

CEARÁ 2050

JUNTOS PENSANDO O FUTURO.

PLANO ESTRATÉGICO DE DESENVOLVIMENTO DE LONGO PRAZO DO ESTADO DO CEARÁ. CEARÁ 2050

PRODUTO 5.1 PLANO
DE GOVERNANÇA E GESTÃO
MULTI-INSTITUCIONAL DO CEARÁ
2050

PRODUTO 5.1.3 MODELO DE
ALINHAMENTO DO PLANO DE
LONGO PRAZO RELATÓRIO FINAL

MAIO DE 2019

Atendendo ao disposto no Termo Aditivo nº 01 ao Contrato nº 11/2018, celebrado entre a FASTEF (Fundação de Apoio a Serviços Técnicos, Ensino e Fomento a Pesquisas) e o Consórcio

LISTA DE FIGURA

Figura 1 - Fluxograma do Processo de Alinhamento.....	9
---	---

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	3
1 INTRODUÇÃO.....	4
2 DESCRITIVO TÉCNICO DETALHADO DO SUBPRODUTO 5.1.3	6
2.1 Conceitos fundamentais.....	6
2.2 Objetivo.....	8
2.3 Alinhamento com os Instrumentos Clássicos de Planejamento.....	8
2.3.1 Alinhamento	8
2.3.2 Revisões e Adequações	12
3 CONSIDERAÇÕES FINAIS	13
REFERÊNCIAS	15

APRESENTAÇÃO

Este documento constitui-se no Relatório Final relativo ao Produto 5.1.3 Modelo de Alinhamento do Plano de Longo Prazo, parte integrante do Produto 5.1 Plano de Governança e Gestão Multi-institucional do Ceará 2050, atendendo ao disposto no Termo Aditivo nº 01 ao Contrato nº 11/2018, celebrado entre a FASTEFE (Fundação de Apoio a Serviços Técnicos, Ensino e Fomento a Pesquisas) e o Consórcio Ceplan-Personal, em 02 de maio de 2018.

O relatório contém proposta de alinhamento do Plano de Desenvolvimento de Longo Prazo do Ceará (Plataforma Ceará 2050) com os instrumentos clássicos de planejamento (Plano Plurianual-PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias-LDO, Lei Orçamentária Anual - LOA, conforme requisitado pelo Termo de Referência e consoante especificação constante do Plano de Trabalho aprovado.

O documento contém uma introdução, uma seção técnica-descritiva e uma outra com as considerações finais. Na seção de natureza técnica, são descritos os conceitos básicos e os objetivos do documento para depois se proceder a descrição de como o Plano de Desenvolvimento de Longo Prazo do Ceará (Plataforma Ceará 2050) deverá se alinhar com os instrumentos clássicos de planejamento e de como, neste alinhamento, deverão ser realizadas as revisões e adequações dos diversos instrumentos. Na seção final, são sumarizadas as principais conclusões e recomendações.

1 INTRODUÇÃO

Diversos estados brasileiros passaram a adotar, depois da Constituição Federal (CF) de 1988, embora não tenham sido por ela determinados, planos estratégicos de longo prazo com horizontes de tempo variados¹. Alguns desses planos tiveram certo grau de institucionalização. O único a consagrá-lo na Constituição Estadual foi o Estado de Minas Gerais, com o Programa Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI)². Estados como o Espírito Santo, Pernambuco, Goiás e o Rio de Janeiro, entre outros, e mais recentemente, o Ceará, atribuíram importância a estes planos nos seus sistemas de planejamento, embora outros, como o Rio de Janeiro e o Piauí não tenham conseguido assegurar a sua continuidade ao longo do tempo. Na quase totalidade dos estados, esses planos não constam de nenhuma legislação infraconstitucional, não tendo, por conseguinte, caráter mandatório. Nos casos do Ceará e de Pernambuco, projetos de emenda constitucional determinando ser do Poder Executivo a competência para elaborar e propor planos de longo prazo ainda repousam na Assembleia Legislativa de Pernambuco (ALEPE) ou na Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG-CE) aguardando votação, no caso de Pernambuco, ou encaminhamento ao legislativo, no caso do Ceará.

