho entre os diversos grupos ocupacionais;
- g) Evolução do salário médio real por setor, tipo de vínculo e esfera de governo;
- h) Evolução do diferencial controlado de salários entre o setor público e o privado por setor, tipo de vínculo e esfera de governo; e
- i) Evolução das despesas com pessoal.

Marconi (2010) ainda recomenda alguns itens a serem considerados em uma política de recursos humanos para o setor público, com enfoque estratégico. São eles:

- a) O planejamento da força de trabalho – processo sistemático e contínuo de avaliação das necessidades futuras de recursos humanos (quantitativo e qualitativo);
- b) Recrutamento e seleção – cronograma de concursos escalonado e perene que vise ao atendimento do planejamento da força de trabalho;

- c) Estrutura de carreira e desenvolvimento profissional – estratégia de desenvolvimento para os servidores baseada em promoções por mérito (não por antiguidade), e diferença entre a remuneração inicial e final situada no intervalo entre 100% e 200%;
- d) Avaliação de desempenho – avaliação de equipes, como um instrumento destinado a definir o valor de bônus por resultados; e avaliação individual, como insumo para definição de ações de capacitação;
- e) Política de capacitação – planos anuais de capacitação, com objetivo de garantir o desenvolvimento profissional dos servidores;
- f) Política de remuneração – busca por consistência da hierarquia salarial, por meio da observação dos seguintes critérios: complexidade das atribuições, competências requeridas, responsabilidades envolvidas e desempenho do servidor.

Diferentemente do que preconiza Marconi (2010), Bergue (2010) afirma que o critério de antiguidade, embora seja criticado pelos adeptos mais ferrenhos da meritocracia, não pode ser desconsiderado, uma vez que a experiência trazida pela antiguidade seria também elemento de mérito. O autor afirma, ainda, que a estruturação de carreiras constitui um dos esforços mais complexos no âmbito da gestão pública, especialmente em virtude da peculiaridade com relação aos mecanismos para ascensão. Sugere que a formatação de carreiras não comporte tão somente padrões remuneratórios diferenciados entre as classes, o que faria com que essa estrutura fosse destituída do real propósito de sua existência. Para Bergue, o ideal seria que uma carreira fosse concebida em um conceito ampliado, capaz de contemplar o efetivo incremento de atribuições e responsabilidades em consonância com o aumento da remuneração.

Bergue (2010) destaca também outros elementos que considera importantes para a gestão de pessoas no setor público. Estão entre eles a remuneração dos servidores e a existência de uma política de treinamento e desenvolvimento. Com relação à remuneração, o autor afirma que a mesma pode ser definida como a contraprestação pelo trabalho executado e que seria apenas um dos fatores capazes de direcionar o comportamento do indivíduo na organização. Seriam, igualmente, elementos do sistema de incentivos: a busca por realização pessoal ou profissional; o exercício das atividades típicas do cargo; o *status* profissional ou social conferido

pelo exercício do cargo ou pela organização; o poder; e a segurança decorrente das condições de trabalho próprias do serviço público. Sobre a política de treinamento e desenvolvimento, Bergue esclarece a diferença entre os dois termos, sendo treinamento definido como atividade tipicamente de curto ou curtíssimo prazo, orientada para preparação do servidor, com vistas a desempenhar atividades inerentes a seu cargo; e desenvolvimento, o esforço de potencialização da formação profissional, ou seja, a ampliação da capacidade profissional com escopo qualificado. Caberia à Administração, a identificação das necessidades de treinamento e desenvolvimento de seus servidores, bem como a elaboração de uma política. O autor aborda, ainda, a possibilidade de execução dessas políticas por escolas de governo.

4 PLANEJAMENTO PÚBLICO

Apesar das diferentes definições utilizadas, o termo planejamento normalmente é empregado para se referir ao ato de diagnosticar a situação atual, definir a situação desejada e traçar possíveis caminhos a serem percorridos para que sejam atingidos os resultados pretendidos.

Maximiano (2009) elenca diversas definições e informações sobre planejamento, tais como: o processo de planejamento é a ferramenta para administrar as relações com o futuro; é uma aplicação específica do processo de tomar decisões; as decisões que procuram, de alguma forma, influenciar o futuro, ou que serão colocadas em prática no futuro, são decisões de planejamento; planejar é definir objetivos ou resultados a serem alcançados; é definir meios para possibilitar a realização de resultados desejados; é interferir na realidade, para passar de uma situação conhecida a uma outra situação desejada, dentro de um intervalo definido de tempo; é imaginar e trabalhar para construir uma situação nova, que não resultaria da simples evolução dos acontecimentos presentes; é definir um objetivo, avaliar as alternativas para realizá-lo e escolher um curso específico de ação.

Nota-se, portanto, que o ato de planejar está sempre relacionado à definição de objetivos a serem alcançados e de caminhos a serem percorridos. Ma, no caso do setor público, há especificidades que complexificam esse processo. Santos (2011) afirma que, embora os diversos conceitos de planejamento geralmente façam referência ao processo de definição de resultados e estabelecimento de meios para se alcançar objetivos para transformar a realidade, no caso do planejamento governamental é necessário ir além das teorias da Administração e associar a esses conceitos o espaço público e suas características. Dessa forma, é impossível dissociar planejamento governamental de alguns conceitos básicos de Ciência Política relativos ao Estado, tais como poder, legitimidade, conflito, política, hegemonia e ideologia.

Para realização desta pesquisa, foi utilizado o conceito de planejamento governamental seguido por Carlos Matus, economista chileno que desenvolveu o método denominado Planejamento Estratégico Situacional (PES). Embora o PES apresente semelhanças com o planejamento estratégico corporativo, como é o caso da interação entre vários atores em um jogo de conflito e cooperação, seu foco é o planejamento público, e os atores são partidos políticos, governantes ou gestores de

organizações públicas, empresariais e sindicais. Para Matus, o planejamento governamental trata de temas públicos e é aplicável a qualquer órgão que não se relacione exclusivamente com o mercado, mas interage também com o jogo político, econômico e social. (MATUS, 1996a, 1996b, 1997, 2005)

Em entrevista concedida a Huertas (1996), Carlos Matus definiu planejamento como sendo o pensar antes de agir; o pensar com método, de forma sistemática; explicar possibilidades e analisar vantagens e desvantagens; propor objetivos; e projetar o futuro. O planejamento seria a ferramenta para pensar e criar o futuro, pois, se não há planejamento, as ações são realizadas de forma improvisada.

Matus pensou o planejamento governamental além da perspectiva econômica, e como previsão, não predição, ou seja, referia-se a traçar caminhos para chegar até o futuro e não predizê-lo. Associou ao planejamento a ideia de maior liberdade, pois entendia que, à medida que se pensa e enumera possibilidades futuras, afasta-se do que chamou de cegueira da prisão de não saber que se pode escolher ou ao menos tentar escolher. Para o autor, quando não se planeja, fica-se inconscientemente dominado pela única possibilidade que hoje nos permite ver o presente, a qual parece óbvia. Isso faria com que seguissemos esse caminho como se fosse o único possível e imaginável.

Para Matus (2006), um governante precisa lidar com variáveis que controla e com outras que não controla, e seu planejamento será mais sólido quanto maior for o peso das variáveis que controla em relação àquelas que não controla. Planos que incluem poucas variáveis controláveis e de pouco peso seriam débeis. Em um extremo estaria o controle absoluto e, em outro, o descontrole total. O processo de planejamento governamental estaria em uma zona intermediária entre ambos.

4.1 PLANEJAMENTO PÚBLICO NO BRASIL

A importância conferida à atividade de planejamento governamental no Brasil está intimamente relacionada aos diversos momentos políticos vivenciados pelo País e, como define Ianni (1979, p. 150), ao “movimento pendular que caracteriza a história econômica do Brasil”.

Costa (1971) identifica três fases no planejamento governamental brasileiro. A primeira seria a do planejamento ocasional, que iria até 1939 e se caracterizaria pela

ocasionalidade e pela falta de continuidade com que a Administração encarava problemas que exigiam ação constante e previamente elaborada. A segunda fase, à qual chamou de planejamento empírico, incluiria a maioria dos planos nacionais, estaduais e municipais empreendidos a partir de 1939, e se caracterizaria por documentos progressivamente aperfeiçoados, que buscavam vincular a atividade governamental a algum objetivo, mas que careciam de conteúdo técnico, tornando a atividade de planejar um ato empírico. A terceira fase, a do planejamento científico, que iniciaria por volta de 1956, caracteriza-se pela utilização de roteiros e guias para elaboração dos planos, aperfeiçoamento da prática das previsões sistemáticas e dos controles, e pelo estabelecimento de objetivos parciais, a serem alcançados pelas diversas unidades governamentais.

Embora não exista consenso entre os pesquisadores da área sobre qual seria a primeira experiência de planejamento governamental no Brasil, as ações pioneiras nesse sentido foram de caráter notadamente econômico, em busca da promoção do desenvolvimento nacional.

Rezende (2011) apresenta um histórico da evolução do planejamento governamental a partir governo Vargas, em 1930. Esse período se inicia sob efeito do impacto da crise internacional e amparado nos poderes que o novo regime conferia ao Executivo Federal. É marcado por grande intervenção do Estado na economia com a finalidade de promover seu desenvolvimento. Dentre as medidas adotadas estão a criação do Conselho Federal de Comércio Exterior, em 1934, com o objetivo de reduzir a dependência externa do País, que, para o autor, pode ser considerado o primeiro organismo governamental com funções típicas de um órgão de planejamento; e do Departamento Administrativo do Setor Público (DASP), que foi o responsável pela elaboração do primeiro plano quinquenal da história do planejamento brasileiro – o Plano Especial de Obras Públicas.

Para De Toni (2016), o período do primeiro governo de Getúlio Vargas, de 1930 até 1945, foi reconhecidamente a fase inicial de construção das capacidades estatais vinculadas ao planejamento econômico, pois correspondem a esse período os primeiros marcos da ação governamental planejada. Ianni (1979), por outro lado, percebe as medidas econômicas e as inovações institucionais ocorridas entre 30 e 45 não como fruto de um planejamento baseado em estudo objetivo e sistemático das reais condições presentes. O governo estaria apenas respondendo a problemas e dilemas à medida que os mesmos eram causados por pressões econômicas,

políticas, sociais e militares, de origem interna e também externa. Já durante o segundo governo Vargas (1951-1954) teria sido ampliada a discussão sobre o planejamento econômico e a adoção de políticas econômicas planejadas por parte do governo e dos setores governamentais, o que teria feito com que, pouco a pouco, a prática do planejamento fosse incorporada pelo poder público, como um componente cada vez mais necessário ao Estado.

Entre o primeiro e o segundo governo Vargas, esteve na chefia do Executivo Federal, Eurico Gaspar Dutra, que enviou ao Congresso, em 1948, o Plano Econômico SALTE, que tinha por objetivo controlar a inflação e priorizar investimentos nas áreas de saúde, alimentação, transporte e energia. O Plano foi aprovado somente em maio de 1950, por meio da Lei Federal nº 1.102. (BRASIL, 1950)

Durante o governo Juscelino Kubitschek (1956-1961), destaca-se o Plano de Metas, também desenvolvimentista, mas diferentemente do ocorrido durante o Governo Vargas, não se percebe preocupação com a dependência externa do País (IANNI, 1979; REZENDE, 2011). O Plano de Metas, na visão de Lafer (1973), seria, pela complexidade de suas formulações, quando comparado a tentativas anteriores, e pela profundidade de seu impacto, a primeira experiência efetivamente posta em prática de planejamento governamental no Brasil.

No ano de 1962, durante o governo de João Goulart, foi elaborado pela equipe chefiada pelo então Ministro do Planejamento, o economista Celso Furtado, o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social. O País enfrentava um momento de queda no crescimento do Produto Interno Bruto, aumento da inflação e da dívida externa. Conforme Macedo (1973), procurou-se identificar as principais aspirações econômico-sociais mais imediatas da coletividade brasileira – recuperação do ritmo de desenvolvimento, contenção do processo inflacionário e reescalonamento da dívida externa, e colocá-las como objetivos a serem alcançados pelo Plano.

Em novembro de 1964, logo após o golpe militar que instaurou a ditadura no País, foi lançado o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), que, assim como o Plano Trienal do Governo João Goulart, tinha por objetivo principal estabilizar a economia. O Plano Trienal e o PAEG foram elaborados em períodos relativamente próximos, mas em contextos muito diferentes, sendo o primeiro no final de um

governo democrático, e o segundo, no início do regime militar – Governo Castello Branco.

Ainda assim, segundo Bastian (2013), é possível encontrar diversos pontos de semelhança entre esses dois planos, que seriam principalmente a visão da necessidade de uma inflação corretiva, a proposta de uma estratégia gradualista de combate à inflação e o estabelecimento de políticas monetárias e fiscais contracionistas. O autor atribui especialmente ao cenário externo, o melhor desempenho do PAEG em relação ao Plano Trienal, uma vez que ambos foram formulados em um contexto de estrangulamento externo, o que fazia com que o reescalonamento da dívida externa fosse uma questão crucial. Enquanto o Governo Goulart encontrou grande resistência nessa negociação, o Governo Castello Branco pode estabelecer acordos mais favoráveis.

O Marechal Costa e Silva foi empossado em 1967 e publicou, em junho do mesmo ano, suas diretrizes gerais de política econômica. Alguns meses após, apresentou o Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED), que pretendia se constituir como um projeto nacional de desenvolvimento. Para Alves e Sayad (1973), um aspecto desse momento diz respeito ao próprio conceito de planejamento como instrumento básico de consecução da política econômica. O planejamento, nesse período, tem por objetivo fundamental o aumento da produtividade e da racionalidade do sistema no uso dos recursos escassos e, para isso, procura especificar claramente os meios e explicitar as metas a serem alcançadas.

O PED representaria um avanço na experiência brasileira de planejamento. Primeiramente, devido ao fato de que, na época de sua elaboração, já existia a consciência da necessidade de planejamento das atividades governamentais e, em segundo lugar, porque já havia se estabelecido uma tradição que obrigava os novos governos, tanto em nível federal quanto estadual, a apresentarem planos de ação. Acrescenta-se a esses fatos, a existência de uma estrutura administrativa com experiência em planejamento, que já havia atuado no governo anterior. (ALVES; SAYAD, 1973)

Em 1972, foi criado oficialmente o Sistema Federal de Planejamento por meio do Decreto nº 71.353 (Brasil, 1972). As atividades de planejamento, orçamento e modernização da Administração Federal foram integradas nesse Sistema, que tinha dentre seus objetivos: coordenar a elaboração dos planos e programas gerais de Governo e promover a integração dos planos regionais e setoriais; acompanhar a

execução desses planos e programas; e modernizar as estruturas e procedimentos da Administração Federal.

No período entre 1964 a 1985, o planejamento incorporou técnicas militares e alcançou relativo sucesso em termos de sistematização e de instrumentalização, se comparado com os planos anteriores (PALUDO; PROCOPIUCK, 2011). A diminuição do poder do Executivo e de sua capacidade de articular decisões governamentais, iniciada a partir dos anos 80, e consolidada com o estabelecimento de uma democracia, acabou por enfraquecer o anteriormente referido Sistema Federal de Planejamento. (REZENDE, 2011)

Conforme Paludo e Procopiuck (2011), as experiências iniciadas na década de 30 levaram à sistematização técnico-metodológica de instrumentos de planejamento nas décadas de 60 e 70, mas os anos 80, apesar da elaboração de diversos planos econômicos voltados à promoção do desenvolvimento da nação, ficaram conhecidos como a década perdida. Foi um período de alta inflação e de diversas tentativas fracassadas de controlá-la (Planos Cruzado 1 e 2, Plano Bresser e Plano Verão). Esses insucessos sucessivos fizeram com que o planejamento perdesse credibilidade.

Na Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988), foram instituídos como instrumentos de planejamento governamental o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). São leis de iniciativa do Poder Executivo, que contemplam as informações relativas ao planejamento e ao orçamento de todos os órgãos que compõem a Administração Pública – Direta e Indireta, de todos os Poderes.

Sobre essa imposição constitucional, Matias-Pereira (2012) ressalta que, a partir da Constituição Federal de 1988, foi instituído um novo modelo de planejamento e gestão governamental, que tinha como referência experiências de gestão empresarial. O planejamento deixou de ser um instrumento de caráter técnico, que poderia ou não ser implementado, para se tornar um mecanismo jurídico por meio do qual o dirigente passou a ter a obrigação de executar sua atividade governamental na busca da realização das mudanças necessárias para alcançar o desenvolvimento econômico e social. Os planos passaram a adquirir características jurídicas após sua aprovação pelo Legislativo, com natureza e efeitos de lei, podendo instituir direitos e obrigações, além de autorizar a realização de despesas.

Para Giacomini (2008), o PPA seria uma das principais novidades do novo marco constitucional, uma vez que passou a se constituir na síntese dos esforços de planejamento de toda a Administração Pública, orientando a elaboração dos demais planos e programas de governo, assim como o próprio orçamento.

O Quadro 1 apresenta as diferentes fases pelas quais passou o planejamento governamental no Brasil, a partir dos anos trinta até os dias atuais. Nota-se que os Planos Plurianuais aparecem como marcos do planejamento governamental a partir do período de redemocratização.

Quadro 1 – Diferentes períodos do planejamento governamental brasileiro

Fase	Características	Período
I. Nacional-desenvolvimentista	Planejamento Estatal Nacionalismo econômico Planejamento econômico-normativo	Dos anos trinta até o pós-guerra
II. Desenvolvimentista-dependente	Desenvolvimento associado ao capital externo – Industrialização acelerada Modernização do Estado e da burocracia estatal	Do pós-guerra ao golpe militar
III. Desenvolvimentista-autoritário	Planejamento autoritário, economicista e normativo Lógica do comando & controle Planos de Desenvolvimento	Nos Governos militares
IV. Democrática-liberal	Recomposição formal das organizações de planejamento CF de 1988, início dos ciclos dos PPAs Gerencialismo e domínio da lógica orçamentária-fiscal	Da redemocratização ao Governo Lula I
V. Desenvolvimentista-societal	Retomada do planejamento com ênfase setorial Mudanças pontuais nos PPAs: mais participação e territorialização da agenda PPAs de estados e municípios	Do Governo Lula I até o presente

Fonte: De Toni (2014, p. 6)

5 PLANO PLURIANUAL

No que se refere aos instrumentos de planejamento governamental definidos na Constituição, o Plano Plurianual é considerado um planejamento governamental de médio prazo, pois tem vigência de quatro anos. É elaborado no primeiro ano da gestão, entrando em vigor no ano seguinte, ou seja, o primeiro ano do mandato do chefe do Executivo deve ser conduzido com base em um planejamento elaborado pela gestão anterior. Busca-se, dessa forma, garantir a continuidade da execução dos serviços essenciais.

O regramento referente aos prazos de elaboração do PPA Federal encontra-se na própria Constituição Federal (envio ao Legislativo até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial e devolução até o encerramento da sessão legislativa do primeiro ano do mandato presidencial). Para os PPAs estaduais essas definições estão estabelecidas nas Constituições Estaduais e, no caso dos PPAs municipais, as datas devem ser instituídas por meio da Lei Orgânica do município. (WILGES, 2009)

O Plano é extremamente abrangente, pois inclui as ações de todos os órgãos dos diferentes Poderes que compõem a Administração Pública naquele determinado ente federado. E, com relação ao Executivo, possibilita que as propostas do candidato eleito sejam formatadas como programas de governo. Portanto, as ações constantes no PPA, além de constituírem-se no plano orientador da ação governamental, representam o compromisso político assumido pelo Chefe do Executivo.

O Ministério do Planejamento (Brasil, 2016b) se refere ao Plano Plurianual da seguinte maneira:

O PPA é um instrumento previsto no art. 165 da Constituição Federal destinado a organizar e viabilizar a ação pública, com vistas a cumprir os fundamentos e os objetivos da República. Por meio dele, é declarado o conjunto das políticas públicas do governo para um período de 4 anos e os caminhos trilhados para viabilizar as metas previstas. O PPA define as políticas públicas do Governo Federal para construir um Brasil melhor, com base nos compromissos firmados na eleição.

A Constituição Federal determina, igualmente, que a lei que instituir o Plano Plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da Administração Pública federal para as despesas de capital e outras delas

decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. Esse incentivo à regionalização das ações do PPA busca a elaboração de um planejamento que considere as necessidades específicas da região visando ao desenvolvimento regional e à redução das desigualdades.

Na visão de Paludo e Procopiuck (2011), o PPA é o instrumento legal de planejamento de maior alcance no estabelecimento das prioridades e no direcionamento das ações governamentais, pois traduz concomitantemente o compromisso com os objetivos e a visão de futuro, bem como a previsão de alocação dos recursos orçamentários.

Para Albuquerque, Medeiros e Feijó (2008), o PPA representa a mais abrangente peça de planejamento governamental, pois promove a convergência do conjunto das ações públicas que visam ao cumprimento das estratégias governamentais e dos recursos orçamentários necessários à viabilização dos gastos públicos. Segundo esses autores, embora anteriormente à Constituição de 1988 houvesse o Orçamento Plurianual de Investimentos (OPI), sua abrangência era limitada, pois seu foco restringia-se aos investimentos. O PPA, por sua vez, contempla diretrizes, objetivos e metas para toda a Administração, envolve as despesas de capital, as despesas decorrentes das despesas de capital e as despesas dos programas de duração continuada.

Giacomoni (2008, p. 208) afirma que a grande importância concedida pela Constituição ao PPA é medida principalmente pelas seguintes características:

- a) Em primeiro lugar, há a vasta abrangência dos conteúdos integrantes do plano plurianual, ou seja, o estabelecimento, de forma regionalizada, das 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;
- b) Em segundo lugar, a elaboração dos planos e programas nacionais, regionais e setoriais deve ser feita em consonância com o plano plurianual;
- c) Por último, nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão sob pena de crime de responsabilidade.

