

# PPA | Plano Plurianual 2024-2027

---

## Módulo 1

Março 2023

## Sumário

<b>POR QUE PLANEJAMOS? .....</b>	<b>2</b>
<b>PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL NO BRASIL .....</b>	<b>3</b>
PLANEJAMENTO NA ESFERA FEDERAL.....	3
PLANEJAMENTO NA ESFERA ESTADUAL –RIO GRANDE DO SUL .....	7
<b>DIMENSÕES E ALGUNS MÉTODOS E TÉCNICAS DE PLANEJAMENTO .....</b>	<b>16</b>
DIMENSÕES DO PLANEJAMENTO .....	16
ALGUNS MÉTODOS E TÉCNICAS DE PLANEJAMENTO .....	17
<b>OS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO E A INTEGRAÇÃO DAS DIMENSÕES DO PLANEJAMENTO.....</b>	<b>18</b>
INSTRUMENTOS FORMAIS DO PLANEJAMENTO PÚBLICO: PPA, LDO E LOA.....	18
INTEGRAÇÃO ENTRE O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO, TÁTICO E OPERACIONAL.....	20
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>22</b>

### **FICHA TÉCNICA**

#### **GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**

Governador: Eduardo Leite

Vice-governador: Gabriel Souza

#### **SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, GOVERNANÇA E GESTÃO**

Secretária: Daniel Calazans

#### **ELABORAÇÃO**

#### **SUBSECRETARIA DE GESTÃO E DESENVOLVIMENTO DE PESSOAS**

Subsecretária: Tracema Keila Castelo Branco

#### **ESCOLA DE GOVERNO**

Diretora: Anelize D'Avila Ferreira

#### **DEPARTAMENTO DE PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL - DEPLAN**

#### **Equipe Técnica DEPLAN - Módulo I**

Amanda Oliveira de Souza

Carina Ribas Fürstenau Othon Veloso Schenatto

Othon Veloso Schenatto

Paulo Augusto Coelho de Souza

---

## Por que planejamos?

O ato de planejar, mais do que um exercício de previsão relacionado a um cenário futuro, tem como finalidade guiar as ações necessárias para se chegar a um cenário pré-concebido e desejado, sem desconsiderar os limites objetivos de determinada realidade, e construir os instrumentos necessários para esse propósito. Planejar, no fundo, é criar e transformar no presente para construir o futuro desejado. Essa ideia sugere que, em várias dimensões de nossas vidas, o ato de planejar e as técnicas de planejamento tornam-se não somente úteis, mas sim fundamentais para que alcancemos nossos objetivos.

A ausência de planejamento leva ao imprevisto sem horizonte definido, no qual cada ação pode levar a cenários imprevisíveis, relacionados ou não àqueles idealizados originalmente pelos seus atores. Melhor dizendo, a ausência de planejamento pode levar ao caos da ação humana, onde cada ação leva a situações inesperadas e, portanto, não intencionais. A ação deixa de ser um comportamento voltado para o atingimento de determinado objetivo e passa a ser um elemento aleatório, suprimindo a possibilidade do sujeito de caminhar intencionalmente em direção às suas aspirações.

Nesse sentido, o planejamento é um processo caracterizado pela **proatividade**, pois busca antecipar problemas e dificuldades de ocorrência provável em diferentes cenários. Se bem implementado e monitorado, ele "possibilita a identificação de desvios e permite a correção de rumos da administração" (RIO GRANDE DO SUL, 2022, p. 172). De acordo com o modelo da Escola Nacional de Administração Pública – ENAP e De Toni apud Estado do Rio Grande do Sul (2017), toda organização pública precisa coordenar e integrar suas atividades a partir de processos de planejamento, por diversos motivos. Dentre eles está a necessidade de se considerar o futuro e preparar-se para as diversas possibilidades de cenários, tendo opções para atuar diante de situações indesejáveis, assim como para controlar o que for possível. Além disso, o planejamento permite a adoção de procedimentos formalizados, padronizados e sistemáticos, tornando sua ação mais eficiente, eficaz e oportuna.

A nível de governo, o planejamento é uma ferramenta potente para buscar a solução de problemas, a transformação de uma realidade social e o atendimento de demandas específicas da sociedade, dando maior consistência e continuidade às políticas públicas. Ao promover metodologias eficazes para a formulação e a implementação de diretrizes e objetivos da atuação estatal, o planejamento possibilita controlar melhor a rede de órgãos, instituições e unidades administrativas do Estado, tanto pelo governo quanto pela sociedade. Assim, ele promove uma atuação técnica e diminui a força do intervencionismo casuístico e de influências políticas pontuais. O planejamento permite superar o comportamento improvisado, promovendo o maior envolvimento das pessoas, a responsabilidade, o equilíbrio e a adoção de soluções mais acuradas e sistematicamente projetadas para alcançar, com maior probabilidade de sucesso, os objetivos coletivos almejados.

---

---

## Planejamento governamental no Brasil

### PLANEJAMENTO NA ESFERA FEDERAL

O Brasil tem forte tradição na área de planejamento governamental, vinculado ao processo de expansão e fortalecimento do próprio Estado brasileiro. Essa tradição remonta à década de 1930, atravessando o processo de promoção e de consolidação do capitalismo industrial e urbano no País, e surge orientada pela busca do desenvolvimento econômico a partir da transformação das estruturas econômicas e sociais do país (CARDOSO JR, 2014). Entre esse período e os anos 80, diversos planos deram sustentação a projetos de desenvolvimento econômico do país, sendo os principais deles o plano SALTE<sup>1</sup>, o Plano de Metas<sup>2</sup> e os Planos Nacionais de Desenvolvimento I<sup>3</sup> e II<sup>4</sup>.

Os processos de planejamento iniciados na década de 30, com diversos formatos e ampla liberdade de formulação pelo poder executivo, tendo em vista não serem leis e, assim, não passarem pela arbitragem do poder legislativo, levaram a uma sistematização técnico-metodológica de instrumentos de planejamento que teve seu auge nos anos 60 e 70 (PALUDO; PROCOPIUCK, 2011), com base em uma perspectiva normativa<sup>5</sup>. O planejamento era organizado em torno de setores (como saúde, educação, segurança) e não de políticas públicas ou de problemas, como proposto por Carlos Matus<sup>6</sup> no modelo do Planejamento Estratégico Situacional, que viria a predominar no Brasil a partir dos anos 2000.

---

<sup>1</sup> Plano organizado pelo Governo de Eurico Gaspar Dutra em 1947, priorizando quatro setores: saúde, alimentação, transporte e energia (SALTE).

<sup>2</sup> Elaborado no governo Juscelino Kubitschek, em 1956, estabelecia um conjunto de metas para os setores de energia, transporte e indústria, além de incluir a construção de Brasília.

<sup>3</sup> Implementado pelo Governo de Emílio Médici, foi de 1972 até 1975. Teve como principais realizações os grandes projetos de integração nacional e a expansão das fronteiras do desenvolvimento.

<sup>4</sup> Proposto por Ernesto Geisel, o plano durou de 1975 até 1979. Tinha como foco a reorientação da matriz produtiva do Brasil, para tornar o País menos dependente do exterior, principalmente com relação ao petróleo. Segundo avaliações da época, essa dependência era uma das causas da escalada inflacionária observada no período. Por essa razão, o plano teve como foco o investimento em pesquisas de fontes alternativas de energia, como o álcool, e na construção de hidrelétricas, como Itaipu.

<sup>5</sup> A perspectiva de Planejamento Normativo (ou Tradicional), parte da lógica de que o sucesso do planejamento depende apenas do conhecimento técnico de seus executores, sem prestar atenção à influência dos conflitos originados das dinâmicas econômicas, políticas e sociais. Nessa perspectiva, o planejador seria um sujeito neutro, situado fora e acima da realidade objeto de planejamento, que teria um caráter previsível (ou de incerteza definida) e, assim, controlável, com problemas solucionáveis pela normatização.