O histórico recente do planejamento brasileiro indica, portanto, que houve e continuam existindo esforços de alguns estados que elaboraram plano de desenvolvimento de longo prazo para dotá-lo de institucionalidade que assegure a sua temporalidade além dos períodos de governo.

A institucionalização do plano, objeto do Produto 5.1.4, contribuiria para facilitar e fortalecer os procedimentos necessários para que o plano estratégico (Ceará 2050) se alinhe com os instrumentos clássicos de planejamento, especialmente o PPA, além

¹ Vários países adotaram planos estratégicos de longo e médio prazo. Na história das economias socialistas planificadas, destacam-se os planos quinquenais da era Stalin na antiga URSS e na era Mao Tse Tung na China. Países não socialistas, como a Coreia do Sul, também tiveram sucessivos planos estratégicos quinquenais que orientaram o que se denominou de política de substituição de exportações e a criação de empresas campeãs nacionais. Esses planos foram concebidos e executados em contexto político que não permitia nenhuma participação de agentes privados e de segmentos da sociedade civil. Na Europa, destacam-se mais recentemente os planos estratégicos de longo prazo com viés urbanista como os de Lisboa e Barcelona que tiveram seu conteúdo aberto à discussão com setores da sociedade.

² Brasil. ESTADO DE MINAS GERAIS. **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado: 2016-2017**. Belo Horizonte, 2015.

da LDO e da LOA. A necessidade do alinhamento e os procedimentos necessários para fazê-lo são analisados a seguir (Seção 2).

2 DESCRITIVO TÉCNICO DETALHADO DO SUBPRODUTO 5.1.3

Além dos conceitos fundamentais que se constituem no substrato teórico-metodológico das propostas aqui apresentadas, esta seção contém o **objetivo do alinhamento**, objeto deste relatório, e as descrições detalhadas dos alinhamentos necessários e das revisões periódicas que os diversos instrumentos de planejamento - articulados entre si e ao longo do tempo - deveriam ter.

2.1 CONCEITOS FUNDAMENTAIS

O conceito fundamental aqui utilizado é o de planejamento estratégico, como processo de construção de visão de futuro que guia a escolha de objetivos estratégicos e que ilumina a construção do Ceará 2050. No Brasil, o planejamento estratégico tem sido mais utilizado no meio empresarial do que no ambiente do setor público, embora venha avançando nestes últimos anos, em especial na esfera estadual.

Mesmo na ausência de planos estratégicos de longo prazo, vários candidatos a governador durante o processo eleitoral elaboraram, com qualidades diversas, planos de governo que sinalizavam para visões mais ou menos ousadas de futuro e eram apresentados à população sob a forma de promessas de campanha. Mais frequentemente, promessas de campanha eram transformadas, quase sempre de forma apressada, em planos de governo restritos ao mandato do governador eleito³.

Qualquer que seja a sua natureza (longo prazo ou médio prazo vinculado ao mandato do governador eleito) planos têm que se alinhar com os instrumentos de planejamento definidos na Constituição Federal de 1988. O alinhamento é necessário para que o sistema de planejamento transite do **estratégico**, ou seja, do plano de governo de longo e/ou médio prazos, este último podendo ser restrito ao período do governo de 4 anos, para o **programático** (PPA), também de médio prazo, que pode incluir um ou mais projetos por programa, e para o **orçamentário** (LOA) que, em base anual e

³ Argumenta-se que os planos de campanha registrados no TRE deveriam ter como referência os objetivos de longo prazo constantes da Plano Estratégico de Longo Prazo Ceará 2050.

estritamente relacionado ao PPA, define a alocação de recursos ao nível de programas, projetos e atividades.