Os outros dois instrumentos de planejamento governamental previstos na Constituição Federal – LDO e LOA – são elaborados anualmente e devem estar em consonância com o PPA. A LDO compreende as metas e prioridades da Administração Pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício

financeiro subsequente; orienta a elaboração da lei orçamentária anual; dispõe sobre as alterações na legislação tributária; e estabelece a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. A LOA compreende o orçamento fiscal dos órgãos federais, o orçamento de investimento das empresas em que a União detenha maioria do capital com direito a voto e o orçamento da seguridade social. (BRASIL, 1988)

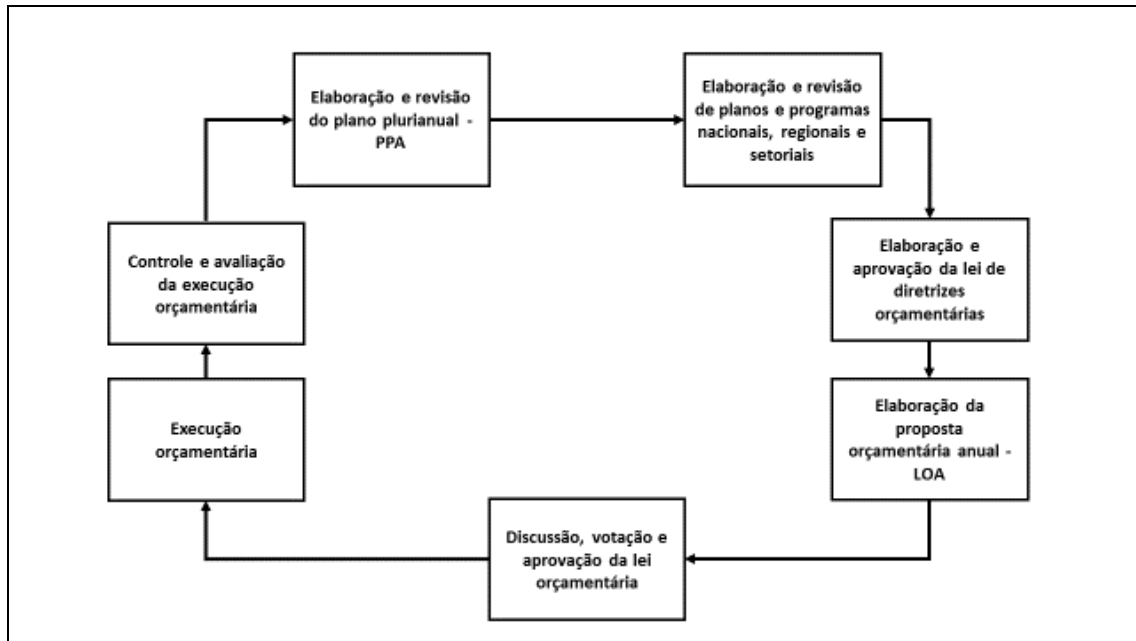
Para Paulo (2010), o legislador teria sido sábio ao reconhecer que a materialização do Plano só seria possível se, ao mesmo tempo, fosse contemplado nas leis orçamentárias. A introdução de um plano de médio prazo como parte de uma política orçamentária denotaria a intenção de proporcionar maior racionalidade à ação estatal, de forma a impulsionar o desenvolvimento, o qual se daria por dois movimentos simultâneos: o estabelecimento dos gastos governamentais a partir de uma visão de futuro e de estratégias definidas, submetidas à aprovação do Congresso Nacional, com força normativa; e a viabilidade fiscal para implementação das políticas.

Conforme o IPEA (2016), além de espelhar o conteúdo de um programa de governo, o PPA representa instrumento de controle sobre os objetivos do gasto público, ao condicionar a elaboração da LDO e da LOA. Também fomenta o estabelecimento de conexões ou articulações com outras atividades planejadoras de distintos horizontes temporais, como é o caso do planejamento de longo prazo e dos planos setoriais.

A LOA tem por objetivo viabilizar a execução das ações elencadas no PPA e, portanto, iniciativas que não constam no Plano não podem ser orçadas. Quando a Administração decide implementar algo não previsto no PPA, há necessidade de envio de projeto de lei ao Legislativo, para que a ação seja incluída.

A Figura 1 apresenta o processo integrado de planejamento e orçamento, que se inicia com a elaboração do PPA, passa pela definição das prioridades a serem executadas no próximo ano (LDO) e chega à execução orçamentária das ações por meio da LOA.

Figura 1 – Processo integrado de planejamento e orçamento



Fonte: GIACOMONI (2008, p. 209)

O processo de elaboração dos Planos Plurianuais apresenta uma visível evolução no decorrer do tempo. No caso do PPA Federal, é possível identificar claramente uma trajetória que se inicia com a publicação do primeiro Plano (1991-1995), durante o Governo de Collor de Mello, que teve por objetivo apenas o cumprimento da exigência constitucional. O segundo PPA (1995-1999), produzido no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (FHC), embora apresentasse maior sofisticação no processo de elaboração, trazia frágil relação entre o PPA e o orçamento. O terceiro PPA (2000-2003), no segundo mandato de FHC, teve sua metodologia pautada na gestão por resultados. O quarto PPA (2004-2007), elaborado no primeiro mandato de Lula, manteve a metodologia do Plano anterior, mas estabeleceu o programa como unidade de gestão. O quinto PPA (2008-2011), no segundo mandato de Lula, acrescentou a participação da sociedade em sua elaboração e aprimorou o detalhamento de projetos e atividades. O sexto PPA (2011-2015), elaborado no primeiro mandato de Dilma Rousseff, trouxe os programas temáticos, buscando dar ao Plano um enfoque transversal e interdisciplinar. (COSTA, 2016)

Na visão de Martins (2007), o PPA federal elaborado para o período 2000-2003 proporcionou avanços, pois a metodologia de gestão adotada introduziu na Administração Pública brasileira, de maneira institucionalizada, um ciclo que inclui as

atividades de planejamento, monitoramento, avaliação e revisão dos programas e do próprio Plano. Quando aborda o PPA 2004-2007, o autor afirma que o mesmo também trouxe inovações, tais como o Sistema de Monitoramento e Avaliação do Plano Plurianual (SMA-PPA) e uma orientação institucionalizada para a adoção de um processo participativo na avaliação dos programas.

O monitoramento das ações do PPA pode gerar uma base de dados sobre a atuação governamental, que forneça informações muito úteis, tanto na prestação de contas aos órgãos de controle e à própria sociedade, como no auxílio à tomada de decisão. Esse processo permite identificar necessidades de ajustes no planejamento e revisões no Plano, o que deve, obrigatoriamente, ser realizado por meio de projeto de lei encaminhado ao Legislativo.

Paulo (2010) salienta o importante papel desempenhado pelo PPA como instrumento de organização e transparência das ações de governo, mas afirma que não é possível identificar esse mesmo grau de importância, no que se refere à utilização do plano como uma ferramenta para gestão e tomada de decisão, o que vai de encontro à previsão constitucional, que lhe conferiu o papel de instrumento de planejamento e gestão estratégica orientador dos planejamentos regionais e setoriais e das leis orçamentárias. Segundo o autor, o descrédito do PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica ganhou contornos mais evidentes a partir de 2007, momento em que a Presidência da República optou por realizar um planejamento paralelo, lançando diversos planos, tais como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Embora esses planos sejam uma maneira de o governo definir e comunicar suas prioridades, não são criados a partir de um processo de planejamento governamental único e sua posterior inclusão no PPA ocorre por força de exigência constitucional. Segundo Rezende (2011), a eleição de projetos prioritários e a busca de meios para assegurar os recursos necessários para sua implementação não seria algo novo, remontando aos primórdios do planejamento das décadas de 30 e 40, quando foi construído um regime orçamentário especial para garantir a execução de investimentos aos quais o governo atribuía prioridade.

Paludo e Procopiuck (2011) ressaltam que, embora exista determinação legal para elaboração do planejamento governamental, essa cultura não se encontra consolidada. Em alguns entes, há falta de quadros técnicos especializados na área e, em outros, apesar da existência de servidores qualificados, o planejamento é

relegado a um segundo plano. Para esses autores, a gestão pública se caracteriza pelo planejamento formal na aparência e pela improvisação na prática, que busca solucionar emergências constatadas. Mas, apesar desse quadro atual, acreditam que, na medida em que ações planejadas demonstrem maior eficácia do que as demais, o processo de planejamento governamental se tornará mais consistente, sistematizado e valorizado.

Objetivando aprimorar o processo de elaboração do PPA, e especialmente sua condição de ferramenta de planejamento e gestão governamental, foram desenvolvidas diversas iniciativas, tanto em nível federal quanto estadual. Buscou-se, por exemplo, intensificar a regionalização das metas, qualificar o processo de participação social, estreitar a relação entre o PPA e o orçamento, aprimorar os recursos tecnológicos utilizados para elaboração e acompanhamento do Plano e estimular a construção de programas que envolvessem a participação de diversos órgãos na execução das ações (programas transversais).

5.1 POTENCIALIDADES DO PPA

Mais do que um simples instrumento oficial de planejamento governamental, o Plano Plurianual constitui-se em uma oportunidade de aprimoramento da gestão pública. As informações geradas durante o processo de elaboração e de acompanhamento das ações podem servir de insumo para diferentes demandas, tais como a tomada de decisão ou a prestação de contas aos órgãos de controle e à sociedade. Destacam-se, igualmente, o desenvolvimento da cultura de planejamento nos órgãos e o foco no desenvolvimento regional e na redução das desigualdades.

5.1.1 PPA e aprimoramento da gestão governamental

O PPA foi concebido com o objetivo de se tornar o principal instrumento de planejamento governamental para a União, os estados, os municípios e o Distrito Federal. No Plano, as propostas de campanha do candidato eleito para ser chefe do Executivo podem ser traduzidas em ações. É estabelecido um compromisso político

que vai além do mandato vigente, pois orientará também o primeiro ano da gestão do próximo governo eleito.

Ribeiro e Bliacheriene (2013) alertam para a dupla função do PPA. Segundo os autores, ao mesmo tempo em que o Plano representa a materialização de um programa de governo com horizonte tático de quatro anos, representa também parte de um horizonte estratégico entre o ente federado e a sociedade. Isso levaria a dois marcos, que seriam a visão de governo (programas de governo dos partidos que ganharam as eleições) e a visão de Estado (planos regionais e setoriais).

O processo de elaboração dos programas e ações que compõem o PPA ocorre nos primeiros meses do governo e é coordenado pelo órgão responsável pelo planejamento governamental no ente federado, o que, no caso da União, é o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; e nos estados subnacionais é, geralmente, a Secretaria Estadual de Planejamento.

Essa construção envolve todos os órgãos e pode se mostrar uma excelente oportunidade para identificar, por exemplo, ações que estão sendo desenvolvidas concomitantemente por mais de uma entidade ou programas que poderiam ser executados de melhor forma se contassem com a participação de mais de uma instituição (o que normalmente é chamado de programa transversal). Esse diagnóstico pode proporcionar racionalização de recursos e alcance de melhores resultados, ampliando a eficiência e a eficácia da gestão.

Conforme De Toni (2016), o processo de planejamento funciona como um instrumento pedagógico de aprendizagem institucional sobre erros e lições do passado na execução de programas, projetos e iniciativas. E a internalização dessas lições e do aprendizado por elas gerado alimenta uma gestão eficaz do conhecimento e aumenta o grau de maturidade institucional.

Durante a implementação das ações previstas no Plano, as informações geradas pelo acompanhamento da execução físico-financeira podem ser muito valiosas para a gestão governamental. É possível identificar entraves à execução das ações e necessidade de ajustes no planejamento. Além disso, a prática do acompanhamento permite que o planejamento seja aprimorado a cada novo PPA e que a cultura de planejamento governamental seja disseminada e consolidada entre os servidores e gestores dos diversos órgãos.

5.1.2 PPA e prestação de contas

A obrigação de prestar contas está prevista na Constituição e em leis infraconstitucionais, como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (Brasil, 2000), a Lei da Transparência (Brasil, 2009) e a Lei de Acesso à Informação (LAI) (Brasil, 2011). O PPA pode ser utilizado como instrumento para o fornecimento de informações para esse fim.

A Constituição Federal (Brasil, 1988) estabelece, em seu art. 70, que prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos.

A LRF, por sua vez, estabeleceu normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Determina a obrigatoriedade da prestação de contas por parte dos Chefes dos Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e Ministério Público. (BRASIL, 2000)

A Lei da Transparência (Lei Complementar nº 131), de 27 de maio de 2009, acrescentou dispositivos à Lei Complementar nº 101, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. (BRASIL, 2009)

E a LAI, Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Brasil, 2011), dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, estados, Distrito Federal e municípios, com o fim de garantir o acesso a informações previsto na Constituição Federal. A Lei estabelece que cabe aos órgãos e entidades do poder público assegurar a gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação; a proteção da informação, garantindo-se sua disponibilidade, autenticidade e integridade; e a proteção da informação sigilosa e da informação pessoal, observada a sua disponibilidade, autenticidade, integridade e eventual restrição de acesso.

Conforme determinam a Constituição Federal, a LRF, a Lei da Transparência e a LAI, a Administração Pública deve, portanto, prestar contas de seus atos aos órgãos de controle e à sociedade, e o PPA pode ser utilizado como insumo para isso, uma vez que a formatação do Plano permite que se identifique o que o governo pretende fazer nos próximos quatro anos e qual o órgão responsável por essa execução. O PPA contém a totalidade das ações governamentais, e seu

acompanhamento pode fornecer informações sobre a execução físico-financeira de cada uma dessas ações. Além disso, no PPA é possível identificar se o candidato eleito para chefiar o Executivo preocupou-se em traduzir suas promessas de campanha em programas e ações.

5.1.3 PPA e dimensão territorial

A Constituição Federal de 1988 determinou, também, a inclusão da dimensão territorial no planejamento governamental, por meio da regionalização das diretrizes, dos objetivos e das metas da Administração Pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

Para Cargnin (2007) a implementação de políticas não pode ser realizada de forma isolada ou desarticulada espacialmente, e a discussão sobre os recortes espaciais possui grande valor, pois possibilita que o Estado desenvolva ações para integração das regiões excluídas.

Embora a Constituição deixe explícito seu objetivo de levar o planejamento a considerar especificidades e buscar o desenvolvimento regional e a redução das desigualdades, não traz uma orientação a respeito de como deve ser feita essa regionalização.

Giacomoni (2008) afirma:

Na falta da lei complementar prevista no art. 165, §9º, da CF, que disporá, entre outros assuntos, sobre a organização do PPA, a correta interpretação das categorias e elementos indicados tem se constituído em permanente desafio. Em que bases, por exemplo, deve se dar a regionalização? No caso do PPA federal: segundo as regiões? Por Estados? A regionalização seria única ou poderia ser diferenciada de acordo com as funções de governo? Como regionalizar o PPA estadual e municipal? [...] Quando da elaboração dos planos, essas interrogações precisam ser respondidas.

A dificuldade inicial posta aos entes federados no que se refere ao planejamento regionalizado, portanto, está justamente na definição da escala a ser utilizada.

Racine, Raffestin, e Ruffy (1983), ao abordarem o tema escalas, manifestam que há uma diferença entre escala cartográfica e escala geográfica. Enquanto a

primeira seria uma representação do espaço como forma geométrica, a segunda exprimiria a representação da relação que as sociedades mantêm com essa dita forma geométrica.

Considerando que o objetivo da regionalização do PPA é justamente fomentar o desenvolvimento da região é, portanto, essa escala, chamada pelos autores de escala geográfica, que considera fenômenos sociais, que deve ser utilizada, pois um recorte puramente cartográfico provavelmente incluiria realidades muito diferentes, dificultando o desenvolvimento de ações específicas que busquem minimizar um problema ou potencializar uma oportunidade daquela localidade.

Racine, Raffestin, e Ruffy (1983) apresentam, ainda, o conceito ao qual chamam de *esquecimento coerente*. Segundo os autores, os elementos conservados da percepção original de uma situação são geralmente em número consideravelmente inferior àqueles percebidos, mas, se forem pertinentes, bastam para orientar uma ação. Para ilustrar essa ideia, apresentam como exemplo a ida a uma residência localizada em um local que desconhecemos. O número de informações fornecidas para que se possa chegar ao local será restrito, pois somente aquelas que forem relevantes para esse objetivo serão repassadas. Nas palavras dos autores, “em relação à realidade, a representação comunicada é extraordinariamente pobre e elementar”, mas, ainda assim, possibilitará que se alcance o resultado, que é chegar ao endereço desconhecido.

A colocação dos autores reforça, portanto, a ideia de que a definição de uma escala deve observar a relevância das informações constantes naquela delimitação de espaço, para que um determinado objetivo possa ser alcançado. No caso do planejamento governamental, certamente será necessária a utilização do esquecimento coerente, pois é fundamental que a escolha da escala permita que sejam identificadas peculiaridades da região, mas que ao mesmo tempo não seja algo tão detalhado, que inviabilize sua utilização.

Cargnin (2007) reitera a complexidade do processo de regionalização de políticas públicas, afirmando que os territórios apresentam concomitantemente fenômenos globais, regionais e locais. Há uma multiplicidade de escalas, e devem ser considerados os objetivos de cada política para que a escala mais adequada seja selecionada.

O processo de regionalização do PPA, ainda que signifique um desafio aos gestores, possibilita que se pense sobre as diferentes regiões e suas necessidades,

gerando materiais que servirão de insumo para elaboração de políticas públicas específicas, com foco na região.

6 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este trabalho constitui-se em estudo multicaseos. Para sua realização foram pesquisados os Planos Plurianuais 2016-2019 de todos os estados subnacionais brasileiros⁶, com o objetivo de identificar se o PPA está sendo realmente utilizado como instrumento de planejamento e gestão governamental, em nível estadual.

Com relação a seus objetivos, a pesquisa foi descritiva, pois buscou apresentar características do objeto estudado e estabelecer relações preliminares entre as variáveis selecionadas.

Os procedimentos técnicos utilizados para condução do trabalho consistiram na realização de pesquisa bibliográfica e documental, seguida da aplicação de questionário (ANEXO 1).

Para aplicação dos questionários foi primeiramente identificado o órgão central de planejamento em cada um dos estados subnacionais. Logo após, foi realizado contato telefônico e enviado e-mail para essa instituição, contendo breve explicação sobre a pesquisa e solicitação de preenchimento do questionário, que foi enviado em anexo. As instituições que não responderam ao e-mail receberam um segundo contato telefônico.

A pesquisa foi qualiquantitativa, e as variáveis analisadas referem-se às capacidades estatais para planejamento. Foram selecionadas duas dimensões: fiscal e burocracia.

Na dimensão fiscal, buscou-se identificar a saúde financeira do Estado. As variáveis selecionadas para tanto seguem a orientação do Tesouro Nacional (Brasil, 2017), segundo o qual, os principais indicadores utilizados para demonstrar a situação fiscal de um ente são:

- a) Dívida Consolidada Líquida (DCL);
- b) Receita Corrente Líquida (RCL);
- c) Relação entre as duas, ou seja, DCL/RCL.

⁶ O Distrito Federal, embora seja um território autônomo composto por 30 Regiões Administrativas, para realização desta pesquisa foi tratado como Estado.

Na dimensão burocracia, buscou-se caracterizar o quadro de servidores que atuam diretamente na elaboração do PPA estadual. A seleção das variáveis baseou-se no trabalho desenvolvido por Marconi (2010) – Uma radiografia do emprego público no Brasil. As variáveis foram adaptadas ao objetivo desta pesquisa e buscam possibilitar a elaboração de um diagnóstico da burocracia dos estados subnacionais que atua especificamente no processo de elaboração do PPA e que se encontra vinculada ao órgão central de planejamento em cada um dos estados. São elas:

- a) Número de servidores que atuam diretamente no processo de elaboração do PPA, vinculados ao órgão central de planejamento no Estado;
- b) Vínculo desses servidores com a Administração Pública;
- c) Escolaridade desses servidores;
- d) Tempo de atuação desses servidores no setor público;
- e) Tempo de atuação desses servidores no processo de elaboração/acompanhamento do PPA;
- f) Existência de plano de carreira específico;
- g) Remuneração inicial e final do cargo;
- h) Existência de política de capacitação.

Foi pesquisada, ainda, a dimensão territorial no PPA. A regionalização de metas foi considerada, para este trabalho, como *proxy* da capacidade estatal para planejamento, uma vez que sua obrigatoriedade está estabelecida constitucionalmente, não sendo, portanto, um procedimento facultativo. Dessa forma, entendeu-se que sua não realização seria fruto de falta de condições do Estado para planejar. Além disso, a regionalização representa uma sofisticação no processo de planejamento governamental, pois, para que possa ser realizada, faz-se necessária uma análise prévia da situação de cada uma das regiões, seguida da elaboração de ações específicas para as necessidades ou potencialidades daquela localidade, o que demanda uma capacidade de planejamento mais bem desenvolvida do que quando são estabelecidas metas globais para o ente.

A análise apresentada buscou estabelecer possíveis conexões entre o processo de regionalização de metas utilizado em cada um dos PPAs subnacionais e as dimensões relacionadas à saúde fiscal e à burocracia desses entes.

7 CAPACIDADE ESTATAL PARA PLANEJAR NOS ESTADOS SUBNACIONAIS

O Quadro 2 abaixo apresenta informações gerais relacionadas aos estados subnacionais brasileiros:

Quadro 2: Informações sobre os estados subnacionais brasileiros

Região	Unidade da Federação (UF)	População Estimada (2017)	População censo (2010)	Área 2015 (km ²)	Densidade demográfica (2010)	Rendimento médio mensal per capita (2014)	Número de Municípios
Norte	Acre (AC)	829.619	733.559	164.123,71	4,47	752	22
	Amazonas (AM)	4.063.614	3.483.985	1.559.149,07	2,23	412	62
	Amapá (AP)	797.722	669.526	142.828,52	4,69	518	16
	Pará (PA)	8.366.628	7.581.051	1.247.955,38	6,07	409	144
	Rondônia (RO)	1.805.788	1.562.409	237.765,38	6,58	505	52
	Roraima (RR)	522.636	450.479	224.301,08	2,01	609	15
	Tocantins (TO)	1.550.194	1.383.445	277.720,57	4,98	514	139
Nordeste	Alagoas (AL)	3.375.823	3.120.494	27.848,16	112,33	370	102
	Bahia (BA)	15.344.447	14.016.906	564.732,64	24,82	434	417
	Ceará (CE)	9.020.460	8.452.381	148.887,63	56,76	408	184
	Maranhão (MA)	7.000.229	6.574.789	331.936,96	19,81	398	217
	Paraíba (PB)	4.025.558	3.766.528	56.468,43	66,7	433	223
	Pernambuco (PE)	9.473.266	8.796.448	98.076,00	89,62	427	185
	Piauí (PI)	3.219.257	3.118.360	251.611,93	12,4	427	224
	Rio Grande do Norte (RN)	3.507.003	3.168.027	52.811,11	59,99	447	167
	Sergipe (SE)	2.288.116	2.068.017	21.918,45	94,36	420	75
Centro-Oeste	Distrito Federal (DF)	3.039.444	2.570.160	5.780,00	444,66	868	1
	Goiás (GO)	6.778.772	6.003.788	340.110,39	17,65	687	246
	Mato Grosso do Sul (MS)	2.713.147	2.449.024	357.145,53	6,86	706	79
	Mato Grosso (MT)	3.344.544	3.035.122	903.198,09	3,36	712	141
Sudeste	Espírito Santo (ES)	4.016.356	3.514.952	46.089,39	76,25	628	78
	Minas Gerais (MG)	21.119.536	19.597.330	586.521,24	33,41	584	853
	Rio de Janeiro (RJ)	16.718.956	15.989.929	43.781,57	365,23	590	92
	São Paulo (SP)	45.094.866	41.262.199	248.222,00	166,23	668	645
Sul	Paraná (PR)	11.320.892	10.444.526	199.307,99	52,4	683	399
	Rio Grande do Sul (RS)	11.322.895	10.693.929	281.737,95	37,96	713	497
	Santa Catarina (SC)	7.001.161	6.248.436	95.737,90	65,27	861	295

Fonte: IBGE, 2018.