<sup>6</sup> Carlos Matus (2007) foi ministro do planejamento do governo de Salvador Allende, no Chile. A partir dessa experiência e de outras experiências de planejamento na América Latina, buscou construir um conjunto de técnicas e ferramentas de planejamento público governamental independente da matriz ideológica do governo. Complementarmente, o autor indica que as técnicas de planejamento, para serem eficazes, devem estar totalmente associadas à ação política, entendida como um espaço de construção e de transformação de determinada realidade. Para esse planejamento, Matus dá o nome de Planejamento Estratégico Situacional (PES), ou seja, um planejamento fundado em problemas, onde múltiplos atores sociais estão envolvidos. O PES será melhor detalhado na seção Alguns Métodos e Técnicas de Planejamento.

---

---

Pares e Valle (2006, p. 232) destacam que esses processos de planejamento foram marcados “pela ausência de vínculos com a disciplina fiscal, dada a dissociação entre o gasto previsto nos planos e as receitas necessárias à sua realização”, passando inteiramente pelo crivo do poder executivo, que concentrava muito poder. Ainda que os planos desenvolvidos até a década de 1980 tenham tido algum grau de efetividade no alcance de seus objetivos, com o desenvolvimento do parque industrial nacional e a promoção de grandes taxas de crescimento no período, ao quase não abordar problemas específicos, focando majoritariamente em grandes objetivos econômicos, eles acabavam por realizar um grande desperdício de recursos, sem apresentar solução para muitos problemas.

Já nos anos 80, o cenário de inflação alta, estagnação econômica e alto endividamento do país (derivado em parte do cenário de crise internacional, mas também da insistência em se perseguir objetivos de desenvolvimento econômico sem uma base de financiamento sólida) deslocou o foco do governo do desenvolvimento econômico, com perspectiva de longo prazo, para a estabilização econômica, tida como urgência a ser resolvida no curto prazo (CARDOSO JR, 2014). Assim, foram elaborados diversos planos de estabilização nessa década, que fracassaram na tentativa de controlar a inflação e o aumento da dívida pública, levando o planejamento governamental a uma perda de credibilidade e de influência (ALMEIDA, 2006). Além disso, com a redemocratização do Brasil, observou-se uma maior mobilização da sociedade e, como consequência, uma ampliação da participação da população na vida política nacional. Sendo assim, as técnicas de planejamento baseadas no modelo normativo, que desconsidera outros atores além dos planejadores no processo de planejamento, já não mais respondiam aos anseios da sociedade e sua ineficiência enquanto método de alocação de recursos se tornou evidente.

De forma a transformar o cenário do planejamento governamental, a Constituição Federal de 1988 instituiu novos instrumentos de planejamento, com destaque para o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que se somaram às leis orçamentárias anuais<sup>7</sup> para formar o novo sistema integrado de planejamento e orçamento, baseados nos princípios do republicanismo, da democracia e do desenvolvimento integral da nação. Para Giacomoni (2008), o PPA foi inserido na Constituição para ser um instrumento que sintetiza os esforços de planejamento de toda a Administração Pública, orientando a construção dos demais planos e programas de governo, em especial do orçamento anual, a partir da mediação da LDO (responsável por indicar as prioridades e as metas para o período seguinte), além de apoiar e integrar a política fiscal de médio prazo (PARES; VALLE, 2006).

Ainda assim, entre o governo Collor (1990-1992) e o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), já no período democrático, o PPA existiu apenas como um instrumento formal de planejamento sem grande relevância prática, dado o contexto de descrédito dos processos de planejamento e a orientação governamental segundo a qual o desenvolvimento deriva do movimento das forças sociais e de mercado, que são prejudicadas pela interferência do Estado. Nesse sentido, o governo deveria intervir o mínimo possível na economia e na vida social.

---

<sup>7</sup> O uso de orçamentos na administração pública brasileira vem desde o período colonial, mas foi padronizada para astrés esferas de governo apenas a partir da Lei nº 4320 de 1964 (GIACOMONI, 2005).

---

De fato, essa orientação provocou o desmantelamento das estruturas de planejamento a nível federal, com perda de pessoal com experiência na área e descontinuidade entre os processos de planejamento das décadas anteriores e os que viriam a surgir. O planejamento passa a existir apenas na sua dimensão técnico-operacional, sem o componente estratégico que existia na tradição vigente até os anos de 1980 (CARDOSO JR, 2014).

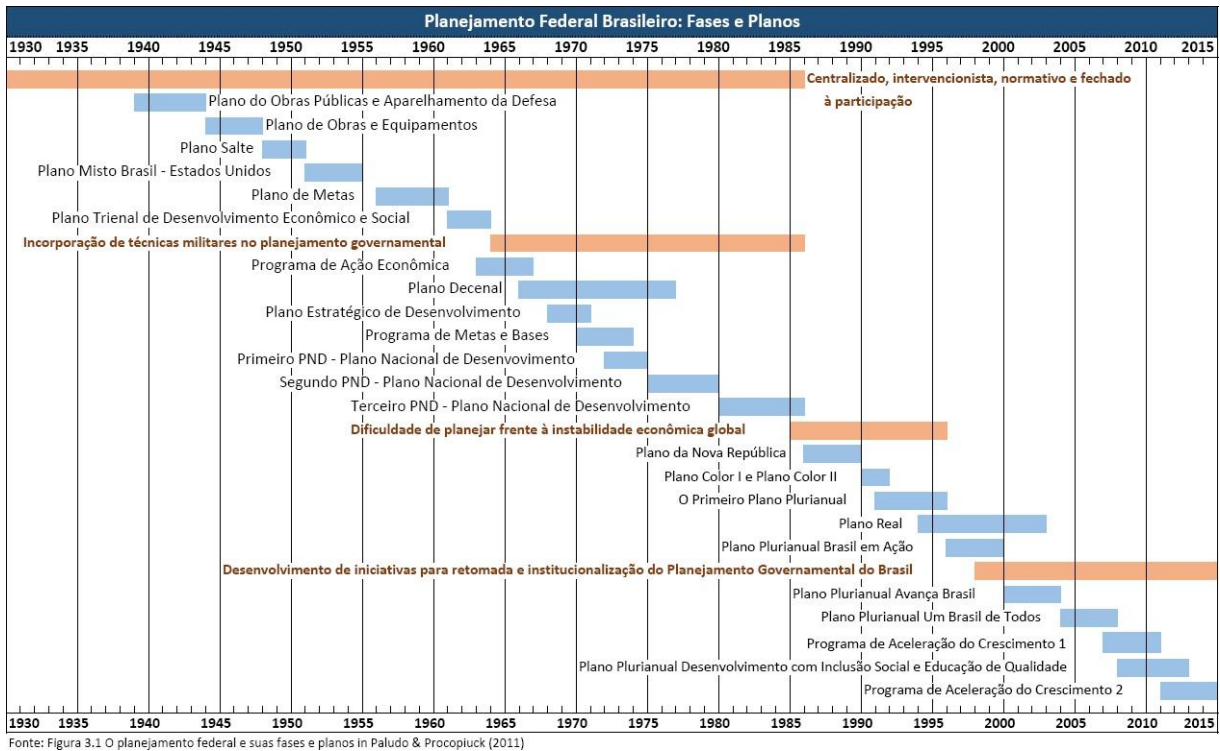
A retomada do planejamento governamental ocorre efetivamente apenas no final dos anos 1990, com o Programa Brasil em Ação (1996-1999) – que constituiu as bases para a elaboração do PPA Avança Brasil (2000-2003). Em 1998, mudanças metodológicas advindas do Decreto nº 2.829 promoveram uma maior integração entre o PPA e o orçamento anual, de forma a diminuir o detalhismo e excesso de burocracia dos orçamentos e alinhá-los ao PPA, visando que este deixasse de ser uma mera declaração de intenções. A reforma gerencial em curso no período trouxe ao PPA um foco na resolução de problemas, no aproveitamento de oportunidades e no atingimento de resultados específicos, com mais mecanismos de monitoramento e avaliação do atingimento de metas, definindo o Programa como elemento organizador das ações de governo, integrando o PPA ao orçamento anual, com indicadores específicos e gerentes de programas determinados pelos ministros pertinentes (GARCIA, 2015).