Os planos de longo prazo têm, portanto, que se enquadrar neste sistema, no qual seus objetivos estratégicos por área de resultados ou eixos neles definidos são convertidos em **orientações estratégicas** para o período de governo de quatro anos. O plano estratégico de longo prazo e as orientações estratégicas para o período de governo, nesta sequência, são documentos de entrada para a elaboração do PPA definido para um período de quatro anos a partir do segundo ano do governo eleito até o primeiro ano do governo seguinte⁴. O PPA assim elaborado e enriquecido por consulta popular, preferencialmente realizada regionalmente, como se faz no caso cearense e em outros Estados (Ex: “Todos por Pernambuco”) deve orientar a elaboração em bases anuais, da LDO e da LOA.

Nessa concepção, o PPA configura-se como o instrumento de balizamento da ação governamental, articulando-se com a programação orçamentária do Governo Estadual. Ou seja, cabe ao PPA definir as prioridades de governo num horizonte temporal de quatro anos, estabelecendo as diretrizes, os objetivos, os programas, os projetos e as metas da administração pública, em especial para as despesas de capital e outras delas decorrentes, bem como para as atividades de duração continuada.

O Ceará tem adotado metodologia exitosa na elaboração do PPA⁵ e, no Governo que terminou em dezembro de 2018, as orientações estratégicas que ajudaram a construir o PPA ainda em vigor foram embasadas no plano de governo denominado “Sete Cearás”. O Projeto de Lei relativo ao PPA do Estado do Ceará para o período 2016-2019 apresenta duas partes: i) a base estratégica do Plano, com seus princípios e diretrizes gerais; e ii) a programação de governo para os próximos quatro anos. O Plano Plurianual – PPA estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas do Governo, declarando as escolhas pactuadas com a sociedade e

⁴ Vide Brasil. IPEA. Planejamento e Gestão Governamental na Esfera Estadual: uma análise comparativa dos processos, conteúdos e sistemas de acompanhamento dos PPAs. Relatório Consolidado, Brasília, DF. 2013. Ao todo, o projeto avaliou dez experiências estaduais (Bahia, Ceará, Espírito Santo, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Paraná, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro e São Paulo).

⁵ Brasil. ESTADO DO CEARÁ. **Plano Plurianual (PPA): 2016-2019**. Projeto de Lei. Livro 1: Mensagem do Governo. Concepção do Plano. Metodologia para Elaboração do PPA. Fortaleza, 2015.

contribuindo para viabilizar os objetivos estratégicos orientados para o alcance de resultados.

O dinamismo do sistema de planejamento deve se adaptar a uma realidade em constante mutação, conduzindo como resultado do **sistema de monitoramento informatizado** proposto no subproduto 5.1.2, à revisão ou adequação permanente dos seus componentes: o plano estratégico de longo prazo deve ser revisto a cada quatro anos, no início do mandato do novo governo, as orientações estratégicas dele decorrentes que orientam a elaboração do PPA, devem ser revistas também a cada quatro anos, para serem executadas a partir do segundo ano do novo governo. Adequações anuais do PPA, além das revisões a cada dois anos, são necessárias para os ajustes programáticos e para alimentar a elaboração da LDO e da LOA de cada ano.

2.2 OBJETIVO

O objetivo do alinhamento, objeto deste relatório, é articular os tempos e conteúdo do Plano de Desenvolvimento de Longo Prazo Ceará 2050 com os instrumentos já existentes de formulação de diretrizes (LDO), a execução do orçamento anual (LOA) e o Plano Plurianual (PPA).

Feitas as conceituações e especificado o objetivo, propõe-se abaixo o alinhamento do Plano Estratégico Longo Prazo Ceará 2050 com os instrumentos clássicos de planejamento.