Os dados referentes à situação fiscal e à burocracia que atua diretamente no processo de planejamento nos estados subnacionais, bem como a regionalização de metas utilizada no Plano Plurianual de cada um desses entes, são apresentados a seguir.

7.1 DIMENSÃO FISCAL

Os dados que compõem os Quadros 3, 4 e 5 foram coletados junto ao *site* da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda. Estão disponíveis dados referentes ao período compreendido entre 31/12/2000 e 31/12/2014. Embora as informações apresentem defasagem temporal, para o desenvolvimento desta pesquisa, entendeu-se que dados fiscais referentes ao ano de 2014 seriam satisfatórios, uma vez que os PPAs aqui analisados (2016-2019) foram elaborados pelos estados no primeiro semestre do ano de 2015.

Quadro 3: DCL dos estados subnacionais brasileiros (Valores em R\$ 1.000,00)

UF	31/12/2010	31/12/2011	31/12/2012	31/12/2013	31/12/2014
AC	1.423.022	1.498.775	1.917.189	2.535.080	3.153.725
AM	2.006.958	1.648.844	1.479.388	2.270.924	3.396.341
AP	449.436	347.815	595.232	927.593	1.656.631
PA	2.609.966	2.020.245	1.372.729	1.378.888	1.503.963
RO	2.010.026	2.222.441	2.155.481	3.021.794	3.410.356
RR	73.668	-228.747	466.622	901.315	513.457
TO	634.993	939.303	1.028.809	1.365.010	1.983.737
AL	6.798.649	7.099.747	7.599.503	7.998.416	9.186.835
BA	9.057.007	8.917.888	10.617.350	10.877.168	10.331.578
CE	2.680.112	3.221.715	3.360.363	3.940.902	6.084.983
MA	4.339.646	3.805.114	3.659.267	3.494.341	4.694.372
PB	1.809.843	1.492.822	1.651.102	1.888.630	2.736.794
PE	4.760.385	5.676.720	7.143.209	9.061.039	10.702.243
PI	2.443.126	2.867.500	2.815.560	3.390.108	3.776.119
RN	1.104.556	775.654	713.792	1.073.263	1.285.070
SE	1.541.388	2.133.519	2.755.403	3.042.166	3.414.265
DF	2.081.761	2.046.859	1.432.931	2.543.967	3.618.924
GO	13.680.116	12.770.815	14.378.869	14.104.042	14.951.661
MS	6.213.168	6.781.344	6.955.693	7.350.753	7.949.594
MT	3.928.181	3.121.225	2.712.172	3.358.825	4.633.931
ES	1.415.501	1.335.776	1.633.945	2.190.888	3.182.321
MG	60.499.483	67.779.833	70.461.771	79.111.025	85.268.467
RJ	53.952.732	57.269.426	67.063.121	72.375.122	82.048.347
SP	152.727.942	157.420.440	177.517.847	183.764.775	200.478.761
PR	15.130.153	14.950.807	13.067.786	15.215.768	16.476.233
RS	43.437.027	46.874.223	51.718.917	55.040.941	59.939.702
SC	7.464.223	6.298.321	5.898.678	7.615.242	8.051.407

Fonte: BRASIL, Ministério da Fazenda, 2017.

Conforme apresentado no Quadro 3, São Paulo (R\$ 200.478.761.000), Minas Gerais (R\$ 85.268.467.000), Rio de Janeiro (R\$ 82.048.347.000) e Rio Grande do Sul (59.939.702.000) são os estados que apresentam maiores valores de Dívida Consolidada Líquida. Todos os demais estados apresentam uma DLC inferior a 20 bilhões, destacando-se Roraima, com o menor valor - R\$ 513.457.000.

Quadro 4: RCL dos estados subnacionais brasileiros (Valores em R\$ 1.000,00)

UF	31/12/2010	31/12/2011	30/04/2012	31/08/2012	31/12/2012	31/12/2013	31/12/2014
AC	2.648.933	2.975.828	3.074.919	3.146.494	3.281.195	3.700.351	4.267.231
AM	7.407.732	8.515.352	8.712.384	9.239.811	9.655.316	10.329.762	11.039.956
AP	2.492.365	2.897.411	3.160.680	3.301.465	3.344.164	3.535.062	4.020.130
PA	9.117.950	10.426.350	11.044.649	11.476.212	12.722.720	13.336.643	15.092.464
RO	3.715.154	4.480.602	4.643.895	4.757.735	4.789.361	4.838.655	5.489.267
RR	1.788.506	2.323.210	2.380.804	2.456.558	2.380.344	2.403.838	2.785.141
TO	3.881.229	4.548.795	4.758.170	4.844.847	4.991.475	5.323.440	6.071.450
AL	4.205.565	4.801.099	4.913.115	5.015.187	5.051.891	5.465.256	5.969.713
BA	17.372.551	19.226.970	19.985.809	20.716.157	21.624.181	23.080.634	25.870.525
CE	9.664.273	10.966.435	11.459.092	11.443.276	12.130.621	13.379.882	14.418.478
MA	6.818.192	8.065.450	8.495.679	8.594.127	8.899.987	9.145.629	10.147.462
PB	5.067.418	5.992.568	6.153.946	6.274.982	6.286.656	7.073.292	7.399.789
PE	12.441.687	14.549.104	15.054.538	15.330.032	15.612.666	17.173.973	18.475.020
PI	4.524.858	5.050.101	5.176.180	5.356.334	5.575.468	5.785.044	6.201.507
RN	5.443.269	5.915.554	6.233.416	6.411.111	6.761.305	7.275.809	7.801.590
SE	4.629.387	4.914.198	5.002.433	5.149.165	5.221.654	5.524.275	5.982.485
DF	11.485.148	12.859.742	13.401.452	13.758.411	14.312.436	15.811.905	17.504.270
GO	10.530.493	12.639.405	12.770.497	13.755.072	14.102.432	15.269.901	16.656.492
MS	5.189.065	5.993.642	6.251.565	6.388.442	6.599.714	7.178.005	8.095.589
MT	7.099.677	7.820.279	8.185.162	8.630.266	8.901.438	9.702.678	10.927.731
ES	8.239.168	9.772.998	10.259.232	10.632.221	10.915.833	10.561.113	11.798.289
MG	33.179.152	37.284.184	38.432.272	39.490.016	40.371.093	43.141.299	47.644.235
RJ	34.534.904	39.268.345	39.532.480	40.487.529	40.613.415	47.064.198	46.045.518
SP	99.914.614	108.053.551	111.201.770	114.405.893	115.369.738	129.472.631	135.630.165
PR	16.968.377	19.713.389	20.657.570	21.394.805	21.849.073	25.397.666	28.336.699
RS	20.297.847	21.927.905	22.625.744	23.188.622	23.710.654	26.387.876	28.633.466
SC	11.857.684	13.791.477	14.213.867	14.292.791	14.535.174	15.892.968	17.835.511

Fonte: BRASIL, Ministério da Fazenda, 2017.

Segundo os dados constantes no Quadro 4, o Estado de São Paulo apresenta a maior Receita Corrente Líquida (R\$ 135.630.165.000). Esse montante significa 2,85 vezes a RCL do segundo colocado – o Estado de Minas Gerais (R\$ 47.644.235.000). Na sequência tem-se o Estado do Rio de Janeiro (R\$ 46.045.518.000). A partir do quarto colocado (Rio Grande do Sul), os valores diminuem consideravelmente. A RCL desse Estado é de R\$ 28.633.466.000, a do Paraná é de R\$ 28.336.699.000, e a da Bahia é de R\$ 25.870.525.000. Todos os

demais estados apresentam uma RCL inferior a R\$ 20 bilhões. O Estado que apresenta a menor Receita Corrente Líquida é o de Roraima, totalizando R\$ 2.785.141.000.

Quadro 5: Relação DCL/RCL dos estados subnacionais brasileiros

UF	31/12/2010	31/12/2011	30/04/2012	30/08/2012	31/12/2012	31/12/2013	31/12/2014
AC	0,54	0,5	0,44	0,47	0,58	0,69	0,74
AM	0,27	0,19	0,09	0,01	0,15	0,22	0,31
AP	0,18	0,12	-0,03	-0,01	0,18	0,26	0,41
PA	0,29	0,19	0,12	0,1	0,11	0,1	0,1
RO	0,54	0,5	0,42	0,44	0,45	0,62	0,62
RR	0,04	-0,1	-0,18	0,08	0,2	0,37	0,18
TO	0,16	0,21	0,14	0,14	0,21	0,26	0,33
AL	1,62	1,48	1,37	1,43	1,5	1,46	1,54
BA	0,52	0,46	0,37	0,4	0,49	0,47	0,4
CE	0,28	0,29	0,24	0,24	0,28	0,29	0,42
MA	0,64	0,47	0,33	0,31	0,41	0,38	0,46
PB	0,36	0,25	0,2	0,18	0,26	0,27	0,37
PE	0,38	0,39	0,31	0,35	0,46	0,53	0,58
PI	0,54	0,57	0,49	0,47	0,5	0,59	0,61
RN	0,2	0,13	0,14	0,07	0,11	0,15	0,16
SE	0,33	0,43	0,45	0,48	0,53	0,55	0,57
DF	0,18	0,16	0,09	0,05	0,1	0,16	0,21
GO	1,3	1,01	1,01	0,93	1,02	0,92	0,9
MS	1,2	1,13	1,02	1,05	1,05	1,02	0,98
MT	0,55	0,4	0,29	0,24	0,3	0,35	0,42
ES	0,17	0,14	0,08	0,11	0,15	0,21	0,27
MG	1,82	1,82	1,7	1,74	1,75	1,83	1,79
RJ	1,56	1,46	1,41	1,5	1,65	1,54	1,78
SP	1,53	1,46	1,44	1,43	1,54	1,42	1,48
PR	0,89	0,76	0,66	0,65	0,6	0,6	0,58
RS	2,14	2,14	2,1	2,15	2,18	2,09	2,09
SC	0,63	0,46	0,38	0,44	0,41	0,48	0,45

Fonte: BRASIL, Ministério da Fazenda, 2017.

Conforme demonstra o Quadro 5, o Estado que apresenta a pior relação DCL/RCL é o Rio Grande do Sul, pois a Dívida Corrente Líquida é 2,09 vezes a Receita Corrente Líquida. Logo a seguir estão Minas Gerais, com 1,79; Rio de Janeiro, com 1,78; Alagoas, com 1,54; e São Paulo, com 1,48. Os demais estados possuem uma DCL menor que a RCL, apresentando, portanto, menor endividamento.

7.2 BUROCRACIA

São aqui apresentados apenas os dados referentes à burocracia que atua na elaboração e no acompanhamento do PPA dos estados que responderam ao questionário encaminhado durante a pesquisa.

Foi realizado, primeiramente, um contato telefônico com o órgão central de planejamento em cada um dos estados, seguido do envio do questionário. Ao final da pesquisa foi realizado novo contato com os estados que ainda não haviam enviado os dados (telefone, e-mail e redes sociais).

Nesse momento, foram realizados contatos não apenas com os órgãos centrais de planejamento, mas também com ouvidorias e outras secretarias, tais como secretarias de comunicação e de fazenda.

Ainda assim, apenas onze estados encaminharam as informações. São eles: Alagoas, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Espírito Santo, Mato Grosso do Sul, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Sergipe.

7.2.1 Região Norte

Nenhum estado da Região Norte respondeu à pesquisa.

7.2.2 Região Nordeste

Na Região Nordeste, seis estados responderam à pesquisa: Alagoas, Bahia, Ceará, Pernambuco, Rio Grande do Norte e Sergipe.

7.2.2.1 Alagoas

A competência para elaborar e acompanhar o PPA no Estado de Alagoas está na Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio.

Há oito pessoas atuando diretamente no processo de elaboração e acompanhamento do PPA no Estado, sendo que quatro são estatutários, três são cargos comissionados e um é bolsista.

Um desses servidores possui nível médio, dois possuem graduação, dois são especialistas, e três são mestres. As graduações são nas seguintes áreas: Economia (cinco servidores), Gestão Pública e Agronomia.

O tempo de atuação no setor público varia entre dois e quarenta e três anos. E o tempo de atuação no processo de elaboração e acompanhamento do PPA está entre oito meses e mais de quarenta anos. Salienta-se, aqui, que o Plano Plurianual propriamente dito é um instrumento instituído pela Constituição Federal de 1988, e os primeiros PPAs estaduais foram elaborados para 1992-1995. Portanto, iniciativas anteriores a esse período não se referem ao PPA, mas a outras ações de planejamento governamental.

Sobre a existência de uma política de capacitação específica para as pessoas que trabalham com planejamento governamental no Estado, segundo as informações repassadas, são realizadas constantes reuniões de capacitação interna com os servidores do órgão central e capacitação anual para os servidores dos órgãos setoriais.

No Estado, não há um plano de carreira específico para servidores que atuam na elaboração e no acompanhamento do PPA. Os salários dos efetivos de nível superior variam de R\$ 2.100 à R\$ 5.600. Os cargos comissionados variam entre R\$ 1.900 (Supervisor), R\$ 2.900 (Gerente) e R\$ 5.400 (Superintendente).

7.2.2.2 Bahia

Cabe à Secretaria do Planejamento, a competência para elaborar e acompanhar o PPA no Estado da Bahia. A Secretaria possui três Superintendências: Superintendência de Planejamento Estratégico (SPE), Superintendência de Monitoramento e Avaliação (SMA) e Superintendência de Orçamento Público (SPO), além de uma Diretoria com status de superintendência, a DPT/SPE – Diretoria de Política Territorial. Além disso, também há uma autarquia vinculada – Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia – SEI.

Em virtude da natureza das Superintendências, cada unidade possui atribuições setoriais, e tanto o alto escalão da Secretaria, quanto o corpo técnico, envolvem-se nas etapas de elaboração e acompanhamento do PPA.

Conforme informações do Estado da Bahia, há uma diversidade de vínculos estabelecidos pelo corpo técnico que atua no processo de elaboração e acompanhamento do PPA, desde estagiários de nível médio e superior, passando por contratados pelo Regime especial de direito administrativo (REDA), estatutários e cargos comissionados. O Estado não encaminhou informações sobre esses servidores.

Sobre capacitações, o Estado informou que durante o processo de elaboração do PPA Participativo 2016-2019, foi ministrada uma série de cursos para conhecimento da metodologia, seus conceitos e o sistema que opera o Plano (Fiplan). Atualmente, está em vigência o Plano Mestre de Capacitação, que prevê cursos fornecidos pela Secretaria, a fim de capacitar o corpo técnico do Estado para as etapas do ciclo de Planejamento estadual, com temas que tratam do Planejamento Estratégico, Plano Plurianual (PPA), Monitoramento e Avaliação, Lei Orçamentária Anual (LOA) e Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

7.2.2.3 Ceará

A coordenação do processo de elaboração e o acompanhamento do PPA no Estado do Ceará está a cargo da Secretaria de Planejamento e Gestão. O Estado conta com doze servidores atuando diretamente nesse processo. Todos são estatutários e possuem no mínimo especialização. Quatro servidores são mestres. As graduações da equipe incluem: Contábeis, Administração, Ciências Sociais, Serviço Social, Economia, Letras, Direito (dois servidores), Pedagogia e Estatística (dois servidores). O tempo de atuação desses servidores no setor público varia entre oito e trinta e seis anos. E o tempo de atuação no processo de elaboração e acompanhamento do PPA encontra-se entre dois e doze anos.

Há uma política de capacitação para os servidores que atuam na elaboração e no acompanhamento do PPA. Foi desenvolvido e está sendo implementado, junto à Escola de Gestão Pública do Estado do Ceará, o Programa de Formação Continuada em Gestão para Resultados (ProGpR).

Os servidores que atuam no processo de elaboração e no acompanhamento do PPA possuem um plano de carreira específico, e seus salários variam entre R\$ 3.509,16 (inicial) e 11.649,89 (final).

7.2.2.4 Pernambuco

No Estado de Pernambuco, a responsabilidade sobre a elaboração e o acompanhamento do PPA é da Secretaria de Planejamento e Gestão. Há três servidores atuando diretamente no processo. Dois deles são estatutários e um é cargo comissionado. Dois possuem especialização e um deles é mestre. Suas graduações são Administração (dois servidores) e Ciências Sociais.

O tempo de atuação desses servidores no setor público varia entre quatro e trinta e cinco anos. E o tempo de atuação no processo de elaboração e acompanhamento do PPA está entre quatro e dezessete anos.

O Estado possui um plano de carreira específico para quem atua na área, que contempla salários que vão de R\$ 11.166,40 (inicial) até R\$ 20.233,60 (final).

Não há uma política de capacitação para os servidores que atuam na elaboração e no acompanhamento do PPA.

7.2.2.5 Rio Grande do Norte

No Rio Grande do Norte, a competência para coordenação do processo de elaboração e acompanhamento do PPA está na Secretaria de Estado do Planejamento e das Finanças, mais especificamente na Coordenadoria de Planejamento, Acompanhamento e Controle (COPLAC). Esse órgão é responsável pela coordenação para implementação de planos, programas, projetos e atividades voltados para o desenvolvimento econômico, social, científico e tecnológico do Estado, inclusive a elaboração do PPA.

Atualmente, estão lotados na COPLAC cinco servidores. Seus vínculos com a Administração Pública são: estatutário (dois), CLT, cargo comissionado e outro. Há três servidores com graduação, um com especialização e um com mestrado. Suas graduações incluem Ciências Sociais, Geografia, Direito, Arquitetura e Economia.

Os servidores possuem entre três anos e quarenta e quatro anos de atuação no setor público, sendo que, quando se trata especificamente de elaboração e acompanhamento do PPA, o tempo fica entre três e quinze anos.

São realizadas capacitações periódicas ao longo do exercício para acompanhamento, revisão e avaliação do Plano Plurianual.

O Estado não possui uma carreira específica para quem trabalha no processo de coordenação da elaboração e acompanhamento do PPA.

7.2.2.6 Sergipe

Em Sergipe, a responsabilidade sobre o PPA é da Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão. Há, atualmente, seis servidores atuando nesse processo. Existe no estado a Carreira de Técnicos em Políticas Públicas e Gestão Governamental, semelhante à Carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Governo Federal. Atualmente três integrantes dessa Carreira trabalham no processo de elaboração/acompanhamento do PPA na Secretaria.

Dois seis servidores que atuam na coordenação e no acompanhamento do PPA, quatro são estatutários e dois são cargos comissionados. Três possuem graduação, dois são especialistas e um é mestre. Suas graduações incluem Economia (dois servidores), Direito (dois servidores), Administração e Ciências Atuariais.

O tempo de atuação desses servidores no setor pública varia entre cinco e vinte anos. Já o tempo de atuação diretamente no PPA está entre um ano e treze anos.

O Estado não possui política de capacitação específica para quem atua na área.

7.2.3 Região Centro-Oeste

Na Região Centro-Oeste, encaminharam os dados, o Estado do Mato Grosso do Sul e o Distrito Federal.

7.2.3.1 Distrito Federal

No Distrito Federal, a responsabilidade sobre a elaboração e o acompanhamento do PPA está na Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão. Há 15 servidores efetivos atuando diretamente no PPA (sendo treze auditores e dois inspetores) e quatro estagiários envolvidos nas atividades de apoio. Dez dos servidores possuem graduação, quatro são especialistas e um é mestre. Suas formações incluem as seguintes graduações: Contábeis, Arquitetura, Física, Administração, Direito, Economia, Estudos Sociais, Pedagogia, Educação Física, Química e Ciências Militares.

Quatro dos servidores são formados em Administração de Empresas, sendo que um é concomitantemente formado em Direito. Há dois contadores e dois economistas. As demais graduações apresentam apenas um graduado.

O tempo de atuação desses servidores no setor público varia entre cinco e trinta e um anos. E o tempo de atuação diretamente no PPA varia entre menos de um ano até 31 anos. Ressalta-se, novamente, que iniciativas anteriores a 1992 não se referem ao PPA, mas a outras iniciativas de planejamento governamental.

A atividade de coordenação do processo de elaboração e acompanhamento do PPA é exclusiva da Carreira de Controle Interno, composta por Auditores e Inspetores (carreira específica criada a partir da fusão das carreiras de Analista/Técnicos de Planejamento e Orçamento e Analista/Técnicos de Finanças e Controle). Cabe destacar que o Governo do Distrito Federal não realiza mais concurso para contratação de Inspetores. Os salários da Carreira de Controle Interno iniciam em R\$ 12.800,00 e chegam até R\$ 17.558,15.

Sobre a política de capacitação para os servidores que atuam no PPA, conforme as informações encaminhadas pelo Distrito Federal, o Distrito Federal conta com uma política ampla, que beneficia todas as carreiras do Estado com a disponibilização de cursos de qualificação diversos.