Nos PPAs seguintes, feitos nos dois primeiros governos Lula (2003-2010), adquiriram maior robustez e passaram a focar em uma agenda distributiva e alocativa, delineando de forma mais clara projetos de desenvolvimento nacional e incluindo uma maior dimensão participativa. Entretanto, De Toni (2021) avalia que estes PPAs não chegaram a ser utilizados para guiar a agenda estratégica presidencial. Durante a vigência do PPA 2008-2011, por exemplo, foi o Programa de Aceleração do Crescimento que delimitou o recorte de projetos e ações de caráter estratégico que seria priorizado pelo governo.

O PPA 2012-2015, durante a gestão de Dilma Rousseff, promoveu mudanças metodológicas significativas, ao organizar os programas por temática e não mais por problemas, diminuindo significativamente seu número, e removendo as ações orçamentárias do planejamento. A mesma metodologia foi mantida para o PPA 2016-2019, que trouxe como novidade a integração da “Agenda 2030”, dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), à elaboração do plano. Porém, a crise político-institucional do período, com impeachment da presidente em 2016, afetou a gestão do plano, e a conjuntura macroeconômica negativa do país trouxe de volta um viés de estabilização econômica representado pelo Novo Regime Fiscal, com medidas como o teto de gastos e uma política de ajuste fiscal que dificultou as possibilidades de alcance das metas do planejamento. O PPA 2020-2023, por fim, foi elaborado visando a harmonia com o Novo Regime Fiscal, trazendo como maior objetivo a estabilidade macroeconômica e apontando de forma mais clara quais seriam os investimentos “prioritários” do governo (MENDES; ABREU; SOUZA, 2021).

---

Figura 1: Planejamento federal brasileiro: fases e planos



O Quadro 1 apresenta as diferentes fases pelas quais passou o planejamento governamental no Brasil, desde os 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

<b>I. Nacional-desenvolvimentista</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Planejamento Estatal</li> <li>•Nacionalismo econômico</li> <li>•Planejamento econômico-normativo</li> </ul>	<b>Dos anos trinta ao pós-guerra</b>
<b>II. Desenvolvimentista-dependente</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Desenvolvimento associado ao capital externo – Industrialização acelerada</li> <li>•Modernização do Estado e da burocracia estatal</li> </ul>	<b>Do pós-guerra ao golpe militar</b>
<b>III. Desenvolvimentista-autoritário</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Planejamento autoritário, economicista e normativo</li> <li>•Lógica do comando e controle</li> <li>•Planos de Desenvolvimento</li> </ul>	<b>Nos governos militares</b>
<b>IV. Democrática-liberal</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Recomposição formal das organizações de planejamento</li> <li>•CF de 1988, início dos ciclos dos PPAs</li> <li>•Gerencialismo e domínio da lógica orçamentária-fiscal</li> </ul>	<b>Da redemocratização ao governo Lula I</b>
<b>V. Desenvolvimentista-societal</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Retomada do planejamento com ênfase setorial</li> <li>•Mudanças pontuais nos PPAs: mais participação e territorialização da agenda</li> <li>•PPAs de Estados e Municípios</li> </ul>	<b>Do governo Lula I até final do primeiro Governo Dilma</b>



## PLANEJAMENTO NA ESFERA ESTADUAL – RIO GRANDE DO SUL

No Rio Grande do Sul, as experiências de planejamento podem ser divididas entre o período anterior e posterior à promulgação da Constituição Federal de 1988. No período anterior, a cada governo, observava-se uma grande mudança nos processos de planejamento, seja pela mudança constante nas prioridades da atuação governamental, de caráter efêmero, pela desarticulação e recomposição de equipes e órgãos voltados para o planejamento, com pouca especialização técnica para desempenhar as atividades, seja pela existência de planos muito distintos entre si. No quadro abaixo, adaptado de Puntel et al. (2013, p. 262-264), estão sintetizadas as experiências e atividades de planejamento no Estado do Rio Grande do Sul anteriores à Constituição de 1988.

Período/Governo	Planejamento / Principais características / Eventos importantes
1951 a 1955 Governo Ernesto Dornelles	Elaborado o <b>I Plano de Obras, Serviços e Equipamentos</b> . Esse Plano foi um marco significativo das atividades de planejamento no Estado, tendo orientação setorial voltada ao desenvolvimento do transporte, saúde e educação, com ênfase no orçamento.
1955 a 1959 Governo Ildo Meneghetti	O Gabinete de Administração e Planejamento (GAP) foi criado, junto ao governador, para planejar, orientar e acompanhar a execução do <b>II Plano de Obras</b> . Ao GAP foi associado o primeiro grupo técnico voltado à especialização no planejamento.
1959 a 1963 Governo Leonel de Moura Brizola	Instituído o Conselho de Desenvolvimento do Estado (CDE), com a finalidade de assessorar o governador nas políticas de desenvolvimento. Criado ainda, junto ao GAP, o Serviço de Inspeção e Controle, para acompanhar a execução dos programas, serviços e obras.
1967 a 1971 Governo Walter Peracchi de Barcelos	Instituída a Comissão Central de Planejamento com o intuito de centralizar as atividades de planejamento. Em 1969, foi criada a Secretaria de Coordenação e Planejamento (SCP), que abrangia a central dos sistemas de planejamento, orçamento-programa, estatística e pesquisa científica. Sua área de competência era basicamente a política de desenvolvimento estadual, a coordenação do plano de governo, o orçamento plurianual e anual, a integração de planos, estímulos creditícios e financeiros e a organização administrativa.



---

1971 a 1975 Governo Euclides Triches	Elaborado o <b>Plano de Governo "Projeto Grande Rio Grande"</b> pelo Escritório de Planejamento, onde foram priorizadas educação, saúde, indústria e agropecuária como setores-chave para o desenvolvimento socioeconômico estadual. A Secretaria de Coordenação e Planejamento passou a elaborar o Orçamento Plurianual de Investimentos (OPI) <sup>8</sup> . Foram criados a Fundação de Economia e Estatística (FEE), com o objetivo de fornecer subsídios à execução do planejamento, e o quadro específico de Técnicos em Planejamento para a Secretaria de Coordenação e Planejamento. Com essa estrutura, a SCP elaborou o plano para o próximo governo.
1975 a 1979 Governo Synval Guazzelli	Executado o <b>Plano "Estratégia de Ação Governamental"</b> , cuja elaboração contou com o apoio da SCP. A Secretaria passou a elaborar o Orçamento Anual, e foi implementado o Sistema Estadual de Planejamento (SEP/RS). Foram essenciais para o funcionamento do SEP, o Subsistema de Informação Técnica e Estatística (SEITE), o de Necessidades Espaciais (SNE), o de Acompanhamento Físico-Financeiro de Projetos (SAFFI) e o de Acompanhamento de Recursos Humanos (SARH). Nessa época, a SCP teve um papel importante na coordenação de Programas Especiais, como Agroindústria, Insumos Básicos (início das obras do Polo Petroquímico), Integração Lavoura-Pecuária-Indústria-Metal-Mecânica e Litoral Norte.
1979 a 1983 Governo Amaral de Souza	Executado o <b>Plano "Política de Desenvolvimento do Estado"</b> , cuja elaboração contou com os subsídios adquiridos no SEP/RS. Foram acrescentados o Subsistema Estadual de Acompanhamento das Atividades de Planejamento (SEAP) e o de Acompanhamento da Política de Governo (SAPG). Até o final do governo, foram implantados 10 subsistemas. Em 1979, a secretaria passa a ter, também, como área de competência, o processamento de dados.
1983 e 1987 Governo Jair Soares	A Secretaria de Coordenação e Planejamento teve suas competências ampliadas. Passou a formular a política de processamento de dados e de planejamento organizacional, o cadastro dos entes estatais e a
1987 a 1991 Governo de Pedro Simon	avaliação de desempenho dos órgãos da administração indireta. Como vinculadas, permaneceram a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul (FAPERGS), a Fundação de Ciência e Tecnologia (CIENTEC) e a Fundação de Economia e Estatística (FEE). O Orçamento passou a ser competência da Secretaria da Fazenda. Instituído, na Secretaria de Coordenação e Planejamento, o Sistema Estadual de Projetos, e criado o Departamento Central de Projetos. O Departamento de Planejamento Organizacional foi transferido para a Secretaria de Recursos Humanos e Modernização Administrativa <sup>9</sup> . Permaneceu a FEE como órgão vinculado.