2.3 ALINHAMENTO COM OS INSTRUMENTOS CLÁSSICOS DE PLANEJAMENTO

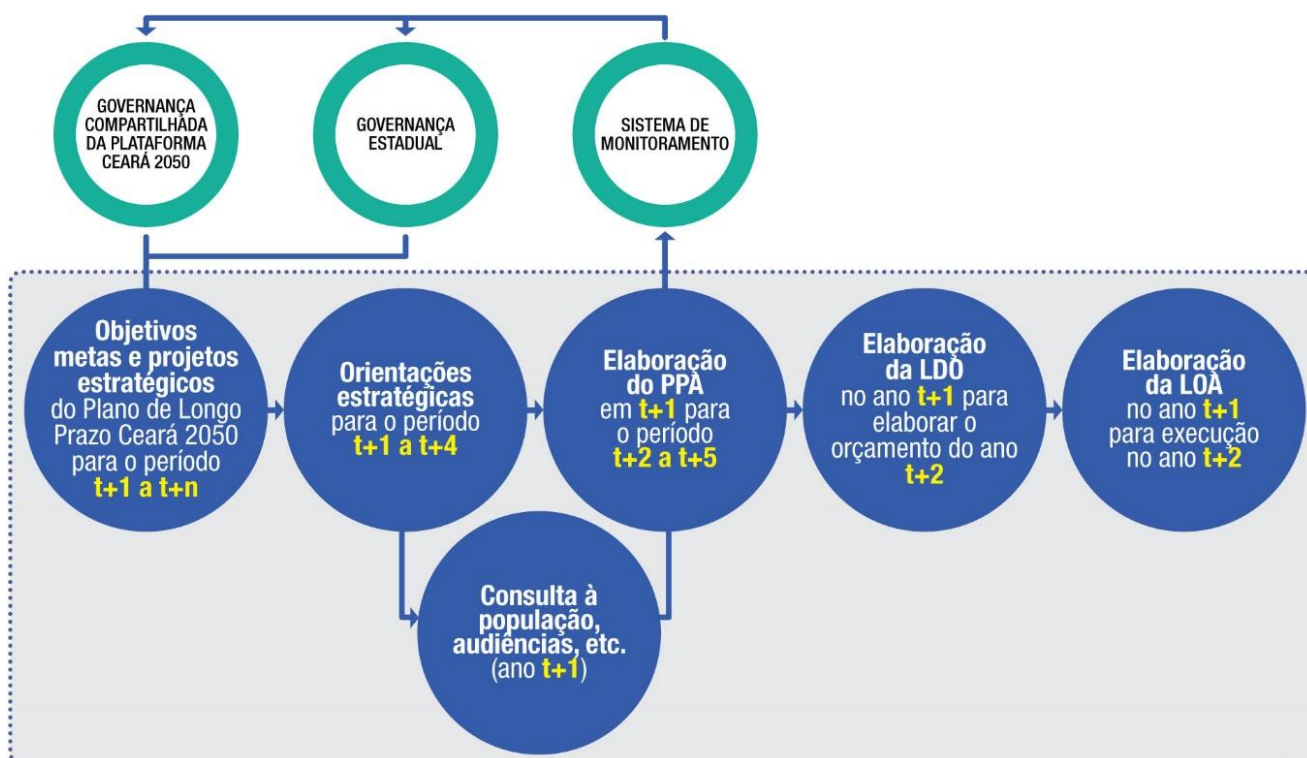
2.3.1 Alinhamento

O planejamento de longo prazo, no caso do Ceará 2050, define os objetivos estratégicos e metas com os respectivos indicadores por eixos ou áreas de resultado, sendo o grande orientador estratégico. O ciclo contempla a formulação, execução, monitoramento e avaliação como processos contínuos e que se renovam periodicamente dando, assim, um caráter dinâmico ao ordenamento temporal das ações estratégicas de governo.

O Plano de Desenvolvimento de Longo Prazo do Ceará 2050 deverá estar alinhado com os instrumentos clássicos de planejamento, LDO, LOA e, principalmente, com o PPA, os quais devem ser compatibilizados entre si, integrando planejamento e orçamento.

A cadeia lógica do processo de planejamento a partir do plano de longo prazo deve apresentar-se conforme ilustrado no **fluxograma** a seguir.