7.2.3.2 Mato Grosso do Sul

São vinte e nove servidores lotados no órgão central de planejamento no Estado do Mato Grosso do Sul. Todos são estatutários, sendo dezesseis Gestores

Governamentais, onze Analistas Administrativos e dois Técnicos Administrativos. Todos possuem no mínimo especialização, sendo que cinco são mestres.

As graduações desses servidores são: História, Direito, Economia, Publicidade, Ciências Sociais, Administração, Contábeis, Letras, Serviço Social, Veterinária, Administração, Biologia, Ciências da Computação e Agronomia. Sete pessoas são formadas em Economia, seis em Direito, cinco em Administração, dois em Contábeis, dois em Serviço Social e dois em Letras. Há servidores formados em dois cursos concomitantemente (História e Direito, Letras e Direito).

O tempo de atuação no setor público varia entre quatro e vinte anos. E o tempo de atuação no processo de elaboração e acompanhamento do PPA está entre menos de um ano e dez anos.

A Carreira de Gestor Governamental possui remuneração inicial de R\$ 13.816,10 e final de R\$ 29.878,50. A de Analista Administrativo inicial com R\$ 5.932,44 e pode chegar até R\$ 19.039,74. A Carreira de Técnico Administrativo apresenta valor inicial de R\$ 3.126,37 e final de R\$ 10.163,38.

Todos os servidores que atuam na coordenação do processo de elaboração e acompanhamento do PPA no órgão central recebem capacitações anualmente, a cada ciclo iniciado.

7.2.4 Região Sudeste

Na região Sudeste apenas o Estado do Espírito Santo respondeu a pesquisa.

7.2.4.1 Espírito Santo

A competência para coordenar o processo de elaboração e acompanhamento do PPA no Estado do Espírito Santo está a cargo da Secretaria de Estado de Economia e Planejamento.

Há vinte e três servidores atuando no processo de elaboração e acompanhamento do PPA, sendo que dezessete são estatutários e seis são cargos comissionados. Desses servidores, quatro possuem mestrado, nove são especialistas, seis são graduados, e quatro possuem graduação incompleta ou estão

cursando (o que para esta pesquisa foi considerado como nível médio, pois este foi o critério seguido para todos os questionários – considerou-se o nível de instrução para o qual o servidor apresenta curso concluído).

Com relação à questão sobre quais os cursos de graduação dos servidores, a informação enviada pelo Estado do Espírito Santo com relação aqueles que possuem no mínimo graduação, trouxe dados referentes a apenas quatorze servidores, não incluindo, portanto, a totalidade desses servidores, que são em número de dezenove. Os cursos de graduação informados são nas seguintes áreas: Economia (nove servidores), Administração (quatro servidores), e Contábeis.

O tempo de atuação dessas pessoas no setor público varia entre três e trinta e seis anos. O tempo de atuação no PPA não foi informado. Não há uma carreira específica no Estado, para atuar na coordenação do planejamento e do acompanhamento do PPA. Sobre capacitação, o Estado informou que existe uma para elaboração do PPA, realizada a cada quatro anos, no período que antecede a elaboração do Projeto de Lei, pela ESESP (Escola de Serviço Público do Espírito Santo). Além disso, eventualmente são realizadas capacitações específicas.

7.2.5 Região Sul

Na Região Sul, responderam à pesquisa os Estados do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina.

7.2.5.1 Rio Grande do Sul

O órgão que detém a competência de coordenar o processo de elaboração e acompanhamento do PPA no Estado do Rio Grande do Sul é a Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão.

Onze servidores atuam diretamente nessa atividade, que é desenvolvida pelo Departamento de Planejamento Governamental da Secretaria. Todos são estatutários. Desses servidores, um possui graduação, cinco possuem especialização e cinco são mestres.

As graduações são nas seguintes áreas: Direito, Publicidade, Letras, Biblioteconomia, Administração, Economia, Arquitetura, Nutrição e Estatística. Há predominância do curso de Economia (cinco servidores). Dois servidores possuem o curso de Arquitetura. Há um servidor formado concomitantemente em Direito, Publicidade e Letras; um formado em Biblioteconomia e Administração; e outro em Nutrição e Estatística.

O tempo de atuação dessas pessoas no setor público varia entre oito e vinte e cinco anos. E o tempo de atuação no PPA vai de três a dezesseis anos.

Além desses onze servidores, envolve-se também no processo elaboração e acompanhamento do Plano, a Divisão de Desenvolvimento Regional, que é composta por quatro geógrafos, que atuam de forma matricial no Departamento.

Há duas carreiras de nível superior atuando na Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. Uma é a de Analista de Planejamento, Orçamento e Gestão – APOG (carreira exclusiva da Secretaria) e a outra é a de Técnico-Científico (os servidores dessa carreira podem ser lotados nos diferentes órgãos do Estado do RS).

Os salários da carreira de APOG variam entre R\$ 7.345,12 (inicial) e R\$ 16.486,04 (final). E os da carreira de Técnico-Científico iniciam com R\$ 3.370,02 e chegam até R\$ 7.956,99.

O Estado não apresenta uma política de capacitação específica para os servidores que atuam na coordenação do processo de elaboração e acompanhamento do PPA.

No caso dos servidores que atuam com PPA nos órgãos setoriais, há capacitações realizadas periodicamente, organizadas pelos servidores da Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. Esse processo se intensifica nos momentos de elaboração, mas são também realizadas algumas oficinas durante a fase de acompanhamento.

Atualmente está sendo implantada a Escola de Planejamento, ligada à Secretaria, que terá por objetivo capacitar os servidores do Estado nas atividades que são competência da Secretaria, por meio de cursos presenciais e a distância. Dentre essas capacitações estarão as relacionadas a planejamento governamental e PPA.

7.2.5.2 Santa Catarina

Embora o Estado de Santa Catarina possua uma Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, que conta, inclusive, com um Departamento de Planejamento, a responsabilidade sobre o PPA está na Secretaria de Fazenda desde o ano de 2011.

Existe uma Gerência de Elaboração do PPA e uma Gerência de Acompanhamento e Avaliação do PPA. Cada gerente conta com um servidor na equipe. São, ao todo, quatro servidores, sendo três cargos comissionados e um, CLT. Dois possuem graduação, um tem MBA e um é mestre. Três são formados em Administração e um em Geografia. O tempo de atuação dessas pessoas no setor público fica entre cinco e dezoito anos. O tempo de atuação no PPA varia também, entre cinco e dezoito anos.

Não há uma carreira específica para aqueles que atuam no processo de elaboração e acompanhamento do PPA. Também não há uma política de capacitação. As capacitações são realizadas conforme a demanda.

Os Quadros 7 e 8 apresentam um resumo das informações enviadas sobre os estados a respeito da burocracia que atua diretamente na coordenação do processo de elaboração e no acompanhamento do PPA estadual.

Quadro 7: Número de servidores, vínculo e escolaridade

UF	Nº Servidores que atuam no PPA	Vínculo	Escolaridade	Graduação
AL	8	Estatutário CC Bolsista	Nível médio Graduação Especialização Mestrado	Agronomia Economia Gestão Pública
BA	Não foi informado	Estagiário Contratado Estatutário CC	Não foi informado	Não foi informado
CE	12	Estatutário	Especialização Mestrado	Administração Ciências Sociais Contábeis Direito Economia Estatística Letras Pedagogia Serviço Social

Continua

UF	Nº Servidores que atuam no PPA	Vínculo	Escolaridade	Graduação
PE	3	Estatutário CC	Especialização Mestrado	Administração Ciências Sociais
RN	5	Estatutário CLT CC Outros	Graduação Especialização Mestrado	Arquitetura Ciências Sociais Direito Economia Geografia
SE	6	Estatutário CC	Graduação Especialização Mestrado	Administração Direito Economia Ciências Atuariais
DF	15	Estatutário	Graduação Especialização Mestrado	Administração Arquitetura Ciências Militares Contábeis Direito Economia Educação Física Estudos Sociais Física Pedagogia Química
MS	29	Estatutário	Especialização Mestrado	Administração Agronomia Biologia Ciências da Computação Ciências Sociais Contábeis Direito Economia História Letras Publicidade Serviço Social Veterinária
ES	23	Estatutário CC	Nível médio Graduação Especialização Mestrado	Administração Contábeis Economia
RS	11	Estatutário	Graduação Especialização Mestrado	Administração Arquitetura Biblioteconomia Direito Economia Estatística Letras Nutrição Publicidade
SC	4	CC CLT	Graduação MBA Mestrado	Administração Geografia

Fonte: Elaborado pela autora

Conforme os dados trazidos pelo Quadro 7, dentre os onze estados que responderam à pesquisa, Mato Grosso do Sul é o que apresenta a maior equipe (vinte e nove servidores), e Pernambuco é o que possui a menor equipe, composta apenas por três servidores. O quadro 8 apresenta uma relação entre a população do Estado e o número de servidores que atuam no PPA. Utilizando essa proporção, o Estado que apresenta menor número de habitantes por servidor é o Mato Grosso do Sul e o que apresenta a relação mais desfavorável, ou seja, um maior número de habitantes para cada servidor que atua no processo de elaboração e acompanhamento do PPA é o de Pernambuco.

Quadro 8: Relação população do Estado / Nº de servidores que atuam no PPA

Unidade da Federação	População Estimada (2017)	Nº Servidores que atuam no PPA	Relação população/ Nº de servidores que atuam no PPA
Alagoas (AL)	3.375.823	8	421.978
Bahia (BA)	15.344.447	Não informado	
Ceará (CE)	9.020.460	12	751.705
Pernambuco (PE)	9.473.266	3	3.157.755
Rio Grande do Norte (RN)	3.507.003	5	701.401
Sergipe (SE)	2.288.116	6	381.353
Distrito Federal (DF)	3.039.444	15	202.630
Mato Grosso do Sul (MS)	2.713.147	29	93.557
Espírito Santo (ES)	4.016.356	23	174.624
Rio Grande do Sul (RS)	11.322.895	11	1.029.354
Santa Catarina (SC)	7.001.161	4	1.750.290

Fonte: Elaborado pela autora

Ceará, Distrito Federal, Mato Grosso do Sul e Rio Grande do Sul possuem apenas estatutários atuando no processo de coordenação da elaboração e acompanhamento do PPA, enquanto Santa Catarina não apresenta nenhum servidor com esse tipo de vínculo nessa atividade.

Todos os estados apresentam equipes bastante qualificadas, com graduados, especialistas e mestres. Os estados que apresentam maior diversidade de formações são o Mato Grosso do Sul, que possui uma equipe formada por servidores oriundos de treze cursos de graduação diferentes; seguido do Distrito Federal (onze cursos), do Ceará (dez) e do Rio Grande do Sul (nove).

Administração e Economia são os cursos mais recorrentes, estando presentes em oito dos estados da amostra. Logo em seguida está o curso de Direito, que aparece em seis estados e o de Ciências Sociais⁷, que está em cinco.

Quadro 9: Tempos de serviço público e de atuação no PPA, carreira específica e capacitação

Estado	Tempo serviço público	Tempo atuação no PPA*	Carreira específica	Política de Capacitação
AL	De 2 a 43 anos	De 8 meses a 40 anos	Não	Sim
BA	Não informado	Não informado	Não	Sim
CE	De 8 a 36 anos	De 2 a 12 anos	Sim	Sim
PE	De 4 a 35 anos	De 4 a 17 anos	Sim	Não
RN	De 3 a 44 anos	De 3 a 15 anos	Sim	Não
SE	De 5 a 23 anos	De 4 a 13 anos	Não	Não
DF	De 5 a 31 anos	De menos de um ano a 31 anos	Sim	Sim
MS	De 4 a 20 anos	De 1 a 10 anos	Sim	Sim
ES	De 3 a 36 anos	Não informado	Não	Sim
RS	De 8 a 25 anos	De 3 a 16 anos	Sim	Não
SC	De 5 a 18 anos	De 5 a 18 anos	Não	Não

* Os primeiros Planos Plurianuais estaduais foram construídos para o período 1992-1995. Informações que apresentem uma atuação maior que 27 anos, portanto, referem-se a outras iniciativas de planejamento governamental.

Fonte: elaborado pela autora.

Todos os estados possuem equipes compostas por servidores com diferentes tempos de serviço público e de atuação direta no PPA. Os estados com maior amplitude nesses critérios são Alagoas e Rio Grande do Norte. Em todos os estados, os servidores possuem ao menos dois anos de tempo de serviço público.

Com relação a uma carreira específica para atuação no PPA, seis dos onze estados responderam afirmativamente. Sobre a existência de uma política de capacitação, cinco dos onze estados responderam que não contam com esse instrumento.

7.3 DIMENSÃO TERRITORIAL NOS PPAS SUBNACIONAIS

Nesta sessão serão apresentadas as informações coletadas sobre a dimensão territorial do Plano Plurianual dos estados subnacionais, a partir de pesquisa documental realizada nos PPAs estaduais 2016-2019.

⁷ O Curso de Estudos Sociais foi considerado juntamente com o de Ciências Sociais.

A regionalização das metas do PPA foi entendida neste trabalho como *proxy* da capacidade estatal para planejamento, uma vez que é uma obrigação constitucional e que esse quesito demonstra um refinamento no processo de planejamento governamental.

7.3.1 Região Norte

7.3.1.1 Acre

Vinte e dois municípios compõem o Estado. A partir de 1999, visando a uma melhor gestão, o Estado foi dividido em cinco Regionais de Desenvolvimento: Alto Acre, Baixo Acre, Purus, Tarauacá/Envira e Juruá. Essas regiões correspondem às microrregiões estabelecidas pelo IBGE e seguem a distribuição das bacias hidrográficas dos principais rios acrianos. (ACRE, 2017a)

O Plano Plurianual 2016-2019 do Acre foi instituído pela Lei nº 3.100, de 29 de dezembro de 2015 (ACRE, 2017b). As regiões de desenvolvimento são mencionadas frequentemente na parte do Plano que apresenta um diagnóstico da situação do Estado. A regionalização no PPA não apresenta um destaque. Os programas são nominados e logo abaixo é possível ver todas as metas, sendo que poucas são regionalizadas (por Regiões de Desenvolvimento ou por município).

7.3.1.2 Amapá

O Estado, que foi território até a Constituição de 1988, é composto por dezesseis municípios, e encontra-se dividido em seis Regiões de Planejamento: Centro-Oeste, Extremo-Norte, Lagos, Metropolitano, Sudeste e Sul.

O PPA 2016-2019 do Amapá foi instituído pela Lei nº 1.981, de 15 de janeiro de 2016 (Amapá, 2016), e traz em seu texto:

Parágrafo único. Os órgãos disponibilizarão em suas páginas na internet os anexos atualizados que compõem o PPA 2016 – 2019, e a imprensa oficial manterão em seus arquivos cópia impressa do PPA para consulta dos interessados.

A referida Lei atribui, portanto, a obrigatoriedade de divulgação aos órgãos que compõem a Administração estadual. No Diário Oficial do Estado, foi publicado apenas o texto da Lei, sem anexos contendo os programas.

Na Secretaria de Planejamento do Estado há um *link* (<http://www.seplan.ap.gov.br>) para estatísticas setoriais, local onde se encontrariam informações sobre o PPA 2016/2019 (Amapá, 2017). Mas lá está apenas a seguinte informação:

Estatísticas Setoriais do Amapá – Indicadores PPA 2016/2019 – é uma publicação da SEPLAN que apresenta os principais indicadores estatísticos dos diversos setores, que servirão para monitorar o PPA de 2016 a 2019. Neste documento estão contidas informações estatísticas do Amapá, região Norte e Brasil, sobre o perfil físico do território, demografia, economia, social, meio ambiente, segurança, infraestrutura e outros, em uma série histórica temporal ao longo de uma década.

Ou seja, o *link* não traz informações sobre os programas. Verificando secretarias estaduais também não foi possível encontrar os programas do PPA. Não há, portanto, informações disponíveis na internet sobre os programas do PPA 2016-2019 do Estado do Amapá, o que impossibilita a identificação de como a dimensão territorial é abordada no planejamento do Estado.

7.3.1.3 Amazonas

O Estado do Amazonas é o maior da Federação em território. Composto por sessenta e dois municípios, o Amazonas tem sua divisão administrativa estabelecida no artigo 26 da Constituição Estadual:

- I – 1.^a Sub-Região - Região do Alto Solimões - compreendendo as áreas abrangidas pelos Municípios de: Amaturá, Atalaia do Norte, Benjamim Constant, São Paulo de Olivença, Santo Antônio do Içá, Tabatinga e Tonantins;
- II – 2.^a Sub-Região - Região do Triângulo Jutai/Solimões/Juruá - compreendendo as áreas dos Municípios: Alvarães, Fonte Boa, Japurá, Juruá, Jutai, Maraã, Tefé e Uarini;
- III – 3.^a Sub-Região - Região do Purus - compreendendo as áreas sob jurisdição dos Municípios de: Boca do Acre, Canutama, Lábrea, Pauini e Tapauá;
- IV – 4.^a Sub-Região - Região do Juruá - compreendendo os Municípios de: Carauari, Eirunepé, Envira, Ipixuna, Itamarati e Guajará;
- V - 5.^a Sub-Região - Região do Madeira - compreendendo os Municípios de: Borba, Humaitá, Manicoré, Novo Aripuanã e Apuí;

VI – 6.^a Sub-Região - Região do Alto Rio Negro - compreendendo os Municípios de: Barcelos, Santa Isabel do Rio Negro e São Gabriel da Cachoeira;

VII - 7.^a Sub-Região - Região do Rio Negro/Solimões - compreendendo o Município da Capital e os Municípios de: Anamá, Anori, Autazes, Beruri, Caapiranga, Careiro, Careiro da Várzea, Coari, Codajás, Iranduba, Manacapuru, Manaquiri, Novo Airão e Rio Preto da Eva;

VIII – 8.^a Sub-Região - Região do Médio Amazonas - compreendendo os Municípios de: Itacoatiara, Itapiranga, Maués, Nova Olinda do Norte; Presidente Figueiredo, Silves e Urucurituba;

IX – 9.^a Sub-Região - Região do Baixo Amazonas - incorporando os Municípios de: Barreirinha, Boa Vista do Ramos, Nhamundá, Parintins, São Sebastião do Uatumã e Uruará. (AMAZONAS, 1989)

O Plano Plurianual 2016-2019 do Amazonas foi instituído pela Lei nº 4.268, de 15 de dezembro de 2015. Os programas apresentam a regionalização nas seguintes escalas: o Estado, as nove Sub-regiões estabelecidas na Constituição Estadual e, ainda, a Região Metropolitana. (AMAZONAS, 2015)

7.3.1.4 Pará

O Pará possui cento e quarenta e quatro municípios. A regionalização territorial adotada no Estado é definida no Decreto Estadual nº 1.066, de 19 de junho de 2008. Foram instituídas doze Regiões de Integração, que representam espaços com semelhanças de ocupação, de nível social e de dinamismo econômico e cujos municípios possuem integração entre si. (PARÁ, 2015)

O Manual de Elaboração do PPA 2016-2019 do Estado do Pará apresenta a orientação:

Este Plano no papel de condutor das ações do governo deve estabelecer, de forma regionalizada, objetivos e metas da administração pública estadual para um período de quatro anos.

[...]

Muito embora o caráter regionalizado do PPA esteja consolidado por meio dos dispositivos legais, sua importância e relevância como instrumento efetivo da ação de governo e de consecução das demandas da população, ainda carece de reconhecimento não só por parcela de seus executores, mas, sobretudo, pela sociedade.

Para fazer frente a esse desafio, o processo de elaboração do PPA 2016-2019 - Governo Regionalizado, Desenvolvimento Integrado enfatiza a abordagem regional do planejamento, apoiado em ampla escuta social previamente à formulação dos programas governamentais, envolvendo as 12 regiões de integração do estado, no sentido de tornar o Plano um instrumento mais efetivo de integração entre governo e sociedade.

Além dessas alterações, o PPA 2016-2019, em sua forma final, apresentará a previsão financeira e as metas dos programas setoriais, por região de

integração, com valores globais para os quatro anos, focalizando os níveis estratégico e tático, reservando-se seu detalhamento anual à LOA. (PARÁ, 2015, p. 9)

O Plano Plurianual 2016-2019 do Pará foi instituído pela Lei nº 8.335, de 29 de dezembro de 2015, e sua estrutura é organizada a partir das Regiões de Integração.

7.3.1.5 Rondônia

Rondônia possui cinquenta e dois municípios. O Manual de orientações para elaboração do PPA 2016-2019 do Estado (Rondônia, 2015a, p. 11) afirma:

O Plano tem por desafio elaborar Programas com Objetivos, Iniciativas e Ações exequíveis, com capacidade de atender as demandas da sociedade, com características e atributos que possibilitem a gestão, o monitoramento e a avaliação de FORMA TRANSVERSAL E REGIONALIZADA.

A Lei Complementar nº 414, 28 de dezembro de 2007 estabeleceu as Regiões de Planejamento e Gestão para o Estado de Rondônia, tendo como objetivos:

1. Servir de instrumento para o planejamento descentralizado das ações Governamentais;
2. Servir como referência para as ações regionais dos Órgãos e Unidades Orçamentárias;
3. Regionalizar a coleta e sistematização das informações para o planejamento, execução gestão e monitoramento das ações;

As dez Regiões de Planejamento do Estado têm como pólo de referência os Municípios de:

Região I: Porto Velho;
 Região II: Ariquemes;
 Região III: Jaru;
 Região IV: Ouro Preto do Oeste;
 Região V: Ji-Paraná;
 Região VI: Cacoal;
 Região VII: Vilhena;
 Região VIII: Rolim de Moura;
 Região IX: São Francisco do Guaporé; e
 Região X: Guajará-Mirim.

O PPA 2016-2019 do Estado foi instituído pela Lei nº 3.647, de 06 de novembro de 2015. (RONDÔNIA, 2015b)

Os produtos do PPA são regionalizados a partir das dez Regiões de Planejamento do Estado.

7.3.1.6 Roraima

Roraima possui 15 municípios. O Estado não conta com uma divisão em regiões. A Lei nº 1.027, de 12 de janeiro de 2016, instituiu o PPA 2016-2019 do Estado (RORAIMA, 2016). Conforme a determinação dessa Lei, a regionalização do PPA deve ser realizada por município:

§ 2º A regionalização das ações será feita respeitando a divisão do Estado por municípios, quais sejam: Alto Alegre, Amajari, Boa Vista, Bonfim, Cantá, Caracaraí, Caroebe, Iracema, Mucajaí, Normandia, Pacaraima, Rorainópolis, São João da Baliza, São Luiz do Anauá e Uiramutã.