---

Fonte: Adaptado de Puntel et al. (2013, p. 262-264)

<sup>8</sup> Lei Complementar nº 3/1967 dispôs sobre os Orçamentos Plurianuais de Investimento.

<sup>9</sup> De 1991 a 1995, no Governo Alceu Collares, a Secretaria de Coordenação e Planejamento e a Secretaria de Recursos Humanos e Modernização Administrativa foram extintas, e foi criada a Secretaria do Planejamento e da Administração.

---

A partir da Constituição de 1988, o Plano Plurianual (PPA) se tornou o grande aglutinador e instrumento coordenador das políticas de governo, além de orientador das Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs) e Leis Orçamentárias Anuais (LOAs). As grandes tendências desse período apontam para um incremento e aprimoramento metodológico constantes, incorporados por cada novo governo, porém um fraco aproveitamento dos estudos e planos de longo prazo a cada troca de gestão.

O primeiro **PPA (1992-1995)** do RS foi elaborado na Gestão de Alceu de Deus Collares (1991-1994), e tinha como prioridade as ações voltadas às áreas da educação, saúde e segurança. Nessa mesma gestão, foi criado o Sistema de Acompanhamento das Ações Governamentais (AAG)<sup>10</sup> para fazer o controle e acompanhamento físico-financeiro de todos os projetos, subprojetos e atividades, constantes ou não do PPA, independentemente da origem dos recursos. O AAG também incidia sobre os projetos prioritários de governo, evidenciando a existência de um outro planejamento além do PPA, que deveria ter um acompanhamento diferenciado. No ano de 1994, visando à promoção do desenvolvimento regional, harmônico e sustentável, foram instituídos os **Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs)**<sup>11</sup>.

O **PPA 1996-1999**, segundo Plano Plurianual do Estado, foi elaborado na gestão de Antônio Britto (1995-1998), orientado por diretrizes estratégicas denominadas “ideias-força”: Reforma do Estado; Saneamento Financeiro; Recuperação da Infraestrutura; Melhoria dos Serviços das Áreas de Educação, Saúde e Segurança; e Política de Atração de Investimentos. Nesse período, também foi criado o Caderno de Metas, instrumento gerencial para o acompanhamento de 400 projetos e ações prioritárias de forma permanente, através de sistema informatizado e de reuniões periódicas com o governador.

Entre 1996 e 1998, também foi elaborado o primeiro plano de longo prazo do estado, denominado **Projeto RS 2010**, que buscou ampliar os horizontes do planejamento de quatro anos (PPA) para um período de doze anos, através de uma consultoria que, junto com a Secretaria de Coordenação e Planejamento e apoio da FAPERGS, foram desenvolvidos seminários e discussões no interior do Estado. Esse estudo foi desenvolvido em três etapas: a retrospectiva, a prospectiva e a de escolhas estratégicas, resultando em doze documentos temáticos com questões emergentes para o desenvolvimento estadual. Com a troca de gestão, o RS 2010 não foi utilizado na elaboração do terceiro PPA do Estado (2000-2003), mas serviu de base para a realização, em 2002, de estudos para a reavaliação da metodologia de elaboração do PPA, tanto em forma quanto em conteúdo, que resultaram no documento nominado Marco Referencial para o Plano Plurianual 2004-2007, gerando mudanças na metodologia adotada na elaboração deste PPA.

O **PPA 2000-2003**, elaborado na gestão de Olívio Dutra (1999-2002), trouxe como diretrizes globais da nova Administração estadual: Desenvolvimento de Verdade; Afirmar Direitos e Garantir a Inclusão Social; e Gestão Democrática do Estado – Participação Popular. Este PPA foi elaborado dentro do contexto de reformas metodológicas promovidas pela União com relação aos

---

<sup>10</sup> Decreto estadual nº 34.454/92

<sup>11</sup> Instituídos pela Lei 10.283/94, os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs) tiveram a sua primeira configuração expressa através do Decreto 35.764/94. Inicialmente eram 21, hoje são 28 Conselhos.

---

---

instrumentos de planejamento<sup>12</sup>. Paralelamente ao PPA, no governo Olívio Dutra, desenvolveu-se uma metodologia para Monitoramento das Ações de Governo (MAG), que acompanhou a evolução físico-financeira de 56 projetos prioritários, através do apoio técnico de 16 órgãos envolvidos.

Para o PPA seguinte, a proposta de trabalho apresentada pela Secretaria de Coordenação e Planejamento aos órgãos do governo do Estado em 2003 (Marco Referencial para o Plano Plurianual 2004-2007) sugeria que, para a elaboração dos programas do PPA, se partisse da identificação de problemas, objetivos a serem perseguidos pela ação de governo e metas a serem alcançadas no período. E, sempre que possível, que os programas finalísticos fossem acompanhados por indicadores que permitissem aferir o alcance dos objetivos dos programas, bem como a regionalização das metas. Diferentemente do governo federal, onde as ações do PPA correspondiam exatamente às ações orçamentárias, no Estado do Rio Grande do Sul, um ou mais projetos ou atividades orçamentárias poderiam corresponder a uma mesma ação do PPA, de forma que o PPA estadual se tornou mais flexível metodologicamente do que o PPA federal.

Assim, na gestão Germano Rigotto (2003-2006), foi elaborado o **PPA 2004-2007**, no qual, além das mudanças metodológicas citadas acima, adotou-se a integração entre o planejamento de médio prazo (PPA) com o de curto prazo (LOA). A elaboração dos programas do PPA 2004-2007 foi orientada por quatro diretrizes estratégicas declaradas pela nova administração: promoção e inclusão social; atração de investimentos e fomento ao desenvolvimento econômico; combate às desigualdades regionais; e modernização da gestão e dos serviços públicos. Com base nas diretrizes declaradas, foram elaborados 242 programas. Em paralelo à elaboração do PPA, foram definidos 257 projetos prioritários, dos quais 130 referiam-se à Consulta Popular<sup>13</sup>. Foi no PPA 2004-2007 que houve a implementação das revisões do Plano,

---

<sup>12</sup> Decreto nº 2.829/98, que estabeleceu normas para a elaboração do PPA e dos Orçamentos da União; a Portaria nº 117/98, que atualizou a Lei nº 4320/1964; e a Portaria nº 42/1999, que substituiu a Portaria nº 117/98.