Figura 1 - Fluxograma do Processo de Alinhamento



Fonte: Consórcio Ceplan-Personal (2019)

- a) O plano de longo prazo para o período $t+n$ onde t = último ano do governo anterior (2018) e $n=32$ anos (Ceará 2050) enumera os grandes objetivos estratégicos com as respectivas metas e indicadores distribuídos por eixos ou áreas de resultados que são detalhados em projetos e atividades. Esses objetivos emanam tanto da Governança Estadual, quanto do Modelo de Gestão Compartilhada (MGC) da Plataforma Ceará 2050. Os objetivos estratégicos, e respectivas metas, se materializam especialmente como resultados da execução dos programas e projetos estratégicos.
- b) Com base nesses objetivos que se projetam 32 anos à frente, o sistema de planejamento estadual, ouvindo todos os integrantes da Governança

Compartilhada, ou seja, a Secretaria-Executiva, o Comitê Estratégico, o Fórum e os Núcleos Regionais elaboram as **orientações estratégicas** para o período de governo de quatro anos (de t+1 a t+4). As orientações estratégicas poderão incorporar novos objetivos que tenham sido adotados e anunciados pelo governador eleito durante a campanha eleitoral. O papel e o envolvimento de integrantes da Governança Compartilhada (Secretaria Executiva, Comitê Estratégico, Fórum e Núcleos Regionais) neste processo estão contidos no subproduto 5.1.1, seção 2.4.2 na qual estão especificadas as finalidades e atribuições de cada um dos integrantes do Modelo de Governança Compartilhada bem como na seção 2.5 que detalha os seus procedimentos de funcionamento⁶;

- c) Vez que o modelo de governança compartilhada tem nodos regionais, é importante ouvir a população por meio de audiências públicas nas 14 regiões do Ceará (organizadas pelos Núcleos Regionais do Modelo de Governança Compartilhada do Ceará 2050) e por outros meios, inclusive digitais, a partir dos balizamentos definidos nas orientações estratégicas para o período de t+1 a t+4. Os resultados desse processo plural de escuta serão ajustados, alinhados e incorporados às orientações estratégicas para esse período e, na sequência, à elaboração do PPA, da LDO e da LOA.

Elabora-se, assim, o PPA para o período de t+2 a t+5 que incorpora os programas e projetos que tenham, no seu todo ou em parte, recursos públicos que são concretizados a partir das orientações estratégicas para o período de t+1 a t+4, depois de ouvida à população. O PPA transformaria, assim, as orientações estratégicas do Plano de Desenvolvimento de Longo Prazo do Ceará 2050 em diretrizes, objetivos e metas sempre que houver a participação do governo, isolada ou em parceria, nos programas, projetos e atividades.

- d) Com base no PPA, elabora-se a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) que orientará a preparação da Lei Orçamentária Anual (LOA) do período t+2, já que o orçamento do ano t+1 foi elaborado com base no PPA anterior.

⁶Os procedimentos de funcionamento do MGC são: i) recepção do Plano Ceará 2050 e da estrutura de governança; ii) entrada de projetos; iii) acompanhamento da execução dos projetos; iv) controle de dados de informações finalísticas do Plano Ceará 2050, e v) sistemática de revisão do Plano Ceará 2050.

e) O sistema de monitoramento (execução e controle) já instalado incorpora-se a este processo como descrito no subproduto 5.1.2. Da mesma forma que a governança estadual é informada da execução dos projetos e atividades sob sua estrita responsabilidade, a governança compartilhada terá a Plataforma Ceará 2050 alimentada com as informações advindas do sistema de execução e controle daqueles projetos e atividades que são compartilhados (Vide Figura 1). Na seção 2.3 do subproduto 5.1.2, encontra-se detalhado o sistema de monitoramento: agentes e utilização, especialmente nas subseções 2.3.1 e 2.3.2 que trata das perspectivas e dos requisitos funcionais do sistema informatizado de monitoramento.