No Plano, os produtos são regionalizados em duas possíveis escalas: estado ou municípios.

7.3.1.7 Tocantins

O Estado de Tocantins tem cento e trinta e nove municípios. A Secretaria do Planejamento e Orçamento de Tocantins trabalha com oito Regiões de Planejamento: Região Bico do Papagaio, Região Central e Jalapão, Região Centro-oeste, Região Norte, Região Nordeste, Região Noroeste, Região Sudeste e Região Sul.

O Manual do Plano Plurianual do Tocantins 2016-2019 (Tocantins, 2015b, p. 24), ao se referir à regionalização no Plano afirma:

Fornece informações relacionadas à distribuição das metas estipuladas para o Objetivo regionalizadas. Expressão Regional do quadro atual a ser modificado pelo objetivo. A meta será estabelecida para os quatro anos do Plano, contemplando o que o Governo pretende implementar no período de 2016-2019.
A regionalização será expressa por Região de Planejamento adotada pela SEPLAN.

O PPA 2016-2019 do Tocantins foi instituído pela Lei nº 3.051, de 21 de dezembro de 2015. (TOCANTINS, 2015a)

No Plano, são utilizadas as Regiões de Planejamento adotadas pela SEPLAN, o Estado como um todo e uma escala específica para a Secretaria da Saúde.

7.3.2 Região Nordeste

7.3.2.1 Alagoas

O Estado de Alagoas é composto por cento e dois municípios, e suas regiões de planejamento foram instituídas pelo Decreto nº 30.157 (Alagoas, 2014a), de 29 de janeiro de 2014:

- I – 1ª Região, Metropolitana
- II – 2ª Região, Tabuleiros do Sul
- III – 3ª Região, Baixo São Francisco
- IV – 4ª Região, Agreste
- V – 5ª Região, Planalto da Borborema
- VI – 6ª Região, Serrana dos Quilombos
- VII – 7ª Região, Norte
- VIII – 8ª Região, Médio Sertão
- IX – 9ª Região, Alto Sertão

O artigo 2º desse Decreto estabelece ainda:

Art. 2º Os planos de desenvolvimento regional e as metas da Administração Pública Estadual, estabelecidas nos Planos Plurianuais, nas Leis Orçamentárias Anuais para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada, serão regionalizadas com base no recorte regional estabelecido neste Decreto.

A Secretaria de Estado do Planejamento e do Desenvolvimento Econômico de Alagoas produziu um material intitulado Modelo de Regionalização para o Planejamento Estadual de Alagoas (Alagoas, 2014b), no qual são apresentados informações e indicadores de cada uma das regiões e orientações para a regionalização do planejamento das ações governamentais.

O PPA 2016-2019 do Estado foi instituído pela Lei nº 7.798, de 06 de abril de 2016 (Alagoas, 2016). Mas, apesar do Decreto e do manual mencionados anteriormente, o Plano não apresenta referência alguma à dimensão territorial.

7.3.2.2 Bahia

A Bahia é composta por quatrocentos e dezessete municípios. O Estado possui vinte e sete Territórios de Identidade, que são apresentados pela Secretaria do Planejamento:

O território é conceituado como um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, caracterizado por critérios multidimensionais, tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições, e uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade, coesão social, cultural e territorial. (BAHIA, 2017)

Os territórios são: Irecê, Velho Chico, Chapada Diamantina, Sisal, Litoral Sul, Baixo Sul, Extremo Sul, Médio Sudoeste da Bahia, Vale do Jiquiriçá, Sertão do São Francisco, Bacia do Rio Grande, Bacia do Paramirim, Sertão Produtivo, Piemonte do Paraguaçu, Bacia do Jacuípe, Piemonte da Diamantina, Semiárido Nordeste II, Litoral Norte e Agreste Baiano, Portal do Sertão, Sudoeste Baiano, Recôncavo, Médio Rio de Contas, Bacia do Rio Corrente, Piemonte Norte do Itapicuru, Metropolitano de Salvador e Costa do Descobrimento (Figura 9).

O PPA 2016-2019 do Estado da Bahia foi instituído pela Lei nº 13.468, de 29 de dezembro de 2015 (Bahia, 2015), e as escalas utilizadas no Plano são o Estado e os Territórios de Identidade.

7.3.2.3 Ceará

O Estado é composto por cento e oitenta e quatro municípios. O Ceará é organizado em oito Macrorregiões de Planejamento (Região Metropolitana de Fortaleza, Litoral Oeste Sobral/Ibiapaba, Sertão dos Inhamuns, Sertão Central, Baturité, Litoral Leste/Jaguaribe e Cariri/Centro Sul). (CEARÁ, 2017)

A Figura 10 apresenta essas Macrorregiões:

A Lei que instituiu o PPA 2016-2019 do Estado é a de nº 15.929, de 29 de dezembro de 2015. (CEARÁ, 2017)

O Plano utiliza como escalas as Macrorregiões de Planejamento e o Estado. Um dos anexos da Lei do PPA é um volume contendo os programas por Macrorregião de Planejamento.

7.3.2.4 Maranhão

O Maranhão é composto por duzentos e dezessete municípios, e sua regionalização foi estabelecida na Lei Complementar nº 108, de 21 de novembro de 2007. (Maranhão, 2007)

São trinta e duas Regiões de Planejamento: 01 - Região da Baixada Maranhense, 02 - Região da Chapada das Mesas, 03 - Região da Ilha do Maranhão, 04 - Região da Pré-Amazônia, 05 - Região das Serras, 06 - Região do Alpercatas, 07 - Região do Alto Munim, 08 - Região do Alto Turi, 09 - Região do Baixo Balsas, 10 - Região do Baixo Itapecuru, 11 - Região do Baixo Munim, 12 - Região do Baixo Turi, 13 - Região do Delta do Parnaíba, 14 - Região do Flores, 15 - Região do Gurupi, 16 - Região do Litoral Ocidental, 17 - Região do Mearim, 18 - Região do Médio Mearim, 19 - Região do Médio Parnaíba, 20 - Região do Pericumã, 21 - Região do Pindaré, 22 - Região do Sertão Maranhense, 23 - Região do Tocantins, 24 - Região dos Carajás, 25 - Região dos Cocais, 26 - Região dos Eixos Rodoferroviários, 27 - Região dos Gerais de Balsas, 28 - Região dos Guajajaras, 29 - Região dos Imigrantes, 30 - Região dos Lagos, 31 - Região dos Lençóis Maranhenses, e 32 - Região dos Timbiras (Figura 11).

As Secretarias da Saúde (oito macrorregiões), da Educação (dezoito unidades regionais) e do Meio Ambiente (doze bacias hidrográficas) utilizam regionalizações próprias. (MARANHÃO, 2017)

O PPA do Estado do Maranhão foi instituído pela Lei nº 10.375, de 16 de dezembro de 2015. (MARANHÃO, 2015)

São utilizadas como escalas o Estado, os municípios, as Regiões de Planejamento, bem como as regionalizações da Saúde, da Educação e do Meio Ambiente.

7.3.2.5 Paraíba

Paraíba é um estado composto por duzentos e vinte e três municípios, que se encontra atualmente dividido em quatorze Regiões Geoadministrativas (1ª Região – João Pessoa, 2ª Região – Guarabira, 3ª Região – Campina Grande, 4ª Região – Cuité, 5ª Região – Monteiro, 6ª Região – Patos, 7ª Região – Itaporanga, 8ª Região – Catolé do Rocha, 9ª Região – Cajazeiras, 10ª Região – Sousa, 11ª Região – Princesa Isabel, 12ª Região – Itabaiana, 13ª Região – Pombal, e 14ª Região – Mamanguape). (VERAS ET AL, 2016)

A Lei nº 10.632, de 18 de janeiro de 2016, instituiu o PPA 2016-2019 no Estado da Paraíba. (PARAÍBA, 2016)

O Plano traz, em algumas metas, informações relacionadas à execução em Regiões Administrativas, mas não explicita quais seriam. Há, por exemplo, uma meta de um programa da Secretaria da Educação: Construir 24 Unidades escolares de Educação Básica, Técnico Profissionalizante, Quadras, Ginásios Poliesportivos e Centros de Formação de Professores nas Regiões Geoadministrativas.

As metas são apresentadas, ainda, por regionais de ensino, delegacias regionais e comandos regionais da polícia militar e do corpo de bombeiros.

7.3.2.6 Pernambuco

O Estado é composto por dezoito municípios. Pernambuco estabeleceu quatorze Regiões de Desenvolvimento: Mata Sul, Mata Norte, Agreste Meridional, Agreste Central, Agreste Setentrional, Itaparica, Moxotó, Pajeú, Araripe, São Francisco, Sertão Central, RMR – Núcleo Oeste-Sul, RMR – Núcleo Centro, e RMR – Núcleo Norte. (PERNAMBUCO, 2017)

O PPA 2016-2019 de Pernambuco foi instituído pela Lei nº 15.703, de 21 de dezembro de 2015. (PERNAMBUCO, 2015)

Na Lei do PPA, há a seguinte indicação:

§ 2º A localização espacial das subações é realizada respeitando-se a divisão do Estado em 12 (doze) Regiões de Desenvolvimento, quais sejam:
I- Região de Desenvolvimento Sertão de Itaparica
II- Região de Desenvolvimento Sertão do São Francisco
III- Região de Desenvolvimento Sertão do Araripe
IV- Região de Desenvolvimento Sertão Central

- V- Região de Desenvolvimento Sertão do Pajeú
- VI- Região de Desenvolvimento Sertão do Moxotó
- VII- Região de Desenvolvimento Agreste Meridional
- VIII- Região de Desenvolvimento Agreste Central
- IX- Região de Desenvolvimento Agreste Setentrional
- X- Região de Desenvolvimento Mata Sul
- XI- Região de Desenvolvimento Mata Norte
- XII- Região de Desenvolvimento Metropolitana

A diferença no número de regiões encontradas na base de dados do Estado e na Lei do PPA está na Região Metropolitana que, na primeira, aparece subdividida em Núcleo Oeste-Sul, Núcleo Centro e Núcleo Norte, ao passo que na Lei do PPA não está subdividida.

As ações do PPA aparecem com a informação referente às Regiões de Desenvolvimento em que serão executadas. Algumas metas são apresentadas como não regionalizadas, outras trazem a informação de que são para todo o Estado. No Plano, não é possível perceber a diferença entre essas duas últimas opções.

7.3.2.7 Piauí

O Estado do Piauí é composto por duzentos e vinte e quatro municípios e possui onze Territórios de Desenvolvimento (Planície Litorânea; Cocais; Carnaubais; Entre Rios; Vale do Sambito; Vale do Rio Guaribas; Vale do Rio Canindé; Serra da Capivara; Vale dos Rios Piauí e Itaueira; Tabuleiros do Alto Parnaíba; e Chapada das Mangabeiras). (PIAUÍ, 2017)

O PPA 2016-2019 do Estado do Piauí foi instituído pela Lei nº 6.751, de 29 de dezembro de 2015. (PIAUÍ, 2015)

O anexo III da Lei do PPA traz as metas físicas por programa, ação, produto e Territórios de Desenvolvimento. As escalas utilizadas são o Estado e os Territórios de Desenvolvimento.

7.3.2.8 Rio Grande do Norte

O Rio Grande do Norte é composto por cento e sessenta e sete municípios e não possui uma regionalização instituída pelo órgão central de planejamento do

Estado. Há, por exemplo, dezesseis diretorias regionais de ensino, sete unidades regionais de saúde pública e quatorze polos turísticos. (GONÇALVES, 2012)

O PPA 2016-2019 do Estado foi instituído pela Lei nº 10.048, de 26 de janeiro de 2016. (RIO GRANDE DO NORTE, 2016)

As metas foram regionalizadas de acordo com os Territórios da Cidadania que compõem o Estado, definidos pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (Agreste Litoral Sul; Alto Oeste; Sertão do Apodi; Açu/Mossoró; Potengi; Trairi; Mato Grande; Seridó; Sertão Central, Cabugi e Litoral Norte; e Terras Potiguaras). (MAIA, NOGUEIRA, PAZ, 2016)

Não há metas regionalizadas pelas regionais utilizadas pelos órgãos. As opções de escalas são Rio Grande do Norte e os Territórios da Cidadania.

7.3.2.9 Sergipe

Sergipe é composto por setenta e cinco municípios e está dividido em oito Territórios de Identidade (Alto Sertão, Médio Sertão, Sul, Centro Sul, Leste Sergipano, Agreste Central, Baixo São Francisco e Grande Aracaju). (TEIXEIRA, MELO, FRANÇA, 2011)

O PPA 2016-2019 do Sergipe foi instituído pela Lei nº 8.089, de 08 de janeiro de 2016. (SERGIPE, 2016)

As metas do Plano foram regionalizadas de acordo com os Territórios de Identidade.

7.3.3 Região Centro-Oeste

7.3.3.1 Distrito Federal

O Distrito Federal não possui municípios. É dividido em trinta e uma regiões administrativas. As orientações para elaboração do PPA 2016-2019 produzidas pela Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão afirmam:

Ao tratar do planejamento de médio prazo em âmbito distrital, a Lei Orgânica do Distrito Federal, em seu §2º do art. 149, acrescenta três exigências a essa determinação constitucional: (1) compatibilidade com o Plano de Ordenamento Territorial; (2) regionalização por Região Administrativa; e (3) quantificação física e financeira das diretrizes, objetivos e metas. (DISTRITO FEDERAL, 2015a, p. 7)

Sobre os atributos das ações, as orientações trazem:

Regionalização: Área geográfica (Região Administrativa) programada para o desenvolvimento da ação. No caso de impossibilidade de detalhamento da área de implementação da ação, deverá ser utilizada a classificação DISTRITO FEDERAL (99). Entretanto a utilização desse tipo de classificação deve ser criteriosa, pois não apresenta de forma clara como o Governo está atuando nas cidades do Distrito Federal para diminuir as diferenças regionais. (DISTRITO FEDERAL, 2015a, p. 22)

A Lei que instituiu o PPA 2016-2019 para o Distrito Federal é a de nº 5.602, de 30 de dezembro de 2015 (DISTRITO FEDERAL, 2015b). Conforme definiu essa Lei:

O PPA apresenta as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública do Distrito Federal de forma regionalizada, com base no disposto no Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT) vigente, conforme preconiza o § 2º do art. 149 da Lei Orgânica do Distrito Federal.

As metas do Plano seguem as orientações produzidas pela Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão, ou seja, são regionalizadas por Região Administrativa ou trazem o número 99, que se refere ao Distrito Federal como um todo.

7.3.3.2 Goiás

Goiás é composto por duzentos e quarenta e seis municípios e foi dividido em dez Regiões de Planejamento: Região Metropolitana de Goiânia, Região Centro Goiano (Eixo BR-153), Região Norte Goiano, Região Nordeste Goiano, Região Entorno do Distrito Federal, Região Sul Goiano, Região Sudeste Goiano (Estrada de Ferro), Região Sudoeste Goiano, Região Oeste Goiano (Eixo GO-060), Região Noroeste Goiano (Estrada do Boi). (GOIÁS, 2006)

A Lei nº 19.224, de 13 de janeiro de 2016, instituiu o PPA 2016-2019 para o Estado de Goiás (GOIÁS, 2016). As metas do Plano trazem a informação

regionalizada como Estado de Goiás ou de acordo com as Regiões de Planejamento.

7.3.3.3 Mato Grosso

Mato Grosso é composto por cento e quarenta e um municípios. O Estado adotou a regionalização produzida pelos Estudos de Zoneamento Sócio Econômico Ecológico de Mato Grosso (ZSEE). Foram considerados os modos de uso e ocupação, de organização da produção e os graus diferenciados de consolidação das atividades econômicas e os componentes da base natural. A esses critérios foram adicionados os estudos da hierarquia urbana, resultando nas Regiões de Influência. Foram estabelecidas doze Regiões de Planejamento. (MATO GROSSO, 2017)

O PPA 2016-2019 foi instituído pela Lei nº 10.340, de 19 de novembro de 2015. (MATO GROSSO, 2015) As metas do Plano trazem a informação Estado ou as Regiões de Planejamento.

7.3.3.4 Mato Grosso do Sul

O Estado do Mato Grosso do Sul é composto por setenta e nove municípios e se encontra dividido em nove Regiões de Planejamento (Campo Grande, Grande Dourados, Bolsão, Conesul, Pantanal, Leste, Norte, Sudoeste e Sul-fronteira). (MATO GROSSO DO SUL, 2015b)

O PPA 2016-2019 do Mato Grosso do Sul foi instituído pela Lei nº 4.806, de 21 de dezembro de 2015. (MATO GROSSO DO SUL, 2015a)

O espaço destinado à definição da região não foi preenchido no Plano. O campo, que se encontra na descrição das ações, aparece em branco na publicação da Lei.

7.3.4 Região Sudeste

7.3.4.1 Espírito Santo

O Estado do Espírito Santo é composto por setenta e oito municípios e, conforme a Lei nº 9.768, de 26 de dezembro de 2011, está dividido em dez Microrregiões de Planejamento (Metropolitana, Central Serrana, Sudoeste Serrana, Litoral Sul, Central Sul, Caparaó, Rio Doce, Centro Oeste, Nordeste e Noroeste). (ESPÍRITO SANTO, 2011)

O PPA 2016-2019 do Estado do Espírito Santo foi instituído pela Lei nº 10.489, de 15 de janeiro de 2016. (ESPÍRITO SANTO, 2016)

Os produtos no Plano são regionalizados conforme as dez Microrregiões ou para o Estado na íntegra.

7.3.4.2 Minas Gerais

O Estado de Minas Gerais é composto por oitocentos e cinquenta e três municípios, e seu território compreende dez Regiões de Planejamento (Alto Paranaíba, Central, Centro-Oeste de Minas, Jequitinhonha/Mucuri, Mata, Noroeste de Minas, Norte de Minas, Rio Doce, Sul de Minas e Triângulo). (MINAS GERAIS, 2017)

O PPA de Minas Gerais foi instituído pela Lei nº 21.968, de 14 de janeiro de 2016. As ações possuem regionalização de suas metas físicas e financeiras. São utilizadas as Regiões de Planejamento e há, ainda, uma opção chamada multiterritorial.

7.3.4.3 Rio de Janeiro

O Estado do Rio de Janeiro é composto por noventa e dois municípios. Divide-se em oito Regiões de Governo. Essa divisão foi instituída pela Lei nº 1.227/87, que aprovou o Plano de Desenvolvimento Econômico e Social 1988/1991. São elas: Metropolitana, Noroeste Fluminense, Norte Fluminense,

Baixadas Litorâneas, Serrana, Centro-Sul Fluminense, Médio Paraíba e Costa Verde. (CEPERJ, 2016)

O PPA 2016-2019 do Estado do Rio de Janeiro foi instituído pela Lei nº 7.211, de 18 de janeiro de 2016. (RIO DE JANEIRO, 2016)

Segundo essa lei:

Art. 11. É facultado às Unidades de Planejamento adequarem as metas físicas dos produtos das ações, com sua respectiva regionalização, para compatibilizá-las com as alterações de valor ou com outras modificações efetivadas na lei orçamentária anual.

As metas são atribuídas ao Estado como um todo ou são regionalizadas pelas Regiões de Governo apresentadas.

7.3.4.4 São Paulo

O Estado de São Paulo é composto por seiscentos e quarenta e cinco municípios. Foi realizado um agrupamento dos municípios para fins de planejamento. São as chamadas Regiões Administrativas, em número de quinze: Região Administrativa de Registro, Região Metropolitana da Baixada Santista, Região Administrativa de São José dos Campos, Região Administrativa de Sorocaba, Região Administrativa e Metropolitana de Campinas, Região Administrativa de Ribeirão Preto, Região Administrativa de Bauru, Região Administrativa de São José do Rio Preto, Região Administrativa de Araçatuba, Região Administrativa de Presidente Prudente, Região Administrativa de Marília, Região Administrativa Central, Região Administrativa de Barretos, Região Administrativa de Franca e Região Metropolitana de São Paulo (IGC, 2017).

O PPA do Estado foi instituído pela Lei nº 16.092, de 28 de dezembro de 2015. (SÃO PAULO, 2015)

O Plano traz um campo chamado Abrangência Espacial, que se relaciona aos programas. Todos estão preenchidos com a localização denominada Estado.

7.3.5 Região Sul

7.3.5.1 Paraná

O Estado do Paraná é composto por trezentos e noventa e nove municípios.

A Lei que instituiu o PPA 2016-2019 foi a de nº 18.661, de 22 de dezembro de 2015. (PARANÁ, 2015)

Conforme consta nessa Lei:

Regionalização - corresponde a localização do gasto. São utilizadas as 10 Mesorregiões Geográficas do IBGE - com as alterações da Lei Estadual nº 15.825/2008, quais sejam: 01 – Noroeste; 02 - Centro Ocidental; 03 - Norte Central; 04 - Norte Pioneiro; 05 - Centro Oriental; 06 - Oeste. 07 – Sudoeste; 08 - Centro-Sul; 09 – Sudeste; 10 - Metropolitana de Curitiba. Nas situações em que não foi possível regionalizar, ou seja, identificar onde se localizam os beneficiários da Meta, a quantidade foi prevista para o Estado como um todo.

No Plano, há um campo para Quantidade por Mesorregião em cada uma das metas. Nos casos em que a meta é para o Estado como um todo, esse campo aparece zerado.