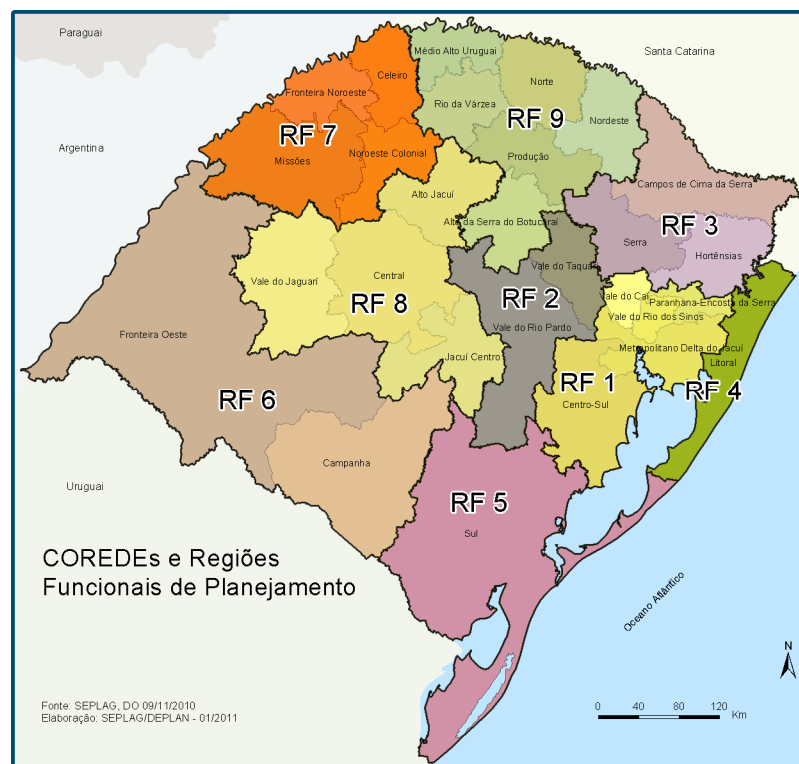
<sup>13</sup> A Consulta Popular é um mecanismo de consulta direta à população gaúcha quanto à destinação de parcela do Orçamento do Estado do Rio Grande do Sul voltada a investimentos de interesse regional. Foi instituída em 1998 pela Lei nº 11.179/1998, que diz em seu artigo primeiro: "Art. 1º - O Poder Executivo promoverá, anualmente, consulta popular direta à população, visando a destinar parcela do Orçamento do Estado para serviços e investimentos de programas finalísticos a serem incluídos na Proposta Orçamentária do Estado, para fim de atendimento a prioridades de interesse municipal e regional. (Redação dada pela Lei nº 11.920/03)". Para mais informações, consultar o Manual Técnico de Orçamento da Administração Direta e Indireta do estado do Rio Grande do Sul, disponível em: <https://admin.planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/202207/11094015-mto-2023-adm-d-e-i-11-07-22.pdf>.

---

que ocorrem até hoje, com adaptações anuais do PPA ocorrendo para maior adequação à realidade, tendo sua primeira rodada no ano de 2004, com a inclusão de 15 novos programas e exclusão de outros 25 constantes originalmente no PPA.

No segundo ano da gestão Rigotto foi realizado um estudo sobre ordenamento territorial e logística de transportes no Estado do RS, denominado **Rumos 2015**, tendo como horizonte temporal o período 2005-2015. As conclusões desse estudo foram sintetizadas em cinco volumes, consistindo em uma Síntese, em um Plano Estratégico para o Estado, em estratégias elaboradas para nove Regiões Funcionais do estado (definidas no estudo e utilizadas até os dias de hoje) e em propostas para o sistema de logística estadual. Assim como o Projeto RS 2010, o Rumos 2015 também sofreu resistências da nova administração e não foi aproveitado para a elaboração do PPA seguinte (2008-2011). No estudo Rumos 2015 foram criadas as **Regiões Funcionais de Planejamento (RFs)**<sup>14</sup>, que passaram a ser utilizadas no planejamento do Estado a partir do Plano Plurianual 2008-2011 e nos planos plurianuais subsequentes. Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs) também adotam a regionalização das RFs, incorporando essa escala em seu planejamento estratégico e indicando um representante para cada uma das Regiões. Observe a Figura 2, a seguir, que apresenta a disposição dos COREDEs e RFs.

Figura 2: COREDEs e Regiões Funcionais de Planejamento



<sup>14</sup> Nova escala regional para o planejamento das políticas públicas estaduais, agregando os então 24 (hoje, 28) Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs) em 9 Regiões Funcionais de Planejamento, segundo critérios econômicos, sociais, ambientais, de inovações, de capital social e de capacitação governamental para o planejamento e ação.

---

Em 2007, já na gestão Yeda Crusius, a Secretaria de Coordenação e Planejamento passou a ser denominada Secretaria do Planejamento e Gestão (SEPLAG). Com uma nova visão do órgão, o planejamento foi integrado à gestão, buscando a implementação de transformações na Administração Pública, e vinculando as metas do PPA ao desempenho dos órgãos públicos. O **PPA 2008-2011** foi elaborado considerando uma Visão de Futuro de longo prazo (20 anos) e um conjunto de estratégias organizadas em três eixos: Desenvolvimento Econômico Sustentável, Desenvolvimento Social, Finanças e Gestão Pública. Nesse momento, abriu-se a possibilidade de vincular mais de um produto a cada ação expressa no programa do PPA, que, aliada à regra já existente de uma ação poder contemplar mais de um projeto ou atividade orçamentários, ampliou o grau de flexibilização para a execução do Plano através dos orçamentos anuais. Assim, tornou-se mais próxima a relação do Plano com os orçamentos anuais. Nesse período, os processos decisórios ainda contavam com a predominância do objetivo fiscal sobre as outras esferas de planejamento, mas pode-se afirmar que, do ponto de vista estratégico, houve avanços, embora não a ponto de os programas do PPA serem desenvolvidos a partir da visão estratégica.

Com base na avaliação dos avanços e limites do PPA 2008-2011, desenhou-se a proposta metodológica para o PPA 2012-2015, na gestão de Tarso Genro (2011-2014): junto com os traços políticos que vieram do Plano de Governo de estímulo à participação cidadã, o alinhamento com as políticas públicas da União e a regionalização do PPA orientaram a elaboração do Plano denominado **PPA Participativo 2012-2015**. As etapas de participação envolveram a realização de nove seminários macrorregionais nas Regiões Funcionais de Planejamento, nos quais as autoridades locais, entidades e a população em geral puderam apresentar demandas para os

programas e as ações do governo, bem como a disponibilização de um site através do qual poderiam ser enviadas propostas para inclusão no PPA. As sugestões foram sistematizadas pelo Departamento de Planejamento Governamental e submetidas ao Fórum do PPA, composto por delegados e delegadas eleitos (as) nos seminários macrorregionais. Este Fórum acompanhou também os ciclos orçamentários anuais. Participaram dos seminários mais de seis mil pessoas, mais de 350 instituições e foram recebidas 12 mil manifestações virtuais, que subsidiaram a estruturação das 15 áreas e 86 programas (RIO GRANDE DO SUL, 2014).

Para esse PPA, a visão de governo do RS apontava para a retomada do desenvolvimento sustentável, com equidade e participação, e esteve presente nos quatro eixos (Econômico, Regional, Social e Democrático) que constituíam as diretrizes estratégicas da Administração Pública Estadual. A Lei nº 13.808/2011, que instituiu o PPA 2012-2015, trouxe o acompanhamento do Plano como uma exigência legal. Assim, o acompanhamento passa a ser feito com base no desempenho dos indicadores e da realização das metas físicas e financeiras. Para esse fim, foi criada uma rede de responsáveis pelo fornecimento de informações sobre a execução dos Programas e Ações estabelecidos no Plano. Esses responsáveis alimentam um programa informatizado, que emite relatórios que possibilitam diversas análises.

Ainda em 2014, a Secretaria do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã, em conjunto com a Fundação de Economia e Estatística, elaborou o estudo **RS 2030: Agenda de Desenvolvimento Territorial**, que oferece uma abordagem prospectiva sobre o território gaúcho, com diagnósticos e cenários para o Estado com o horizonte do ano de 2030. O RS 2030

---

---

partiu do pressuposto de que o desafio de superar os efeitos negativos das desigualdades regionais geradas no processo de desenvolvimento econômico leva à necessidade de se compreenderem os processos que induzem à maior ou menor concentração de atividades e população no território. Os resultados do estudo foram publicados em três cadernos denominados: Dinâmicas territoriais recentes no Estado do Rio Grande do Sul; Tendências regionais: PIB, demografia e PIB per capita; e Cenários RS 2030.