Os objetivos estratégicos e metas que serão materializados em projetos emanam, assim, tanto das decisões tomadas no âmbito da Governança Estadual, quanto daquelas tomadas no âmbito da Governança Compartilhada da Plataforma Ceará 2050. Os projetos da esfera estritamente estadual se somam àqueles originados da parceria do Governo Estadual com o setor privado e a sociedade civil, inclusive as universidades, para compor o portfólio de projetos do Plano de Desenvolvimento de Longo Prazo do Ceará 2050. Este portfólio contém projetos compartilhados ou elaborados em parceria com o Governo e Sociedade Civil ou com o Governo e Setor Privado; e projetos de iniciativa exclusiva do Governo do Estado, quer estejam alinhados diretamente ou não com os objetivos estratégicos originados da Plataforma Ceará 2050. Projetos de investimento podem ser considerados como iniciativas que serão entregues como produtos à população⁷.

O PPA, obviamente, só pode conter projetos em que o Governo do Estado participe- por meio de alocação de recursos- de forma exclusiva ou em parceria com a sociedade civil, universidades e setor privado. Projetos de iniciativa exclusiva dos entes não governamentais- quer isoladamente ou em parceria entre si- mesmo que constem da Plataforma Ceará 2050, não podem, por definição, constar do PPA.

Os municípios cearenses poderiam buscar compatibilizar ou alinhar os seus instrumentos de planejamento aos da Plataforma Ceará 2050 e, obviamente, aos do sistema de planejamento do Governo do Estado, especialmente quando houver

⁷ No PPA e na LOA estão alistados projetos e atividades - Estas cuidam do custeio. Os alinhamentos são feitos com base nos projetos de investimento.

projetos de interesse de um ou mais municípios em parceria com o governo estadual e/ou com algum ente da sociedade civil (universidades, empresas, etc.). Um decreto estadual poderia, futuramente, definir as diretrizes e orientações gerais para que esse alinhamento possa convergir para alguns projetos estratégicos originados da Plataforma Ceará 2050, vez que não há, no momento, dispositivo legal que determine ou oriente tal alinhamento.

Articulação, e não alinhamento, com os instrumentos de planejamento da União e de outros estados, isoladamente ou em consórcio, teriam que ser feitos por meio de entendimentos políticos e técnicos, uma vez que não há nenhum dispositivo legal que regule ou torne tal iniciativa mandatória. No caso em que houvesse um projeto compartilhado envolvendo os governos federal, estadual e um parceiro privado, tal projeto teria que estar presente nos PPA's de ambos os níveis de governo, para que, na lei orçamentária anual, fossem especificadas as contrapartidas de recursos.

2.3.2 Revisões e Adequações

Este é o ciclo de planejamento- dinâmico por natureza- que exige alinhamento, concatenação, consistência e aderência entre os seus vários instrumentos, tempos e etapas. Portanto, como já argumentado acima, são necessárias revisões e adequações periódicas do plano de longo prazo e das orientações estratégicas dele extraídas para o período de cada novo governo e do PPA. Sugere-se que as orientações estratégicas que se materializam por meio de projetos e atividades no PPA sejam revistas a cada quatro anos para se ajustarem às mudanças observadas no ambiente econômico de forma a orientar a formulação da LDO e da LOA em cada ano. A revisão estratégica do Plano Ceará 2050 deverá ocorrer com a participação do Comitê Estratégico, do Fórum e dos Núcleos Regionais, em seminários estruturados pela Secretaria Executiva.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No formato proposto, portanto, sugere-se alinhar o Plano de Desenvolvimento de Longo Prazo Ceará 2050 com seus objetivos, metas, projetos e indicadores por eixo ou área de resultado, aos demais instrumentos do sistema de planejamento estadual quais sejam o PPA, a LDO e a LOA. Do plano de desenvolvimento de longo prazo derivam-se, inicialmente, as **orientações estratégicas** para os três anos restantes do governo corrente e mais um ano do governo que se sucederá. Com base nas orientações estratégicas e na consulta pública regionalizada, elabora-se o PPA, o qual, intermediado pela LDO alocará os recursos pela via orçamentária aos programas, projetos e atividades na LOA.