7.3.5.2 Rio Grande do Sul

O Estado do Rio Grande do Sul é composto por quatrocentos e noventa e sete municípios, e sua regionalização foi estabelecida no ano de 1994, quando foram criados, pela Lei nº 10.283, os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs), que têm por objetivo a promoção do desenvolvimento regional, harmônico e sustentável, por meio da integração dos recursos e das ações de governo na região, visando à melhoria da qualidade de vida da população, à distribuição equitativa da riqueza produzida, ao estímulo à permanência do homem em sua região e à preservação e recuperação do meio ambiente. (RIO GRANDE DO SUL, 1994)

Os quatrocentos e noventa e sete municípios gaúchos foram inicialmente agrupados em vinte e um COREDEs, mas o número de Conselhos foi sendo ampliado gradativamente e hoje existem vinte e oito, que foram, por sua vez, organizados em nove Regiões Funcionais de Planejamento. Essa agregação foi

definida com base em critérios de homogeneidade econômica, ambiental e social e em variáveis relacionadas à identificação das polarizações de emprego, dos deslocamentos por tipo de transporte, da hierarquia urbana, da organização da rede de serviços de saúde e educação superior, entre outros. Essa regionalização foi proposta pelo Estudo Rumos 2015⁸. (RIO GRANDE DO SUL, 2015)

A utilização dos vinte e oito COREDEs e das nove Regiões Funcionais como escala é sugerida pela Secretaria Estadual de Planejamento, para elaboração do PPA e da LOA. No caso do PPA 2016-2019, que foi instituído pela Lei nº 14.755, de 20 de outubro de 2015 (Rio Grande do Sul, 2015), as metas foram planejadas para o Estado ou regionalizadas segundo as seguintes escalas: Região Funcional, COREDE ou Município. As ações que foram regionalizadas representaram aproximadamente 40% do Plano e compuseram os Cadernos de Regionalização, que foram construídos contendo as ações e os produtos previstos para aquela determinada Região Funcional.

7.3.5.3 Santa Catarina

O Estado de Santa Catarina é composto por duzentos e noventa e cinco municípios. O Estado dividiu-se em Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional (SDRs), que se tornaram Agências de Desenvolvimento Regional (ADRs), por meio da Lei nº 16.795, de 16 de dezembro de 2015. (SANTA CATARINA, 2015a)

As ADRs são em número de trinta e cinco: Araranguá, Blumenau, Braço do Norte, Brusque, Caçador, Campos Novos, Canoinhas, Chapecó, Concórdia, Criciúma, Curitibanos, Dionísio Cerqueira, Ibirama, Itajaí, Itapiranga, Ituporanga, Jaraguá do Sul, Joaçaba, Joinville, Lages, Laguna, Mafra, Maravilha, Palmitos, Quilombo, Rio do Sul, São Joaquim, São Lourenço do Oeste, São Miguel do Oeste, Seara, Taió, Timbó, Tubarão, Videira e Xanxerê. (SANTA CATARINA, 2017)

O PPA 2016-2019 do Estado de Santa Catarina foi instituído pela Lei nº 16.859, de 18 de dezembro de 2015 (SANTA CATARINA, 2015b). A

⁸ RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. **Rumos 2015**. 2015. Disponível em: <<http://planejamento.rs.gov.br/rumos-2015>>. Acesso em 25 mar. 2017

regionalização no Plano utiliza ainda as SDRs, visto que a alteração para ADRs ocorreu dois dias antes da aprovação do PPA.

Quadro 10: Regionalização das metas nos PPAs 2016-2019 dos estados subnacionais

Região	Estado	Número de Municípios	Escala sugerida para elaboração do planejamento governamental	Escala de regionalização das metas no PPA
Norte	Acre	22	Cinco Regionais de Desenvolvimento	Estado, Regiões de Desenvolvimento e município
	Amapá	16	Seis Regiões de Planejamento	Não há informações na internet sobre os programas do PPA 2016-2019
	Amazonas	62	Nove Sub-Regiões	Estado, Sub-regiões e Região Metropolitana
	Pará	144	Doze Regiões de Integração	Regiões de Integração
	Rondônia	52	Dez Regiões de Planejamento	Regiões de Planejamento
	Roraima	15	Quinze municípios	Estado e municípios
	Tocantins	139	Oito Regiões de Planejamento	Estado, Regiões de Planejamento e regionalização específica para a Secretaria da Saúde
Nordeste	Alagoas	102	Nove Regiões de Planejamento	Estado
	Bahia	417	Vinte e sete Territórios de Identidade	Estado e Territórios de Identidade
	Ceará	184	Oito Macrorregiões de Planejamento	Estado e Macrorregiões de Planejamento
	Maranhão	217	Trinta e duas regiões de planejamento	Estado, Regiões de Planejamento, municípios e regionalizações específicas da Saúde, da Educação e do Meio Ambiente
	Paraíba	223	Quatorze Regiões Geo-administrativas	Estado, regionais de ensino, delegacias regionais e comandos regionais da polícia militar e do corpo de bombeiros
	Pernambuco	18	Quatorze Regiões de Desenvolvimento	Estado, Regiões de Desenvolvimento e não regionalizadas
	Piauí	224	Onze Territórios de Desenvolvimento	Estado e Territórios de Desenvolvimento
	Rio Grande do Norte	167	Não há regionalização instituída pelo órgão central de planejamento. Cada órgão possui sua própria escala	Rio Grande do Norte e Territórios da Cidadania definidos pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário
	Sergipe	75	Oito Territórios de Identidade	Territórios de Identidade

Continua

Região	Estado	Número de Municípios	Escala sugerida para elaboração do planejamento governamental	Escala de regionalização das metas no PPA
Centro-oeste	Distrito Federal	31*	Trinta e uma Regiões Administrativas	Distrito Federal e Região Administrativa
	Goiás	246	Dez Regiões de Planejamento	Estado de Goiás e Regiões de Planejamento
	Mato Grosso	141	Doze Regiões de Planejamento	Estado e Regiões de Planejamento
	Mato Grosso do Sul	79	Nove Regiões de Planejamento	Espaço destinado à definição da região não foi preenchido no plano
Sudeste	Espírito Santo	78	Dez Microrregiões de Planejamento	Estado e Microrregiões
	Minas Gerais	853	Dez Regiões de Planejamento	Regiões de Planejamento e Multiterritorial
	Rio de Janeiro	92	Oito Regiões de Governo	Estado e Regiões de Governo
	São Paulo	645	Quinze Regiões Administrativas	Estado
Sul	Paraná	399	Dez Mesorregiões Geográficas do IBGE	Estado e Mesorregiões
	Rio Grande do Sul	497	Vinte e oito Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs) agrupados em Nove Regiões Funcionais de Planejamento	Estado, Regiões Funcionais, COREDEs e municípios
	Santa Catarina	295	Trinta e cinco Agências de Desenvolvimento Regional (ADRs)**	Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional (SDRs)

Fonte: Elaborado pela autora.

*O Distrito Federal é dividido em 31 regiões administrativas, não possuindo municípios.

**As Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional (SDRs) tornaram-se Agências de Desenvolvimento Regional (ADRs).

O Quadro 10 sistematiza as informações sobre a regionalização das metas no PPA apresentadas anteriormente. Ao observá-lo é possível perceber que todos os entes (com exceção do Rio Grande do Norte) preveem algum tipo de regionalização a ser observada no processo de planejamento governamental. Alguns utilizam algo desenvolvido por outros órgãos ou para outras finalidades, como são as regiões estabelecidas pelo IBGE ou os Territórios da Paz. Há também os que definiram que a regionalização deve ser feita por município ou por Região Administrativa, no caso do Distrito Federal.

Nos estados que optaram por instituir regiões de planejamento, que não sejam simplesmente os municípios, é possível encontrar diferentes processos. Alguns estabeleceram essa regionalização por meio da Constituição Estadual,

outros por meio de lei ordinária ou complementar, outros por meio de decreto, e há, ainda, os que definiram essa regionalização diretamente em manuais de orientação para elaboração do PPA ou na própria lei que instituiu o Plano.

A nomenclatura utilizada também varia bastante. Embora seja mais comum a expressão Região de Planejamento, há Regionais de Desenvolvimento, Regiões de Integração, Territórios de Identidade, Macrorregiões de Planejamento, Regiões Geoadministrativas, Regiões de Desenvolvimento, Territórios de Desenvolvimento, Microrregiões de Planejamento, Regiões de Governo, Regiões Administrativas, Conselhos Regionais de Desenvolvimento e Agências de Desenvolvimento Regional.

O número de regiões em cada Estado também apresenta variação, indo de cinco a trinta e cinco. Mas é possível verificar que isso não está relacionado ao tamanho do Estado, uma vez que o Amazonas, maior ente da Federação, tem nove regiões de planejamento, enquanto Santa Catarina possui trinta e cinco.

Apesar dessas diferenças elencadas, nota-se um esforço por parte dos estados subnacionais em estabelecer regiões a serem utilizadas no planejamento de suas ações governamentais. O primeiro passo da regionalização, que seria a definição de uma escala, já foi alcançado por todos os estados.

O ponto de atenção encontra-se na utilização dessas escalas na elaboração das políticas públicas. Exemplo disso é o Estado de Alagoas, que possui a sua regionalização instituída por meio de Decreto, produziu material para orientação da elaboração do PPA chamando atenção para a regionalização, mas, ainda assim, seu Plano não apresenta referência alguma à dimensão territorial.

8 ANÁLISE DOS DADOS

8.1 INDICADORES FINANCEIROS DOS ESTADOS E REGIONALIZAÇÃO DO PPA

O quadro 11 apresenta o *ranking* dos entes federativos com relação ao indicador Dívida Corrente Líquida em 31/12/2014 e o desempenho de cada um deles no que se refere à regionalização das metas no PPA.

Quadro 11: DCL UFs brasileiras (Valores em R\$ 1.000,00) e regionalização das metas no PPA

UF	31/12/2014	Escala de regionalização das metas no PPA
SP	200.478.761	Estado
MG	85.268.467	Regiões de Planejamento e Multiterritorial
RJ	82.048.347	Estado e Regiões de Governo
RS	59.939.702	Estado, Regiões Funcionais, COREDEs e municípios
PR	16.476.233	Estado e Mesorregiões
GO	14.951.661	Estado de Goiás e Regiões de Planejamento
PE	10.702.243	Estado, Regiões de Desenvolvimento e não regionalizadas
BA	10.331.578	Estado e Territórios de Identidade
AL	9.186.835	Estado
SC	8.051.407	Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional (SDRs)
MS	7.949.594	Espaço destinado à definição da região não foi preenchido no plano
CE	6.084.983	Estado e Macrorregiões de Planejamento
MA	4.694.372	Estado, Regiões de Planejamento, municípios e regionalizações específicas da Saúde, da Educação e do Meio Ambiente
MT	4.633.931	Estado e Regiões de Planejamento
PI	3.776.119	Estado e Territórios de Desenvolvimento
DF	3.618.924	Distrito Federal e Região Administrativa
SE	3.414.265	Territórios de Identidade
RO	3.410.356	Regiões de Planejamento
AM	3.396.341	Estado, Sub-Regiões e Região Metropolitana
ES	3.182.321	Estado e Microrregiões
AC	3.153.725	Estado, Regiões de Desenvolvimento e município
PB	2.736.794	Estado, regionais de ensino, delegacias regionais, e comandos regionais da polícia militar e do corpo de bombeiros
TO	1.983.737	Estado, Regiões de Planejamento e regionalização específica para a Secretaria da Saúde
AP	1.656.631	Não há informações na internet sobre os programas do PPA 2016-2019
PA	1.503.963	Regiões de Integração
RN	1.285.070	Rio Grande do Norte e Territórios da Cidadania definidos pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário
RR	513.457	Estado e municípios

Fonte: Elaborado pela autora.

O quadro 12 apresenta o *ranking* das unidades da Federação com relação ao indicador Receita Corrente Líquida em 31/12/2014 e o desempenho de cada uma delas no que se refere à regionalização das metas no PPA.

Quadro 12: RCL UFs brasileiras (Valores em R\$ 1.000,00) e regionalização das metas no PPA

UF	31/12/2014	Escala de regionalização das metas no PPA
SP	135.630.165	Estado
MG	47.644.235	Regiões de Planejamento e Multiterritorial
RJ	46.045.518	Estado e Regiões de Governo
RS	28.633.466	Estado, Regiões Funcionais, COREDEs e municípios
PR	28.336.699	Estado e Mesorregiões
BA	25.870.525	Estado e Territórios de Identidade
PE	18.475.020	Estado, Regiões de Desenvolvimento e não regionalizadas
SC	17.835.511	Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional (SDRs)
DF	17.504.270	Distrito Federal e Região Administrativa
GO	16.656.492	Estado de Goiás e Regiões de Planejamento
PA	15.092.464	Regiões de Integração
CE	14.418.478	Estado e Macrorregiões de Planejamento
ES	11.798.289	Estado e Microrregiões
AM	11.039.956	Estado, Sub-Regiões e Região Metropolitana
MT	10.927.731	Estado e Regiões de Planejamento
MA	10.147.462	Estado, Regiões de Planejamento, municípios e regionalizações específicas da Saúde, da Educação e do Meio Ambiente
MS	8.095.589	Espaço destinado à definição da região não foi preenchido no plano
RN	7.801.590	Rio Grande do Norte e Territórios da Cidadania definidos pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário
PB	7.399.789	Estado, regionais de ensino, delegacias regionais, e comandos regionais da polícia militar e do corpo de bombeiros
PI	6.201.507	Estado e Territórios de Desenvolvimento
TO	6.071.450	Estado, Regiões de Planejamento e regionalização específica para a Secretaria da Saúde
SE	5.982.485	Territórios de Identidade
AL	5.969.713	Estado
RO	5.489.267	Regiões de Planejamento
AC	4.267.231	Estado, Regiões de Desenvolvimento e município
AP	4.020.130	Não há informações na internet sobre os programas do PPA 2016-2019
RR	2.785.141	Estado e municípios

Fonte: Elaborado pela autora.

O quadro 13 apresenta o *ranking* dos entes federativos para a relação DCL/RCL em 31/12/2014 e o desempenho de cada um deles no que se refere à regionalização das metas no PPA.

Quadro 13: DCL/RCL UFs brasileiras (Valores em R\$ 1.000,00) e regionalização PPA

UF	31/12/2014	Escala de regionalização das metas no PPA
RS	2,09	Estado, Regiões Funcionais, COREDEs e municípios
MG	1,79	Regiões de Planejamento e Multiterritorial
RJ	1,78	Estado e Regiões de Governo
AL	1,54	Estado
SP	1,48	Estado
MS	0,98	Espaço destinado à definição da região não foi preenchido no plano
GO	0,9	Estado de Goiás e Regiões de Planejamento
AC	0,74	Estado, Regiões de Desenvolvimento e município
RO	0,62	Regiões de Planejamento
PI	0,61	Estado e Territórios de Desenvolvimento
PE	0,58	Estado, Regiões de Desenvolvimento e não regionalizadas
PR	0,58	Estado e Mesorregiões
SE	0,57	Territórios de Identidade
MA	0,46	Estado, Regiões de Planejamento, municípios e regionalizações específicas da Saúde, da Educação e do Meio Ambiente
SC	0,45	Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional (SDRs)
CE	0,42	Estado e Macrorregiões de Planejamento
MT	0,42	Estado e Regiões de Planejamento
AP	0,41	Não há informações na internet sobre os programas do PPA 2016-2019
BA	0,4	Estado e Territórios de Identidade
PB	0,37	Estado, regionais de ensino, delegacias regionais, e comandos regionais da polícia militar e do corpo de bombeiros
TO	0,33	Estado, Regiões de Planejamento e regionalização específica para a Secretaria da Saúde
AM	0,31	Estado, Sub-Regiões e Região Metropolitana
ES	0,27	Estado e Microrregiões
DF	0,21	Distrito Federal e Região Administrativa
RR	0,18	Estado e municípios
RN	0,16	Rio Grande do Norte e Territórios da Cidadania definidos pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário
PA	0,1	Regiões de Integração

Fonte: Elaborado pela autora.

Utilizando-se a regionalização das metas como *proxy* da capacidade estatal, percebe-se que os entes federativos que apresentaram piores desempenhos nessa variável foram:

- Amapá: há uma escala sugerida para planejamento governamental (seis regiões de planejamento), mas não há informações na internet sobre os programas do PPA 2016-2019. Apenas a lei é divulgada e não seus anexos.
- Alagoas: a escala sugerida para planejamento é composta por nove regiões de planejamento, mas as metas no PPA estão previstas para o Estado como um todo.
- Paraíba: estão previstas quatorze regiões geoadministrativas para planejamento governamental, mas no PPA é utilizada outra escala (Estado, regionais de ensino, delegacias regionais e comandos regionais de polícia militar e do corpo de bombeiros).
- Rio Grande do Norte: não há uma regionalização instituída pelo órgão central de planejamento.
- Mato Grosso do Sul: há nove regiões de planejamento estabelecidas, mas o espaço destinado à definição da região não foi preenchido no Plano.
- São Paulo: possui quinze regiões administrativas, mas o PPA foi planejado com metas globais para o Estado.

Em todos os demais entes federativos é possível perceber um esforço, em maior ou menor medida, para utilização das escalas previstas pelo órgão central de planejamento no estabelecimento das metas apresentadas no PPA. Não é esperado que as metas sejam regionalizadas em sua totalidade, pois há políticas públicas que não servem para esse processo, apresentando metas globais para o estado.

Com relação aos indicadores de saúde financeira do estado, nota-se que, embora DCL e RCL sejam importantes para diagnóstico da situação fiscal do ente, é a relação entre ambos que demonstra o grau de endividamento e do comprometimento da receita em relação à despesa.

Conforme os dados apresentados, o Rio Grande do Sul tem a pior situação financeira em relação aos estados subnacionais que compõem a Federação. Apesar disso, não foi possível identificar problemas na regionalização de seu planejamento.

Existe uma escala sugerida pelo órgão central de planejamento (COREDEs e Regiões Funcionais), e as metas no PPA seguem essa indicação.

Essa relação permanece no segundo e no terceiro estados com maior comprometimento de sua receita (Minas Gerais e Rio de Janeiro). Ambos possuem sugestões de escala para o planejamento governamental, que são seguidas no PPA.

Já o quarto e o quinto estados com maior grau de endividamento (Alagoas e São Paulo), embora possuam regionalizações sugeridas por seus órgãos centrais de planejamento, não apresentam metas que sigam essa indicação. Todas as metas estão com valores globais para o estado nos dois casos.

Por outro lado, tomando-se os estados com menor endividamento, tem-se o Rio Grande do Norte que, embora utilize uma regionalização no PPA (Territórios da Cidadania definidos pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário), não possui uma escala estabelecida pelo órgão central de planejamento. Nesse grupo dos estados que apresentam menor comprometimento de sua receita encontra-se também o Amapá, que não disponibiliza na internet informações sobre os programas do PPA 2016-2019. Há ainda unidades da Federação com baixo endividamento, como são os casos do Pará, de Roraima e do Distrito Federal, que possuem escalas sugeridas e as utilizam em seus PPAs.

Portanto, no que se refere especificamente à regionalização das metas do PPA, utilizada neste trabalho como proxy de capacidade estatal para planejamento, não é possível identificar uma relação com o indicador DCL/RCL dos estados.

8.2 BUROCRACIA E REGIONALIZAÇÃO DO PPA

Os Quadros 14 a 17 apresentam informações sobre a burocracia das unidades da Federação que responderam à pesquisa e a regionalização das metas no PPA.

Quadro 14: Número de servidores, vínculo e regionalização das metas no PPA

UF	Nº Servidores que atuam no PPA	Relação Nº de servidores que atuam no PPA/População	Vínculo	Escala de regionalização das metas no PPA
AL	8	421.978	Estatutário CC Bolsista	Estado
BA	Não informado	-	Estagiário Contratado Estatutário CC	Estado e Territórios de Identidade
CE	12	751.705	Estatutário	Estado e Macrorregiões de Planejamento
PE	3	3.157.755	Estatutário CC	Estado, Regiões de Desenvolvimento e não regionalizadas
RN	5	701.401	Estatutário CLT CC Outros	Rio Grande do Norte e Territórios da Cidadania definidos pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário
SE	6	381.353	Estatutário CC	Territórios de Identidade
DF	15	202.630	Estatutário	Distrito Federal e Região Administrativa
MS	29	93.557	Estatutário	Espaço destinado à definição da região não foi preenchido no plano
ES	23	174.624	Estatutário CC	Estado e Microrregiões
RS	11	1.029.354	Estatutário	Estado, Regiões Funcionais, COREDEs e municípios
SC	4	1.750.290	CC CLT	Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional (SDRs)

Fonte: elaborado pela autora.

Analisando a amostra dos entes federativos que responderam à pesquisa, percebe-se que Alagoas não regionalizou suas metas de acordo com o sugerido pelo órgão central de planejamento, utilizando apenas metas globais para o Estado; Rio Grande do Norte, apesar de regionalizar as metas, não possui uma escala sugerida pelo órgão central de planejamento; e Mato Grosso do Sul não teve o espaço destinado à definição da região preenchido no plano. Os demais possuem escala sugerida e a seguem em seu PPA.

Verificando o número de pessoas que compõem as equipes e sua possível relação com a regionalização das metas no PPA, percebe-se que há estados com equipes formadas por 3 (Pernambuco) e 4 pessoas (Santa Catarina) que regionalizam suas metas, bem como estados com equipes bem maiores, como é o caso do Mato Grosso do Sul (29 servidores), que não preencheram a regionalização das metas no Plano. Não levando a crer, portanto, que o tamanho da equipe seja determinante para que as metas sejam ou não regionalizadas.

Analisando a relação entre a população e o número de servidores que atua no PPA, Mato Grosso do Sul, que não regionalizou suas metas, possui a relação mais favorável, enquanto Pernambuco, que regionalizou, possui a pior relação. Não permitindo, portanto, estabelecer uma vinculação entre os dados.

No que se refere aos vínculos dos servidores que atuam no PPA e a regionalização de metas, há estados que contam com equipes formadas exclusivamente por estatutários e que regionalizam suas metas, como é o caso do Rio Grande do Sul. Por outro lado, Mato Grosso do Sul também possui apenas estatutários em sua equipe e não regionalizou as metas. Alagoas e Pernambuco possuem em comum a característica de contarem com equipes formadas por diferentes vínculos, mas enquanto a primeira não regionaliza suas metas, o segundo regionaliza.

Dessa forma, nota-se que também não é possível estabelecer uma relação entre o número de pessoas que trabalham na coordenação da elaboração e no acompanhamento do PPA, seus vínculos com a Administração Pública e a regionalização das metas no PPA.