O processo de elaboração do **PPA 2016-2019**, no governo de José Ivo Sartori (2015-2018), foi coordenado pela Secretaria do Planejamento, Mobilidade e Desenvolvimento Regional, seguindo os preceitos estabelecidos no Decreto nº 52.287/2015. O Decreto, que instituiu o Sistema de Elaboração, Acompanhamento e Revisão do Plano Plurianual (SISPLAG), foi uma inovação fundamental para a elaboração do Plano, pois definiu as competências para a elaboração da metodologia, a capacitação dos órgãos setoriais, bem como estabeleceu a agenda de elaboração e a sistemática de acompanhamento do PPA. Para tanto, conforme determinado pelo Decreto, constituiu-se, por meio de portaria, uma rede de Coordenadores Setoriais e de responsáveis pela elaboração, acompanhamento e revisão em cada órgão do Estado.

A elaboração do Plano ampliou a relação da base estratégica com os programas, sendo que a base estratégica se traduziu em visão de futuro, em eixos de governo (Econômico; Social; Infraestrutura e Ambiente; e Governança e Gestão) e em 19 objetivos estratégicos. A seguir, os objetivos estratégicos foram desdobrados em estratégias de implementação, definindo, já nesse momento, as responsabilidades pela implementação das respectivas ações e servindo de orientação para a elaboração dos programas que compuseram o PPA 2016-2019. A elaboração do Plano foi subsidiada pela realização de Fóruns Regionais nas nove Regiões Funcionais de Planejamento do Estado (RFs), constituindo a forma de participação da sociedade no Plano. Como retorno final ao processo de participação, foram consolidados os Cadernos de Regionalização do Plano Plurianual, que podem ser considerados um dos principais avanços do PPA. Atendendo especialmente para o equilíbrio territorial e valorização das potencialidades regionais, o Plano dá especial atenção à expressão territorial dos programas e ações, de forma a aprofundar a regionalização de seus produtos e metas.

Entre 2016 e 2018 a Secretaria do Planejamento, Mobilidade e Desenvolvimento Regional (Seplan) realizou o estudo **Futuro RS**, projeto cujo objetivo foi elaborar uma agenda de desenvolvimento propositiva para o Rio Grande do Sul com horizonte no ano de 2040. Ao longo de dez oficinas, os servidores, especialistas, instituições e entidades participantes debateram os temas estratégicos identificados como recorrentes em estudos conduzidos pelo Estado anteriormente, como os já citados Rumos 2015 e RS 2030, a fim de encontrar soluções e elaborar propostas para os problemas elencados. Depois de consolidados, os resultados do projeto foram publicados em dez Cadernos para o Futuro, que apresentam propostas para o desenvolvimento do Estado em cada uma das temáticas debatidas.

Para o **PPA 2020-2023**, uma nova metodologia de elaboração foi desenvolvida, a partir de um estudo das melhores práticas de planejamento e da avaliação dos resultados de sua edição anterior, se utilizando das técnicas da Árvore de Problemas e da Teoria da Mudança, bem

---



como introduziu<sup>15</sup> os Programas Temáticos como elementos de organização do Plano. As diretrizes metodológicas para a elaboração desse plano foram: a) integração entre os níveis estratégico, tático e operacional; b) perspectiva do cidadão; c) transversalidade e intersectorialidade; d) planejamento estratégico e gestão por resultados; e) regionalização; f) restrição fiscal. Além dos Cadernos de Regionalização, esse Plano também inovou ao buscar identificar as Iniciativas do PPA que contribuíssem para o atingimento de Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, bem como as que tivessem como público-alvo ou beneficiário grupos sociais beneficiados por iniciativas de setores e órgãos distintos, compondo as Agendas Transversais. Para fazer a elaboração, acompanhamento e revisão do PPA, foi instituída em 2019 a Rede de Planejamento e Orçamento<sup>16</sup>, substituída pela Rede de Planejamento, Governança e Gestão<sup>17</sup> em 2021.

Esse Plano também buscou aprofundar a integração entre os diversos processos de planejamento da ação governamental, baseando a construção dos programas nos quatro eixos de planejamento estratégico do primeiro governo de Eduardo Leite: Estado Sustentável, Governança e Gestão, Sociedade com Qualidade de Vida e Desenvolvimento Empreendedor. Além desses eixos, a visão de futuro e os 22 objetivos estratégicos compuseram sua base estratégica. A partir desses elementos, o processo de elaboração resultou em 12 Programas Temáticos, 68 Ações Programáticas, 413 Iniciativas e 1051 Produtos que compuseram o PPA 2020-2023<sup>18</sup>. Esse processo mobilizou cerca de 1.500 pessoas, entre integrantes da Rede de Planejamento e Orçamento do estado, representantes dos COREDES e outros participantes dos órgãos do estado. Quanto ao acompanhamento desse PPA, destaca-se a utilização do **Sistema de Planejamento e Orçamento (SPO)**, sistema informatizado desenvolvido pela PROCERGS para servir de ferramenta de coleta de informações e geração de relatórios de acompanhamento do PPA.

Em síntese, embora nos anos 90 os instrumentos formais de planejamento tenham sido apenas utilizados pró-forma, reproduzindo vícios do dogmatismo econômico e do planejamento privado, pois eram acompanhados de uma política de esvaziamento da ação estatal<sup>19</sup>, a semente para um planejamento que suprisse aquilo que Matus propôs como básico

<sup>15</sup> As mudanças completas introduzidas pelo novo marco metodológico se encontram descritas no módulo 2 deste documento, tendo em vista a manutenção, com poucas alterações, da metodologia desenvolvida para elaboração do PPA2020-2023.

<sup>16</sup> Instituída pelo Decreto nº 54.536 de 25 de março de 2019, a Rede de Planejamento e Orçamento era composta por todos os órgãos e entidades da administração estadual, que indicavam um titular e suplente como Coordenador de Planejamento e Orçamento Setorial. Além dos processos relacionados ao PPA, a Rede também era responsável por elaborar e acompanhar a execução do orçamento, monitorar e acompanhar os convênios, formular projetos e analisar sua viabilidade para captação de recursos, e acompanhar e avaliar a execução de projetos.

<sup>17</sup> Instituída pelo Decreto nº 56.179, de 3 de novembro de 2021, a Rede de Planejamento, Governança e Gestão seguiu mesmo formato da Rede de Planejamento e Orçamento, acumulando, além das funções desta, as funções de organização dos processos de elaboração, execução e monitoramento de políticas, de ações e de projetos de tecnologia da informação; de participação da sociedade nos instrumentos de planejamento, de consulta popular e de implementação de políticas para o desenvolvimento regional; e de elaboração de estudos e pesquisas socioeconômicas, produção e análise de estatística e dados.

<sup>18</sup> Esses dados se referem à versão inicial do PPA 2020-2023, instituída pela Lei nº 15.326, de 1 de outubro de 2019. As revisões do Plano e a versão vigente podem ser acessadas em <https://planejamento.rs.gov.br/plano-plurianual>.

<sup>19</sup> Para De Toni, “a saída para a ‘crise do Estado’ não se resolveu no campo da ampliação da cidadania, da radicalidade do controle democrático ou, talvez, num novo tipo de planejamento público que pudesse descortinar os ‘segredos’ do Estado para amplas parcelas da população. Ao contrário, a primeira saída hegemônica foi jogar a favor da corrente, as elites

dirigentes do país optaram pela via da globalização sem condicionamentos, da internacionalização maior da economia e da destruição definitiva do que ainda restara da antiga capacidade estatal de planejamento, coordenação ou indução do desenvolvimento” (DE TONI, 2013).



para um planejamento efetivo estava posta. E começou a ser desenvolvida no final da década, com o PPA 2000/2003, fundamentado no programa Brasil em Ação, que incorporava diversos elementos do Planejamento Estratégico Situacional. Portanto, a partir de então, o PPA, a LDO e a LOA tornam-se instrumentos balizadores da ação pública, sendo fundamental sua contínua integração para que a articulação entre as diversas ações de governo possa ser mais bem acompanhada e monitorada.