O sistema de monitoramento (execução e controle) instalado a partir das especificações contidas no subproduto 5.1.2 alimentará a Plataforma Ceará 2050 sobre o andamento das ações (projetos e atividades) compartilhadas contidas no PPA e na LOA.

Municípios, isoladamente ou consorciados, que tiverem projetos em parceria com o governo estadual e entidade privada, poderão alinhar seus instrumentos de planejamento aos da Plataforma Ceará 2050 a partir de orientações definidas pela Governança Compartilhada. Por sua vez, acordos técnicos e políticos poderão assegurar articulações entre a Plataforma Ceará 2050 e outros governos estaduais, em projetos estratégicos exclusivos de um único estado ou de conjunto de estados que se consorciem para tal fim, e o governo federal.

A metodologia adotada pela SEPLAG-CE para a elaboração do PPA se apresenta como bastante adequada, devendo acolher com facilidade a sequência estruturada em três etapas: a) dimensão **estratégica**- definida pelos objetivos estratégicos derivados do Plano de Desenvolvimento de Longo Prazo Ceará 2050 e de médio prazo (orientações estratégicas para o período do governo); b) **tática**- que define os programas e projetos contidos no PPA para alcançar os resultados, e c) **operacional**

- materializada pela alocação de recursos aos programas, projetos e atividades no orçamento anual⁸.

Este subproduto se conecta com o subproduto 5.1.1 no que diz respeito ao papel a ser exercido pela Secretaria Executiva, Comitê Estratégico e Fórum na elaboração das definições estratégicas que deverão orientar a elaboração do PPA e seus desdobramentos, em termos de recursos, na LOA; se conecta com o subproduto 5.1.2 que trata do modelo de monitoramento já que, ao alinhamento do Plano de Longo Prazo com os instrumentos clássicos de planejamento, torna-se necessário acrescentar as articulações com os sistemas de execução e controle; se associa, ao subproduto 5.1.4 que trata da institucionalização do plano de longo prazo e do modelo de governança facilitadores do alinhamento, e; ao subproduto 5.1.5 que trata das questões relativas à capacitação dos diversos atores destes processos.

⁸Metodologia semelhante, mas não igual, é adotada pelo Estado de Pernambuco que elaborou o plano de desenvolvimento de longo prazo “Pernambuco 2035”. Pernambuco usa os eixos estratégicos do plano compostos por objetivos, metas e indicadores como norte para a elaboração do PPA. Consulta popular regionalizada por meio da iniciativa “Todos por Pernambuco” enriquece o PPA que orienta anualmente a LDO e a elaboração da LOA. A diferença entre Pernambuco e Ceará é que não têm sido elaboradas as orientações estratégicas para o período de governo (t+1 a t+4), de forma de adequar a visão de futuro ou de longo prazo (t+1-t+n), ao período de cada novo governo. Há, por conseguinte, um elo faltante entre o plano de longo prazo e o PPA na metodologia adotada por Pernambuco. Os procedimentos cearenses são, portanto, mais completos e adequados.

REFERÊNCIAS

GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ. **Plano Plurianual (PPA): 2016-2019**. Projeto de Lei. Livro 1: Mensagem do Governo. Concepção do Plano. Metodologia para Elaboração do PPA. Fortaleza, 2015.

GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Plano mineiro de desenvolvimento integrado: 2016-2017**. Belo Horizonte, 2015.

GOVERNO DO ESTADO DE PERNAMBUCO. **Pernambuco 2035: Plano de desenvolvimento de longo prazo: Pernambuco 2035**. Recife, 2014.

IPEA. **Planejamento e gestão governamental na Esfera Estadual: uma análise comparativa dos processos, conteúdos e sistemas de acompanhamento dos PPAs**. Relatório Consolidado, Brasília, DF, 2013.