Quadro 15: Formação dos servidores e regionalização das metas no PPA

UF	Escolaridade	Graduação	Escala de regionalização das metas no PPA
AL	Nível médio Graduação Especialização Mestrado	Agronomia Economia Gestão Pública	Estado
BA	Não informado	Não informado	Estado e Territórios de Identidade
CE	Especialização Mestrado	Administração Ciências Sociais Contábeis Direito Economia Estatística Letras Pedagogia Serviço Social	Estado e Macrorregiões de Planejamento
PE	Especialização Mestrado	Administração Ciências Sociais	Estado, Regiões de Desenvolvimento e não regionalizadas
RN	Graduação Especialização Mestrado	Arquitetura Ciências Sociais Direito Economia Geografia	Rio Grande do Norte e Territórios da Cidadania definidos pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário

Continua

UF	Escolaridade	Graduação	Escala de regionalização das metas no PPA
SE	Graduação Especialização Mestrado	Administração Direito Economia Ciências Atuariais	Territórios de Identidade
DF	Graduação Especialização Mestrado	Administração Arquitetura Ciências Militares Contábeis Direito Economia Educação Física Estudos Sociais Física Pedagogia Química	Distrito Federal e Região Administrativa
MS	Especialização Mestrado	Administração Agronomia Biologia Ciências da Computação Ciências Sociais Contábeis Direito Economia História Letras Publicidade Serviço Social Veterinária	Espaço destinado à definição da região não foi preenchido no plano
ES	Nível médio Graduação Especialização Mestrado	Administração Contábeis Economia	Estado e Microrregiões
RS	Graduação Especialização Mestrado	Administração Arquitetura Biblioteconomia Direito Economia Estatística Letras Nutrição Publicidade	Estado, Regiões Funcionais, COREDEs e municípios
SC	Graduação MBA Mestrado	Administração Geografia	Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional (SDRs)

Fonte: elaborado pela autora.

Com relação à escolaridade das equipes responsáveis pelo PPA nos estados respondentes, nota-se que em todos há especialistas e mestres, embora perceba-se diferença entre os níveis de regionalização, conforme já foi abordado com relação ao quadro.

Pernambuco e Santa Catarina apresentam a menor diversidade de graduações no grupo dos respondentes à pesquisa (apenas duas). O Rio Grande do Norte apresenta geógrafo em sua equipe, o que pode ter influenciado no fato de que, embora não exista uma escala sugerida pelo Estado, há utilização dos Territórios da Cidadania, definidos pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, para estabelecimento das metas no PPA.

Há um profissional da Geografia também na equipe do Estado de Santa Catarina, e no Estado do Rio Grande do Sul há uma equipe de geógrafos atuando matricialmente no processo de planejamento governamental. Em ambos estados é possível perceber esforço em regionalizar metas, o que sugere relação entre a presença desses profissionais e a regionalização do planejamento.

Quadro 16: Tempos de serviço público e de atuação no PPA e regionalização das metas no PPA

UF	Tempo serviço público	Tempo atuação no PPA*	Escala de regionalização das metas no PPA
AL	De 2 a 43 anos	De 8 meses a 40 anos	Estado
BA	Não informado	Não informado	Estado e Territórios de Identidade
CE	De 8 a 36 anos	De 2 a 12 anos	Estado e Macrorregiões de Planejamento
PE	De 4 a 35 anos	De 4 a 17 anos	Estado, Regiões de Desenvolvimento e não regionalizadas
RN	De 3 a 44 anos	De 3 a 15 anos	Rio Grande do Norte e Territórios da Cidadania definidos pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário
SE	De 5 a 23 anos	De 4 a 15 anos	Territórios de Identidade
DF	De 5 a 31 anos	De menos de um ano a 31 anos	Distrito Federal e Região Administrativa
MS	De 4 a 20 anos	De 1 a 10 anos	Espaço destinado à definição da região não foi preenchido no plano
ES	De 3 a 36 anos	Não informado	Estado e Microrregiões
RS	De 8 a 25 anos	De 3 a 16 anos	Estado, Regiões Funcionais, COREDEs e municípios
SC	De 5 a 18 anos	De 5 a 18 anos	Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional (SDRs)

* Os primeiros Planos Plurianuais estaduais foram construídos para o período 1992-1995. Informações que apresentem uma atuação maior que 27 anos, portanto, referem-se a outras iniciativas de planejamento governamental.

Fonte: elaborado pela autora.

Tratando-se do tempo de serviço público e do tempo de atuação no PPA não é possível estabelecer qualquer relação com a regionalização das metas, pois todos os estados da amostra possuem servidores com ingresso relativamente recente e servidores que possuem mais tempo de vínculo.

Sobre a existência de carreira específica (Quadro 17), cinco estados responderam não possuir. São Alagoas, Bahia, Sergipe, Espírito Santo e Santa Catarina. Alagoas não regionalizou suas metas, enquanto os demais regionalizaram, impedindo que seja estabelecida uma relação entre a presença de uma carreira específica e o esforço no sentido de estabelecer metas regionalizadas no planejamento.

Sobre a existência de política de capacitação, também não é possível estabelecer um padrão, uma vez que há quem a possua e não regionalize as metas (Alagoas e Mato Grosso do Sul) e quem não possua e regionalize (Pernambuco, Rio Grande do Norte, Sergipe, Rio Grande do Sul, e Santa Catarina).

Quadro 17: Carreira específica, capacitação e regionalização das metas no PPA

UF	Carreira específica	Política de Capacitação	Escala de regionalização das metas no PPA
AL	Não	Sim	Estado
BA	Não	Sim	Estado e Territórios de Identidade
CE	Sim	Sim	Estado e Macrorregiões de Planejamento
PE	Sim	Não	Estado, Regiões de Desenvolvimento e não regionalizadas
RN	Sim	Não	Rio Grande do Norte e Territórios da Cidadania definidos pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário
SE	Não	Não	Territórios de Identidade
DF	Sim	Sim	Distrito Federal e Região Administrativa
MS	Sim	Sim	Espaço destinado à definição da região não foi preenchido no plano
ES	Não	Sim	Estado e Microrregiões
RS	Sim	Não	Estado, Regiões Funcionais, COREDEs e municípios
SC	Não	Não	Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional (SDRs)

Fonte: elaborado pela autora

9 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho buscou verificar em que medida a situação fiscal dos estados subnacionais e a profissionalização de sua burocracia influenciam as capacidades estatais para planejamento e elaboração PPA.

Para sua elaboração foi realizada pesquisa bibliográfica e documental, seguida do envio de questionário aos órgãos centrais de planejamento de todos os estados brasileiros. As variáveis analisadas relacionam-se às capacidades estatais para planejamento. Foram definidas duas dimensões: fiscal e burocracia. Essa escolha baseou-se no estudo realizado por Cárdenas (2015) sobre a análise das capacidades estatais da América Latina. A dimensão burocracia foi também objeto de estudo em recentes trabalhos de Rodríguez (2012) e Evans e Rauch (2015).

Para a dimensão fiscal, conforme orientação do Tesouro Nacional (Brasil, 2017), foram pesquisados os seguintes indicadores: Dívida Consolidada Líquida (DCL), Receita Corrente Líquida (RCL) e Relação entre as duas, ou seja, DCL/RCL.

Na dimensão burocracia, a seleção das variáveis baseou-se no trabalho desenvolvido por Marconi (2010): Número de servidores que atuam diretamente no processo de elaboração do PPA, vinculados ao órgão central de planejamento no Estado; Vínculo desses servidores com a Administração Pública; Escolaridade desses servidores; Tempo de atuação desses servidores no setor público, Tempo de atuação desses servidores no processo de elaboração/acompanhamento do PPA; Existência de plano de carreira específico; Remuneração inicial e final do cargo; e Existência de política de capacitação.

A regionalização de metas do PPA foi a variável considerada para este trabalho como *proxy* da capacidade estatal para planejamento, uma vez que sua obrigatoriedade está estabelecida constitucionalmente, não sendo, portanto, um procedimento facultativo. Dessa forma, entendeu-se que sua não realização seria fruto de falta de condições do Estado para planejar. Além disso, a regionalização significa um aprimoramento do planejamento que atribui simplesmente metas globais às ações, visto que, para sua realização, há necessidade de uma análise do território, suas necessidades e potencialidades, bem como da decisão sobre qual intervenção deverá ser realizada em cada uma das regiões.

O estudo buscou identificar possíveis conexões entre o processo de regionalização de metas utilizado em cada um dos PPAs subnacionais e as dimensões relacionadas à saúde fiscal e à burocracia desses entes.

Foram analisados os Planos Plurianuais de todos os estados, com exceção do Amapá, que não apresenta as informações disponíveis na internet e não retornou as solicitações realizadas por *e-mail* e redes sociais.

Os indicadores fiscais foram coletados no *site* do Ministério da Fazenda. Sua principal limitação está no fato de que os dados encontram-se atualizados até o ano de 2014. Isso não foi considerado um problema para este estudo, pois os PPAs estaduais analisados referem-se ao período 2016-2019, tendo sido, portanto, elaborados no ano de 2015.

As informações relacionadas à burocracia apresentadas neste trabalho foram enviadas pelos estados por meio do preenchimento do questionário encaminhado. Considera-se o baixo número de respondentes (onze estados) a principal limitação deste estudo. Há uma macrorregião onde não houve estados respondentes (norte). E, no caso da região sudeste, o recebimento apenas dos dados do Espírito Santo também foi considerado um prejuízo à análise aqui apresentada, visto que Estados como Rio de Janeiro e, especialmente, São Paulo (representativo por sua população e arrecadação) não enviaram os dados.

Analisando-se os indicadores financeiros e o comportamento dos estados com relação à regionalização das metas do PPA, não foi possível identificar uma relação, uma vez que os estados mais endividados podem ser encontrados tanto no grupo que regionaliza quanto no que não regionaliza.

Apesar de alguns autores ressaltarem a frequente utilização da dimensão fiscal (Cingolani, 2013) e sua importância para o estudo das capacidades estatais (Cárdenas, 2015), este trabalho não comprovou relação entre uma melhor ou pior saúde fiscal e a utilização da dimensão territorial no planejamento governamental por parte dos estados subnacionais.

Quanto às variáveis relacionadas à burocracia, também não foi possível encontrar uma relação entre o número de servidores que compõem a equipe responsável pelo PPA no estado, seu vínculo com a Administração Pública, sua formação, seu tempo de atuação, a existência de carreira específica ou de política de capacitação, com a regionalização das metas do PPA.

Cingolani (2013) aborda a corrente utilização das dimensões fiscal e administrativa nos estudos sobre capacidades estatais. Neste trabalho, embora a literatura apresente a capacidade burocrática e administrativa como uma dimensão importante da capacidade estatal (Evans, 1989; Rodríguez, 2012; Evans; Rauch, 2015; Cárdenas, 2015), não foi possível identificar um padrão de relação entre a burocracia e a utilização da dimensão territorial no planejamento governamental, mais especificamente no Plano Plurianual dos estados subnacionais que responderam à pesquisa.

Uma possível hipótese para não ter sido encontrada uma relação entre essas variáveis seria que a regionalização de metas no planejamento governamental talvez não seja uma *proxy* adequada para a capacidade estatal. Dentre outras possibilidades, tem-se o fato de que o Plano Plurianual é uma lei e, portanto, sofre a tramitação e as consequências das demais legislações, ou seja, é necessária aprovação na Assembleia Legislativa, e seu descumprimento estaria sujeito à fiscalização dos órgãos de controle e da sociedade. Ainda que o governo possua um planejamento regionalizado, talvez opte por não explicitá-lo no projeto de lei, evitando conflitos em sua votação e cobranças em caso de descumprimento.

Outra hipótese a ser considerada nesta pesquisa seria a de que a capacidade estatal para planejamento sofre grande influência de variáveis relacionadas à trajetória dos estados. O histórico de alternância entre períodos de centralização e descentralização de competências entre a União e os demais entes, bem como o arranjo federativo brasileiro, podem impactar diretamente no planejamento elaborado pelos estados. O primeiro serve como um desestímulo ao desenvolvimento da capacidade de planejar. É possível dizer que os estados, por muitos momentos, não foram e não são incentivados a pensar suas ações, mas apenas a executá-las. E o segundo relaciona-se à grande desigualdade existente entre os entes, o que também determina diferentes capacidades estatais.

Para a realização de futuras pesquisas sobre o tema, sugere-se a verificação de outras dimensões e variáveis relacionadas às capacidades estatais. É possível, por exemplo, que os bons resultados relacionados à regionalização de metas do PPA gaúcho estejam relacionados à existência de um histórico de participação e organização da sociedade civil nos COREDEs. Dessa forma, a análise dessa variável pode trazer importantes contribuições ao estudo do tema.

Além disso, sugerem-se visitas a alguns estados para que sejam realizadas pesquisas de caráter mais qualitativo, com a utilização de entrevistas e observações.

REFERÊNCIAS

ABRÚCIO, Fernando. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, n. 24, p. 42-67, jun. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782005000100004&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em 17 jun. 2016.

ABRUCIO, Fernando; PEDROTI, Paula; PÓ, Marcos Vinicius. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando; PACHECO, Regina. **Burocracia e política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2010. p. 27-72.

ACRE. **Portal do Governo do Acre**. Disponível em: <<http://www.ac.gov.br/wps/portal/acre/Acre/estado-acre/sobre-o-acre>>. 2017a. Acesso em 14 de julho de 2017.

ACRE. **Lei Nº 3.100 de 29 de dezembro de 2015**. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2016-2019 e dá outras providências. 2017b. Disponível em: <<http://www.ac.gov.br/wps/wcm/connect/cd693b004dabf55682ccf31a15eb5101/PPA+2016+2019DI%C3%81RIO.pdf?MOD=AJPERES>>. 2017. Acesso em 14 de julho de 2017.

ALAGOAS. Decreto N. 30.157, de 29 de janeiro de 2014. Institui as Regiões de Planejamento do Estado de Alagoas. 2014a. **Diário Oficial do Estado de Alagoas**, Maceió, 30 de janeiro de 2014, Ano 102, N. 21.

ALAGOAS. **Lei Nº 7.798, de 06 de abril de 2016**. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 2016-2019, nos termos do art. 176, § 1º, da Constituição Estadual, e dá outras providências. Disponível em: <[file:///C:/Users/antonio/Desktop/Planejamento%20territorial/Artigo%20Final/Regi%C3%A3o%20Nordeste/Alagoas/PMAL%20-%20Legisla%C3%A7%C3%A3o%20Estadual%20-%20Lei_n._7.798,_de_6.4.2016_-_Plano_plurianual_\(2016-2019\).pdf](file:///C:/Users/antonio/Desktop/Planejamento%20territorial/Artigo%20Final/Regi%C3%A3o%20Nordeste/Alagoas/PMAL%20-%20Legisla%C3%A7%C3%A3o%20Estadual%20-%20Lei_n._7.798,_de_6.4.2016_-_Plano_plurianual_(2016-2019).pdf)>. Acesso em 17 jul. 2017.

ALAGOAS. Secretaria de Estado do Planejamento e do Desenvolvimento Econômico. 2014b. **Modelo de Regionalização para o Planejamento Estadual de Alagoas**. Maceió: Seplande, 2014. Disponível em: <http://www.ibam.org.br/media/arquivos/estudos/modelo_regionalizacao_alagoas_1.pdf>. Acesso em 17 jul. 2017.

ALBUQUERQUE, Claudiano; MEDEIROS, Márcio; FEIJÓ, Paulo Henrique. **Gestão de finanças públicas: fundamentos e práticas de planejamento, orçamento e administração financeira com responsabilidade fiscal**. Brasília: Gestão Pública, 2008.

ALMEIDA, M. H. T. Recentralizando a federação? **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, n. 24, p. 29-40, jun. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782005000100004&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em 17 jun. 2016.

ALVES, Denysard O.; SAYAD, João. O Plano de Desenvolvimento. 1968-1970. In: LAFER, Betty Mindlin. **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Perspectiva, 1973. p. 91-109.

AMAPÁ. **Lei Nº 1.981, de 15 de janeiro de 2016**. Institui o Plano Plurianual para o quadriênio 2016-2019 e dá outras providências. 2016. Disponível em: <http://www.al.ap.gov.br/ver_texto_lei.php?id_documento=60048>. Acesso em 15 jul. 2017.

AMAPÁ. Estatísticas Setoriais. **PPA 2016/2019**. Disponível em: <<http://www.seplan.ap.gov.br/det2.php?id=12967>>. Acesso em 15 jul. 2017.

AMAZONAS. Constituição (1989). **Constituição Estadual**. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/70430>>. Acesso em 16 jul. 2017.

AMAZONAS. Lei Nº 4.268, de 15 de dezembro de 2015. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2016-2019. **Diário Oficial do Estado do Amazonas**, Manaus, 15 de dezembro de 2015, N. 33.184, Ano CXXII.

BAHIA. **Lei Nº 13.468, de 29 de dezembro de 2015**. Institui o Plano Plurianual Participativo – PPA do Estado da Bahia para o quadriênio 2016–2019. Disponível em: <http://www.seplan.ba.gov.br/arquivos/File/ppa/PPA2016_2019/2_PPA_Participativo_v3.pdf>. Acesso em 17 jul. 2017.

BAHIA. Secretaria do Planejamento. **Territórios de Identidade**. Disponível em: <<http://www.seplan.ba.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=17>>. Acesso em 17 jul. 2017.

BASTIAN, Eduardo F. O PAEG e o plano trienal: uma análise comparativa de suas políticas de estabilização de curto prazo. **Estud. Econ.**, São Paulo, v. 43, n.1, Jan./Mar. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-41612013000100006>. Acesso em 13 out. 2016.

BERTRANOU, Julián. Capacidad estatal: revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate. **Revista Estado y Políticas Públicas**, n. 4, p.37-59, 2015.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaooriginal.html>. Acesso em 05 jul. 2016.

_____. **Decreto Nº 71.353, de 9 de novembro de 1972**. Dispõe sobre o Sistema de Planejamento Federal e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-71353-9-novembro-1972-419967-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em 22 set. 2016.

_____. **Lei Complementar Nº 101, de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras

providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em 01 nov. 2016.

_____. **Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009**. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm>. Acesso em 12 abr. 2017.

_____. **Lei Federal Nº 1.102, DE 18 DE maio de 1950**. Aprova o Plano Salte e dispõe sobre sua execução. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1950-1959/lei-1102-18-maio-1950-363354-normaatualizada-pl.html>>. Acesso em 31 out. 2016.

_____. **Lei Federal N 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em 7 dez. 2016.

_____. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em 17 nov. 2017.

_____. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. 2017. **Portal da Transparência**. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/glossario/DetalheGlossario.asp?letra=d>>. Acesso em 21 out. 2017.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Orçamento Federal: compromisso como cidadão**. Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/clientes/portalsof/portalsof/clientes/portalsof/portalsof/glossario-1/glossario_view?letra=D>. Acesso em 01 out. 2016a.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano Plurianual**. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planejamento-e-investimentos/plano-plurianual>>. Acesso em 20 set. 2016b.

_____. Senado Federal. **Resolução Nº 40, de 2001**. Dispõe sobre os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em atendimento ao disposto no art. 52, VI e IX, da Constituição Federal. Disponível em:

<<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/ressen/2001/resolucao-40-20-dezembro-2001-429320-norma-actualizada-pl.html>>. Acesso em 17 nov. 2017.

_____. Tesouro Nacional. **Indicadores fiscais e de endividamento de estados e municípios**. 2017. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt_PT/indicadores-fiscais-e-de-endividamento>. Acesso em 22 set. 2017.

CARDENAS, Maurício. Capacidade estatal em América Latina. In: **Capacidades estatales: diez textos fundamentales**. Buenos Aires: Corporación Andina de Fomento (CAF), 2015.p. 59-106.

CARGNIN, Antonio Paulo. **A dimensão territorial no planejamento governamental brasileiro**: avanços e limitações na elaboração dos Planos Plurianuais. Texto elaborado como contribuição ao I Seminário Reforma do Estado e Território: Integração Sul-Americana e Gestão do Território. Porto Alegre, UFRGS/POSGEA, novembro de 2007.

CARVALHO, J. M. de. El federalismo brasileño: perspectiva histórica. In: CHÁVEZ, A. H. (Coord.). **¿Hacia un nuevo federalismo?** México, D.F.: El Colegio de México, 1996. p. 34-64.

CEARÁ. **Lei Nº 15.929, de 29 de dezembro de 2015**. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2016-2019. Disponível em: <<http://www.seplag.ce.gov.br/images/stories/Planejamento/Plano-Plurianual/2016-2019/2015/VOLUME%20II%20-LEI%20N%C2%BA%2015.929,%20de%2029%20de%20dezembro%20de%202015.pdf>>. Acesso em 17 jul. 2017.

CEARÁ. Secretaria do Planejamento e Gestão. Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará. **Regionalização estadual**. Disponível em: <http://www2.ipece.ce.gov.br/atlas/capitulo1/11/pdf/1.1.5_Reg_Estadual_Macrorregioes_Regioes_Administrativas_Desdobramento.pdf>. Acesso em 17 jul. 2017.

CEPERJ. Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro. **Estado do Rio de Janeiro: Regiões de Governo**. 2017. Disponível em: <http://www.ceperj.rj.gov.br/ceep/info_territorios/divis_regional.html>. Acesso em 20 jul. 2017.

CINGOLANI, Luciana. **The State of State Capacity**: a review of concepts, evidence and measures. Disponível em: <<http://www.merit.unu.edu/publications/working-papers/abstract/?id=5017>>. Acesso em 19 set. 2016.

COSTA, André Galindo da. **A evolução dos PPAs no âmbito do Governo Federal**. Disponível em: <<http://www.escoladecontas.tcm.sp.gov.br/artigos/294-a-evolucao-dos-ppa-s-no-ambito-do-governo-federal>>. Acesso em 05 out. 2016.

COSTA, Jorge Gustavo da. **Planejamento**: a experiência brasileira governamental. Rio de Janeiro: FGV, 1971.

DE TONI, Jackson. A retomada do planejamento estratégico governamental no Brasil: novos dilemas e perspectivas. In: Congresso Consad de Gestão Pública, 7., 2014, Brasília. **Anais... Brasília**: Consad, 2014. Disponível em: <<http://banco.consad.org.br/handle/123456789/1054>>. Acesso em: 9 fev. 2017.

_____. **O planejamento estratégico governamental**: reflexões metodológicas e implicações na gestão pública. Curitiba: Intersaberes, 2016.

DISTRITO FEDERAL. Governo do Distrito Federal. Secretaria de Estado e Planejamento, Orçamento e Gestão. **Orientações para elaboração do Plano Plurianual 2016-2019**. 2015a Disponível em: <<http://www.seplag.df.gov.br/planejamento-e-orcamento/planejamento-governamental/299-ppa-2016-2019.html>>. Acesso em 18 jul. 2017.