## Dimensões e alguns métodos e técnicas de planejamento

### DIMENSÕES DO PLANEJAMENTO

A **dimensão estratégica** representa o grande rumo a ser seguido pela organização. Em termos de planejamento estratégico, corresponde à Missão, à Visão, aos Valores e aos Objetivos estratégicos da organização, com vistas a entregar valor à sociedade. Considera o horizonte de longo ou médio prazo.

A definição de caminhos exequíveis para o alcance dos objetivos e das transformações almeçadas e definidas na dimensão estratégica em um horizonte de médio prazo faz parte da **dimensão tática**. Considerando fatores inerentes à temática tratada, expressa como viabilizar as entregas de bens e serviços pelo Estado à sociedade, por meio de programas, ações, produtos e metas.

Com a **dimensão operacional**, tem-se o detalhamento e a realização da dimensão tática no curto prazo, por meio de planos de ação, cronogramas de execução e orçamentos. Relaciona-se com o desempenho da ação governamental no nível da eficiência. Busca a otimização na aplicação dos recursos disponíveis e a qualidade dos produtos entregues.

Quadro 2 – Dimensões e principais características do planejamento

Planejamento	Horizonte temporal	Conteúdo do plano	Escopo ou abrangência	Saídas
<b>Estratégico</b>	longo / médio prazo	amplo e genérico	toda a organização	Missão, Visão e Objetivos Estratégicos
<b>Tático</b>	médio prazo	pouco detalhado	área ou setor	Programas, Projetos, Funções, Ações
<b>Operacional</b>	curto prazo	detalhado	atividades/projetos	Plano de ação, Cronogramas de execução, Orçamentos

Fonte: Adaptado de Paludo e Procopiuck (2011)

---

## ALGUNS MÉTODOS E TÉCNICAS DE PLANEJAMENTO

Há uma diversidade de métodos<sup>20</sup> e técnicas utilizados no planejamento em geral. Para o setor público, ambiente mais complexo que o setor privado, é importante destacar a metodologia desenvolvida por Carlos Matus, denominada **Planejamento Estratégico Situacional (PES)**. O PES é fundado em problemas, em que múltiplos atores sociais estão envolvidos. Segundo o autor, o planejamento, para ser efetivo, não pode desconsiderar as ações dos sujeitos (ou atores sociais) que podem interferir na sua efetividade, e, desse modo, eles devem, dentro das possibilidades, ser sempre consultados. Matus construiu um conjunto de técnicas e ferramentas para o planejamento público governamental, mas sua grande contribuição é a reflexão feita sobre as técnicas de governo que, para serem eficazes, devem estar totalmente associadas à ação política, entendida como um espaço de construção e de transformação de determinada realidade.

A partir dos avanços propostos por Matus, seguiu-se uma série de metodologias e instrumentos derivados ou inspirados no Planejamento Estratégico Situacional, que já incorporavam cenários mais complexos para intervenção. Uma delas é o **Planejamento Estratégico Participativo**, que busca precisamente envolver uma maior quantidade de atores sociais no processo de planejamento, abarcando todos os setores de um órgão ou governo, no caso do setor público.

Podemos destacar também o **Marco Lógico (ML)**, que pode ser conhecido como Matriz Lógica ou Quadro Lógico. Essa é uma das mais difundidas metodologias utilizadas no planejamento, monitoramento e avaliação de programas e projetos. Segundo Rua (2010, p. 33-35), o ML é uma metodologia de análise sistêmica que se organiza a partir de um problema, consistindo em uma estrutura de implicações lógicas de causa-efeito e de meios-fins relativos à proposta de intervenção para mudá-lo. Logo, é “um conjunto de conceitos inter-relacionados que definem as causas de uma intervenção (projeto), bem como o que deve ser feito (estratégia) para alcançar o resultado desejado”. Mais do que uma ferramenta de organização da informação, o ML “apresenta a lógica que justifica a intervenção e o desenho da própria intervenção”.

Seguindo uma linha muito similar ao Marco Lógico, temos a **Teoria da Mudança**<sup>21</sup>, que também se utiliza de um encadeamento lógico de causa e efeito entre as etapas da intervenção, criando uma árvore de problemas para intervir de forma a atacar as causas do problema principal. A Teoria da Mudança é um meio de sabermos como chegaremos (processos) até onde pretendemos ir (resultados), e que visa detalhar todas as mudanças implícitas que têm que ocorrer para esse fim.

Por fim, podemos citar outros instrumentos que auxiliam o processo de planejamento mais vinculados à ideia de projetos, como o **PMBOK** (Project Management Body of Knowledge), conjunto de melhores práticas para o gerenciamento de projetos, e o método **ZOPP de**

---

<sup>20</sup> Método é o emprego de procedimentos ou meios para a realização de algo, seguindo um planejamento, um rumo.

<sup>21</sup> A Teoria da Mudança será vista mais detalhadamente no próximo módulo.

---

---

**planejamento e avaliação de projetos por objetivos** (Ziel-Orientierte Projekt Planung), que é utilizado para o planejamento participativo de projetos nas mais diversas áreas. Também é ferramenta muito utilizada no planejamento a **Matriz FOFA (Forças, Oportunidades, Fraquezas, Ameaças)**, também chamada Matriz SWOT (do inglês, strengths, weaknesses, opportunities, threats). É um recurso metodológico empregado para apoiar a análise dos recursos e das capacidades de uma organização responder a estímulos do ambiente interno e do ambiente externo. É utilizada em análises de cenários, para identificar elementos-chave para a gestão da organização, estabelecer prioridades de atuação e preparar medidas ou ações estratégicas para enfrentar riscos ou problemas e/ou aproveitar oportunidades identificados.

## Os Instrumentos de planejamento e a integração das dimensões do planejamento

### INSTRUMENTOS FORMAIS DO PLANEJAMENTO PÚBLICO: PPA, LDO E LOA

Como dito anteriormente, na Constituição Federal de 1988 foram incluídos instrumentos de planejamento como o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que vieram a complementar as leis orçamentárias. O PPA passou a ser o mediador entre o projeto de governo e sua aplicação. Além disso, a norma constitucional também determinou que os planos, as LDOs<sup>22</sup> e as LOAs<sup>23</sup> estejam em conformidade com o PPA vigente<sup>24</sup>.

A seguir, figura ilustrativa da interligação dos instrumentos formais de planejamento governamental.