DISTRITO FEDERAL. **Lei Nº 5.602, de 30 de dezembro de 2015**. 2015b. Disponível em: <<http://www.seplag.df.gov.br/planejamento-e-orcamento/planejamento-governamental/299-ppa-2016-2019.html>>. Acesso em 18 jul. 2017.

ESPÍRITO SANTO. **Lei Nº 9.768, de 26 de dezembro de 2011**. Dispõe sobre a definição das Microrregiões e Macrorregiões de Planejamento no Estado do Espírito Santo. Disponível em: <http://www.al.es.gov.br/antigo_portal_ales/images/leis/html/LO9768.html>. Acesso em 19 jul. 2017.

ESPÍRITO SANTO. Lei Nº 10.489, de 15 de janeiro de 2016. Dispõe sobre o Plano Plurianual – PPA para o quadriênio 2016-2019 e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Espírito Santo**, Vitória, 15 de janeiro de 2016, N. 24166, Suplemento.

EVANS, Peter; RAUCH, James E. Burocracia y crecimiento: um análisis transnacional de los efectos de las estructuras del Estado “weberiano” em el crecimiento económico. In: **Capacidades estatales**: diez textos fundamentales. Buenos Aires: Corporación Andina de Fomento (CAF), 2015.p. 241-276.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. São Paulo: Atlas, 2008.

_____. Receitas vinculadas, despesas obrigatórias e rigidez orçamentária. In: **Orçamentos públicos e Direito Financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

GOIÁS. **Lei Nº 19.224, de 13 de janeiro de 2016**. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2016–2019. Disponível em: <<http://www.sgc.goias.gov.br/upload/arquivos/2016-08/ppa-2016-20191.pdf>>. Acesso em 18 jul. 2017.

GOIÁS. Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento do Estado. **Regiões de Planejamento do Estado de Goiás**. 2006. Disponível em: <<http://www.imb.go.gov.br/down/regplan2006.pdf>>. Acesso em 18 jul. 2017.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. IPEA. Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. In: **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2014. p. 15-28.

GONÇALVES, Francisco Ednardo. **As regionalizações do Rio Grande do Norte**. 2012. Disponível em: <<https://docente.ifrn.edu.br/ednardogoncalves/regionalizacoes-do-espaco-potiguar>>. Acesso em 18 jul. 2017.

GOULART, J. O. Processo constituinte e arranjo federativo. **Lua Nova**, São Paulo, n. 88, p. 185-215, 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n88/a07n88.pdf>>. Acesso em 19 jun. 2016.

HUERTAS, Franco. **Entrevista com Carlos Matus: o método Pes**. São Paulo: Fundap, 1996.

IANNI, Octavio. **Estado e planejamento econômico no Brasil (1930-1970)**. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 1979.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Cartografia. **Brasil em síntese**. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/>>. Acesso em 21 jan. 2018.

IBGE. **Cidades**. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/>>. Acesso em 05 mar. 2018.

IGC. Instituto Geográfico e Cartográfico. **Mapa das Regiões Administrativas**. 2017. Disponível em: <http://www.igc.sp.gov.br/produtos/regioes_adm.html>. Acesso em 20 jul. 2017.

INESC. **Quais despesas do governo federal são obrigatórias ou vinculadas**. Disponível em: <<http://www.inesc.org.br/noticias/noticias-gerais/2016/maio/quais-despesas-do-governo-federal-sao-obrigatorias-ou-vinculadas>>. Acesso em 01 nov. 2016.

IPEA. **Planejamento e Gestão Governamental na Esfera Estadual: uma análise comparativa dos processos, conteúdos e sistemas de acompanhamento dos PPAs**. Relatório de Pesquisa Consolidado. Brasília: IPEA, 2016.

LAFER, Celso. Observações sobre o Plano de Metas (1956-1961). In: LAFER, Betty Mindlin. **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Perspectiva, 1973. p. 29-50.

LASSANCE, A. Federalismo no Brasil: trajetória institucional e alternativas para um novo patamar de construção do estado. In: LINHARES, P. de T. F.; MENDES, C. C.; LASSANCE, A. (Org.). **Federalismo à brasileira: questões para discussão**. Brasília: IPEA, 2012. p. 23-35.

LOUREIRO, Maria Rita; OLIVIERI, Cecília; MARTES, Ana Cristina Braga. Burocratas, partidos e grupos de interesse: o debate sobre política e burocracia no Brasil. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando; PACHECO, Regina. **Burocracia e política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2010. p. 73-108.

LOWI, Theodore J. O Estado e a Ciência Política ou como nos convertemos naquilo que estudamos. **BIB**, Rio de Janeiro, n. 38, 2º semestre 1994, p. 3-14.

MACEDO, Roberto B. M. Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963-1965). In: LAFER, Betty Mindlin. **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Perspectiva, 1973. p. 51-68.

MANN, Michael. Poder infraestructural revisitado. In: **Capacidades estatales: diez textos fundamentales**. Buenos Aires: Corporación Andina de Fomento (CAF), 2015. p. 107-126.

MARANHÃO. Lei Nº 10.375, de 16 de dezembro de 2015. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2016-2019, e da outras providências. **Diário Oficial do Estado do Maranhão**, São Luís, 16 de dezembro de 2015, Ano CIX, N. 232.

MARANHÃO. **Lei Complementar Nº 108, de 21 de novembro de 2007**. Dispõe sobre a criação de Regiões para o Planejamento, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.seplan.ma.gov.br/files/2013/02/Lei_Complementar__DO-21-11-20071.pdf>. Acesso em 17 jul. 2017.

MARANHÃO. Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento. **Regionalização de planejamento**. Disponível em: <<http://www.seplan.ma.gov.br/regionalizacao/>>. Acesso em 17 jul. 2017.

MARCONI, Nelson. Uma radiografia do emprego público no Brasil: análise e sugestões de políticas. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando; PACHECO, Regina. **Burocracia e política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2010. p. 219-276.

MARTINS, Humberto Falcão. **Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación (M&E) en América Latina: Sistema de Monitoramento do Plano Plurianual, Sistema de Monitoramento de Metas Presidenciais, Sistema de Monitoramento e Avaliação de Políticas e Programas Sociais, Sistema de Avaliação Externa de Programas Governamentais**. Washington, Venezuela: Banco Mundial, CLAD, 2007. Disponível em: <siare.clad.org/siare/innotend/evaluacion/brasil.pdf>. Acesso em 10 jan. 2017.

MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de planejamento governamental: foco nas políticas públicas e nos indicadores sociais**. São Paulo: Atlas, 2012.

MATO GROSSO. Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral. **Regiões de Planejamento do Estado**. Disponível em: <http://www.repositorio.seplan.mt.gov.br/planejamento/download/dr/RPs_MT.pdf>. Acesso em 18 jul. 2017.

MATO GROSSO. **Lei Nº 10.340, de 19 de novembro de 2015**. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2016-2019. Disponível em: <<http://www.seplan.mt.gov.br/documents/363424/4102554/PPA+Final.pdf/ce8924ce-1047-49a9-a837-f64a61f2c42f>>. Acesso em 18 jul. 2017.

MATO GROSSO DO SUL. Lei Nº 4.806, de 21 de dezembro de 2015. Institui o Plano Plurianual para o período de 2016/2019. 2015^a. **Diário Oficial do Estado do Mato Grosso do Sul**, Campo Grande, 22 de dezembro de 2015, Ano XXXVII, n. 9.071, Suplemento I.

MATO GROSSO DO SUL. Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico. **Estudo da Dimensão Territorial do Estado de Mato Grosso do Sul**: Regiões de Planejamento. 2015b. Disponível em: <http://www.semade.ms.gov.br/wp-content/uploads/sites/20/2015/03/estudo_dimensao_territorial_2015.pdf>. Acesso em 18 jul. 2017.

MATUS, Carlos. **Adeus, Senhor Presidente**: governantes governados. São Paulo: FUNDAP, 1996a.

_____. **Chimpanzé, Maquiavel e Ghandi**: estratégias políticas. São Paulo: FUNDAP, 1996b.

_____. O plano como aposta. In: **Planejamento e orçamento governamental**. Brasília: ENAP, 2006. 2 v. p. 115-144.

_____. **Política, planejamento & governo**. Brasília: IPEA, 1997. 2v.

_____. **Teoria do Jogo Social**. São Paulo: FUNDAP, 2005.

MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru. **Introdução à Administração**. São Paulo: Atlas, 2009

MINAS GERAIS. Governo do Estado. Conheça Minas. 2017. **Regiões de Planejamento**. Disponível em: <<http://www.mgweb.mg.gov.br/governomg/portal/c/governomg/conheca-minas/geografia/5671-regioes-de-planejamento/69548-as-regioes-de-planejamento/5146/5044>>. Acesso em 19 jul. 2017.

MINAS GERAIS. **Lei 21.968, de 14 de janeiro de 2016**. Institui o Plano Plurianual de Ação Governamental para o quadriênio 2016-2019 – PPAG – PPAG 2016-2019. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=LEI&num=21968&comp=&ano=2016&texto=original>>.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. **Cartilha de Orientações sobre Controle Interno**. Belo Horizonte: TCE-MG, 2012. Disponível em: <https://www.tce.mg.gov.br/img_site/Cartilha_Control%20Interno.pdf>. Acesso em 31 out. 2016.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo; DEBUS, Ilvo. **Lei Complementar Nº 101/2000**: entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal. Brasília: Ministério da Fazenda: Tesouro Nacional, 2000.

NUNES, Edson de Oliveira. A gramática política do Brasil: clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

OSZLAK, Oscar. **Políticas públicas y capacidades estatales**. Forjando, año 3, número 5, Enero de 2014. Número especial: las políticas públicas em La provincia de Buenos Aires. Disponível em: <<http://www.oscarozlak.org.ar/images/articulos-espanol/politicas%20publicas.pdf>>. Acesso em 07 set. 2017.

OTTERVIK, Mattias. **Conceptualizing and measuring state capacity**: testing the validity of tax compliance as a measure of state capacity. Gothenburg: University of Gothenburg, 2013. Disponível em: <http://www.qog.pol.gu.se/digitalAssets/1468/1468814_2013_20_ottervik.pdf>. Acesso em 10 set. 2017.

PALUDO, Augustinho Vicente; PROCOPIUCK, Mario. **Planejamento governamental**: referencial teórico, conceitual e prático. São Paulo: Atlas, 2011.

PARÁ. **Lei Nº 8.335, de 29 de dezembro de 2015**. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2016-2019 e dá outras providências. Disponível em: <http://www.seplan.pa.gov.br/sites/default/files/PDF/ppa/ppa2016-2019/lei_-_ppa-2016-2019-pl-301_0.pdf>. Acesso em 16 jul. 2017.

PARÁ. Secretaria de Estado de Planejamento. **Manual de elaboração do PPA 2016-2019 do Governo do Estado do Pará**. Belém: Secretaria de Estado de Planejamento do Pará, 2015.

PARAÍBA. Lei Nº 10.632, de 18 de janeiro de 2016. Institui o Plano Plurianual do Estado da Paraíba para o período 2016-2019. **Diário Oficial do Estado da Paraíba**, João Pessoa, 19 de janeiro de 2016, N. 16.030, Suplemento.

PARANÁ. **Lei Nº 18.661, de 22 de dezembro de 2015**. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2016 a 2019 e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.alep.pr.gov.br/arquivos/orcamento/87>>. Acesso em 20 jul. 2017.

PARES, Ariel; VALLE, Beatrice. A retomada do planejamento governamental no Brasil e seus desafios. In: **Planejamento e orçamento governamental**. Brasília: ENAP, 2006.

PAULO, Luiz Fernando Arantes. O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 61, n. 2, p. 171-187, Abr/Jun 2010.

PERNAMBUCO. BDE Base de dados do Estado. **Relação dos municípios, por Região de Desenvolvimento**. 2017. Disponível em: <http://www.bde.pe.gov.br/visualizacao/Visualizacao_formato2.aspx?CodInformacao=798&Cod=1>. Acesso em 17 jul. 2017.

PERNAMBUCO. **Lei Nº 15.703, de 21 de dezembro de 2015**. Dispõe, em cumprimento ao que preceitua o artigo 124, § 1º, inciso IV, da Constituição do

Estado de Pernambuco, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 31 de 27 de junho de 2008, sobre o Plano Plurianual do Estado, para o período 2016-2019, e dá outras providências. Disponível em <http://www2.transparencia.pe.gov.br/c/document_library/get_file?p_l_id=98322&folderId=6192841&name=DLFE-38306.pdf>. Acesso em 17 jul. 2017.

PIAUÍ. Lei Nº 6.751, de 29 de dezembro de 2015. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2016-2019. **Diário Oficial do Estado do Piauí**, Teresina, 29 de dezembro de 2015, N. 244.

PIAUÍ. Secretaria do Planejamento. **Planejamento participativo**. 2017. Disponível em: <<http://www.seplan.pi.gov.br/pp.php>>. Acesso em 17 jul. 2017.

RACINE, J. B., RAFFESTIN, C.; RUFFY, V. Escala e ação, contribuições para uma interpretação do mecanismo de escala na prática da geografia. **Revista Brasileira de Geografia**. Rio de Janeiro, IBGE, v. 45, n. 1, 1983. p. 123-125.

REZENDE, Fernando. Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução. In: **A reinvenção do planejamento governamental no Brasil**. Brasília: IPEA, 2011. p. 177-231.

RIBEIRO, Renato Jorge Brown; BLIACHERIENE, Ana Carla. **Construindo o planejamento público**: buscando a integração entre política, gestão e participação popular. São Paulo: Atlas, 2013.

RIO DE JANEIRO. **Lei Nº 7.211, de 18 de janeiro de 2016**. Institui o Plano Plurianual do Estado do Rio de Janeiro – PPA para o período de 2016-2019. Disponível em: <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/CONTLEI.NSF/c8aa0900025feef6032564ec0060dfff/ec738632a360cb4783257f3f0055c1c7?OpenDocument>>. Acesso em 20 jul. 2017.

RIO GRANDE DO NORTE. **Lei Nº 10.048, de 26 de janeiro de 2016**. Dispõe sobre o Plano Plurianual do Estado para o Quadriênio 2016-2019 e dá outras providências. Disponível em: <<http://adcon.rn.gov.br/ACERVO/gac/DOC/DOC000000000103379.PDF>>.

RIO GRANDE DO SUL. Constituição (1989). **Constituição do Estado do Rio Grande do Sul**. Disponível em: <<http://www2.al.rs.gov.br/dal/LinkClick.aspx?fileticket=WQdlfqNoXO4%3d&tabid=3683&mid=5359>>. Acesso em 05 jul. 2016.

_____. **Lei Estadual Nº 10.283, de 17 de outubro de 1994**. Dispõe sobre a criação, estruturação e funcionamento dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legiscomp/arquivo.asp?Rotulo=Lei%20n%BA%2010283&idNorma=309&tipo=pdf>>. Acesso em 25 mar. 2017.

_____. **Lei Nº 14.755, DE 20 DE OUTUBRO DE 2015**. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2016-2019 e dá outras providências. Disponível em:

<<http://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201603/11104517-ppa-2016-2019-lei-14-755.pdf>>. Acesso em 20 ago. 2017.

_____. Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. **Rumos 2015**. Disponível em: <<http://planejamento.rs.gov.br/rumos-2015>>. Acesso em 25 mar. 2017.

RIO DE JANEIRO. Ministério Público Estadual. **MP em ação**: pelo cidadão, pelo Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www.mprj.mp.br/mp-em-acao;jsessionid=pB+1557l3KbZ8l8lGArpmPmt.node2>>. Acesso em 23 set. 2016.

RODRÍGUEZ, José Raúl. **Capacidad estatal en las intendencias departamentales de Uruguay**. 2012. Disponível em: <http://www.aucip.org.uy/docs/cuarto_congreso/12122211%20-%20Rodr%C3%ADguez,%20Jos%C3%A9%20Ra%C3%BAI.pdf>. Acesso em 12 out. 2016.

RONDÔNIA. Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão. **Orientações de elaboração**: Plano Plurianual 2016-2019. 2015a. Porto Velho: SEPOG, 2015.

RONDÔNIA. **Lei Nº 3.647, de 06 de novembro de 2015**. Dispõe sobre o Plano Plurianual do Estado de Rondônia, para o período de 2016-2019, nos termos do caput do artigo 134 da Constituição Estadual. 2015b. Disponível em: <http://www.sepog.ro.gov.br/Uploads/Arquivos/PDF/PPA/2016/LEI%20N_%203_647_%20DE%206%20DE%20NOVEMBRO%20DE%202015_.pdf>. Acesso em 16 jul. 2017.

RORAIMA. **Lei Nº 1.027 de 12 de janeiro de 2016**. Dispõe sobre o Plano Plurianual – PPA, para o quadriênio 2016-2019. Disponível em: <<http://www.tjrr.jus.br/legislacao/phocadownload/leisOrdinarias/2016/Lei%20Estadual%201027%20-%202016%20-%20Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20Plano%20Plurianual%20%E2%80%93%20PPA,%20para%20o%20quadri%C3%AAnio%202016-2019.pdf>>. Acesso em 16 jul. 2017.

SANTA CATARINA. Governo do Estado. **Descubra a sua região**. 2017. Disponível em: <<http://www.sc.gov.br/index.php/regionais>>. Acesso em 20 jul. 2017.

SANTA CATARINA. **Lei nº 16.795, de 16 de dezembro de 2015**. 2015^a. Dispõe sobre a transformação das Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional em Agências de Desenvolvimento Regional, extingue cargos e estabelece outras providências. Disponível em: <http://portales.saude.sc.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=825&Itemid=245>. Acesso em 20 jul. 2017.

SANTA CATARINA. **Lei nº 16.849, de 18 de dezembro de 2015**. 2015^b. Institui o Plano Plurianual para o quadriênio 2016-2019 e estabelece outras providências. Disponível em: <http://www.alesc.sc.gov.br/portal_alesc/sites/default/files/arquivos_orcamento/lei%2

016.859.%20Anexo%20I.Anexo%20II%20-%20PPA%202016-2019.pdf>. Acesso em 20 jul. 2017.

SANTOS, Eugênio Andrade Vilela dos. O confronto entre o planejamento governamental e o PPA. In: **A reinvenção do planejamento governamental no Brasil**. Brasília: IPEA, 2011. p. 307-336.

SÃO PAULO. **Lei 16.092, de 28 de dezembro de 2015**. Institui o Plano Plurianual – PPA para o quadriênio 2016-2019. Disponível em: <<http://dobuscadireta.imprensaoficial.com.br/default.aspx?DataPublicacao=20151229&Caderno=DOE-I&NumeroPagina=1>>. Acesso em 20 jul. 2017.

SERGIPE. **Lei Nº 8.089 de 08 de janeiro de 2016**. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 2016-2019, e dá outras providências. Disponível em: <<http://seplag.se.gov.br/index.php/planejamento/pppa/plano-plurianual-2016-2019/>>. Acesso em 18 jul. 2017.

SILVA, Virgílio Afonso da. O Judiciário e as políticas públicas: entre transformação social e obstáculo à realização de direitos sociais. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de Souza; SARMENTO, Daniel Sarmento. **Direitos sociais**: fundamentação, judicialização e direitos sociais em espécies. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 587-599.

STEPAN, A. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do demos. **Dados**, v. 42, n. 2. Rio de Janeiro, 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581999000200001>. Acesso em 18 jun. 2016.

TEIXEIRA, Olívio Alberto; MELO, Ricardo Lacerda de; FRANÇA, Vera Lúcia Alves. A experiência de territorialização para o planejamento regional em Sergipe. **Economia política do desenvolvimento**, Maceió, v. 4, n. 12, p. 91-128, set./dez. 2011. Disponível em: <www.seer.ufal.br/index.php/repd/article/download/789/505>. Acesso em 18 jul. 2017.

TOCANTINS. **Lei Nº 3.051, de 21 de dezembro de 2015. 2015a**. Institui o Plano Plurianual do Estado do Tocantins para o quadriênio 2016-2019. Disponível em: <file:///C:/Users/antonio/Desktop/Planejamento%20territorial/Artigo%20Final/Regi%C3%A3o%20Norte/Tocantins/lei_3051-2015_40642.PDF>. Acesso em 16 jul. 2017.

TOCANTINS. Secretaria do Planejamento e Orçamento. **Orientações para elaboração dos programas**: manual do Plano Plurianual 2016-2019. 2015b. Palmas: Tocantins: Secretaria do Planejamento e Orçamento, 2015.

VERAS, Claudia Luciana de Sousa Mascena et al. **Pacto pelo desenvolvimento social da Paraíba – contrapartida solidária**. Transformando a relação do governo estadual com os municípios e a realidade do povo paraibano. 2016. Disponível em: <<http://consad.org.br/wp-content/uploads/2016/06/Painel-13-03.pdf>>. Acesso em 17 jul. 2017.

WILGES, Ilmo José. **Finanças públicas**: orçamento e direito financeiro. Porto Alegre: AGE, 2009.

ANEXO 1 – PESQUISA ENVIADA AOS ÓRGÃOS CENTRAIS DE PLANEJAMENTO DOS ESTADOS SUBNACIONAIS

Número de servidores que atualmente estão atuando diretamente no processo de elaboração/acompanhamento do PPA, vinculados ao órgão central de planejamento no Estado _____

Os servidores que atuam no processo de elaboração/acompanhamento do PPA possuem plano de carreira específico? _____

Em caso de carreira específica, qual a remuneração inicial e final do cargo?

Há uma política de capacitação para os servidores que atuam no processo de elaboração/acompanhamento do PPA? _____

Os dados abaixo são referentes a cada um desses servidores que atuam no processo de elaboração/acompanhamento do PPA. Não devem ser preenchidos nomes, apenas os dados sobre o “servidor 1”, o “servidor 2” e assim sucessivamente.

Servidores	Sexo (M/F)	Idade	Vínculo com a Administração Pública (Estatutário, CC, Contrato Temporário, CLT, Outros)	Escolaridade (Nível Fundamental, Nível Médio, Graduação, Especialização, MBA, Mestrado, Doutorado, Pós-doutorado)	No caso de nível superior, qual o curso?	Tempo de atuação no setor público (em anos)	Tempo de atuação no processo de elaboração/acompanhamento do PPA (em anos)
Servidor 1							
Servidor 2							
Servidor 3							
Servidor 4							