---

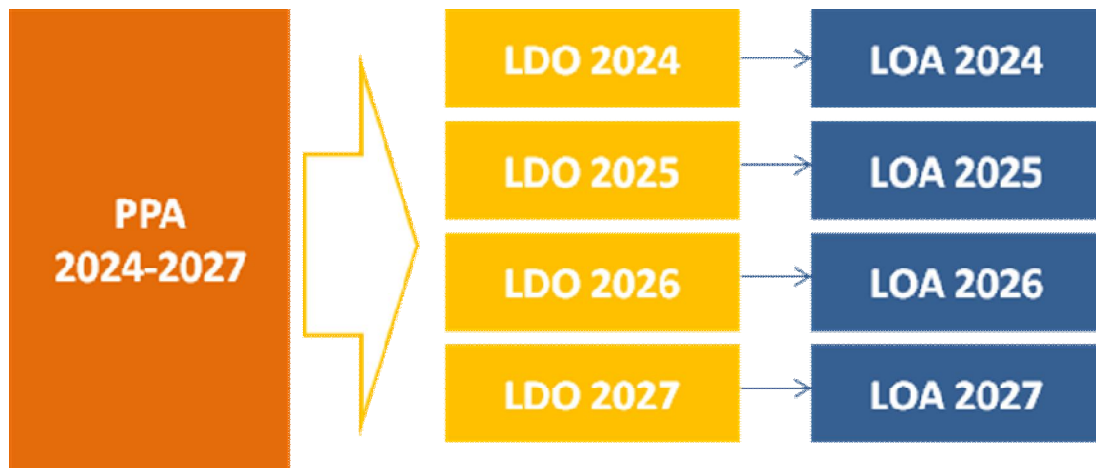
<sup>22</sup> A Lei de Diretrizes Orçamentárias deve expressar as metas e prioridades da Administração Pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientar a elaboração da lei orçamentária anual, dispor sobre as alterações na legislação tributária e estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

<sup>23</sup> A LOA deverá compreender o orçamento fiscal referente aos Poderes, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; o orçamento de investimento das empresas em que o setor público, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; e o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

<sup>24</sup> De acordo com Fialho (2013, p.5), "o Novo Modelo de Planejamento, Orçamento e Gestão introduziu nas práticas de elaboração dos planos e orçamentos públicos o sentido estratégico da ação estatal, a orientação para resultados, e, fundamentalmente, o foco no cidadão [...]. Os orçamentos passam a ser elaborados com o olho no plano e no desempenho dos programas e, não mais, com o olho no passado, que era a prática normal dos orçamentos públicos (reproduz-se, no futuro, o que se fez no passado)".

---

Figura 3 – Interligação entre PPA, LDO e LOA



Fonte: Elaboração própria.

Além das regras constitucionais que definem os instrumentos formais de planejamento e estabelecem a relação entre eles, a Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101/2000, reforça a necessidade de integração entre os três instrumentos: os artigos 15, 16 e 17, por exemplo, expressam a obrigatoriedade de a ação governamental que gera nova despesa e aquelas com despesa de caráter continuado estarem de acordo com as normas contidas no PPA e na LDO. Baseada nesta Lei, tem-se ainda a Lei de Responsabilidade Fiscal Estadual, Lei Complementar nº 14.836/2016, que estabelece normas de finanças públicas no âmbito do Estado voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Ademais, atualmente o Rio Grande do Sul está sujeito ao Regime de Recuperação Fiscal (RRF)<sup>25</sup>.

O RRF foi homologado em 2022 com vigência prevista até o final de 2030. Durante sua permanência, o Estado estará vinculado a medidas de ajuste fiscal, com destaque para a redução de incentivos e benefícios fiscais dos quais decorram renúncias de receitas e, principalmente, para o teto de gastos estadual, que prevê a limitação do crescimento anual das despesas primárias à variação da inflação. Diante das inovações normativas introduzidas pelo RRF, a necessidade de se considerar a importância do equilíbrio fiscal na formulação e na implementação de políticas públicas foi reafirmada – o que impõe ao processo de elaboração do Plano Plurianual um foco maior na seleção de prioridades, a efetiva análise acerca da disponibilidade de recursos e, principalmente, a preocupação com a eficiência do gasto público. Ao mesmo tempo, e sem prejuízo dos condicionamentos existentes, a possibilidade de estipulação de ressalvas às vedações atenua as restrições do RRF, conciliando a sustentabilidade fiscal do Estado com a necessária expansão das ações governamentais referentes à entrega de bens e serviços à sociedade<sup>26</sup>.

Portanto, o PPA, como grande aglutinador e instrumento coordenador das políticas de

<sup>25</sup> O RRF foi instituído por meio da Lei Complementar nº 159/2017, com o objetivo de permitir que Estados em situação de desequilíbrio fiscal gozem de benefícios (como flexibilização de regras fiscais, concessão de operações de crédito e suspensão do pagamento da dívida) em troca da adoção de um conjunto de reformas institucionais que objetivem a reestruturação do equilíbrio fiscal.

<sup>26</sup> Nesse sentido, o próprio RRF é claro ao anunciar que, para que seja sustentável a longo prazo, o ajuste fiscal deve observar patamares mínimos de qualidade nas entregas à população. Mesmo de uma ótica eminentemente fiscal, a eliminação do déficit pela via da redução dos investimentos ou da baixa qualidade na prestação de serviços públicos na área social pode gerar resultados financeiros a curto prazo, mas não cria as bases para a solução estrutural dos desequilíbrios fiscais e enfraquece a economia regional.

---

governo, deve estar referenciado nos parâmetros de realismo fiscal supracitados. Em suma, o PPA é orientado para um período de quatro anos, de médio prazo, iniciando no segundo ano do governo e terminando no primeiro ano do governo posterior; já a LDO e a LOA devem estar em consonância com o PPA, mas respondem ao curto prazo de um ano. Além do mais, dentro do PPA e da LDO são estabelecidos mecanismos de controle e monitoramento, com a fixação de metas, diretrizes e um maior controle parlamentar (BRASIL apud RIO GRANDE DO SUL, 2018).

## **INTEGRAÇÃO ENTRE O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO, TÁTICO E OPERACIONAL**

O método de elaboração do PPA no Estado do RS já traz implícita, há algum tempo, a integração do PPA e LOA através da elaboração dos programas do Plano. As Iniciativas do PPA (anteriormente chamadas de ações) fazem o elo de ligação entre os dois instrumentos de planejamento, isto é: para cada iniciativa de um programa do Plano há um ou mais projetos, atividades ou encargos especiais (chamados de instrumentos de programação orçamentária) que podem estar vinculados. Assim, para a execução do PPA, anualmente, as ações que serão executadas devem ter instrumentos de programação orçamentária a elas vinculados e constar na LOA.

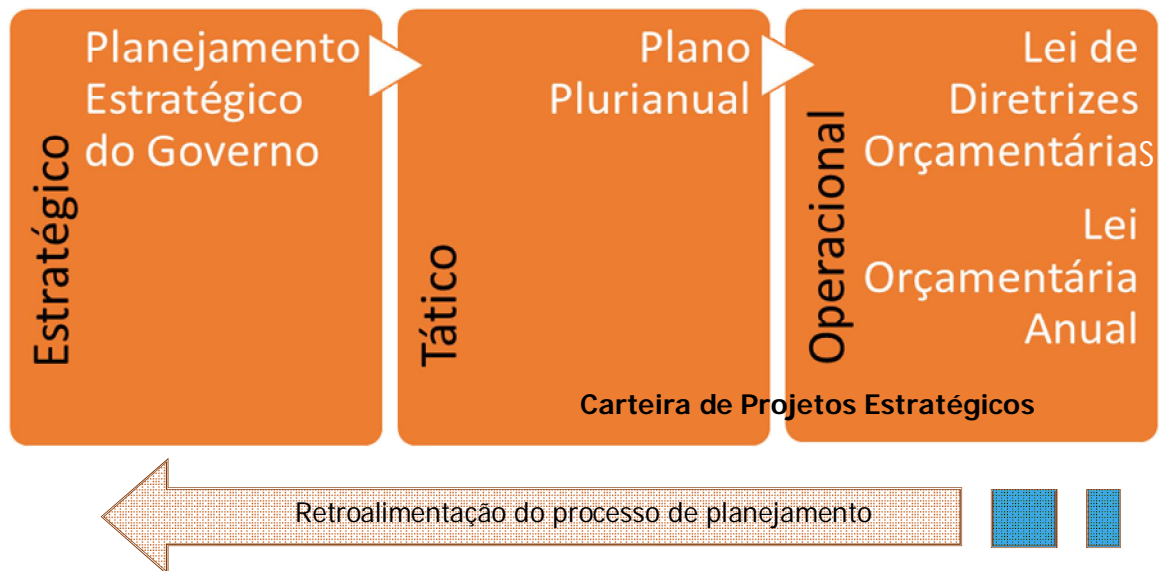
O Planejamento Estratégico, por sua vez, não é definido no arcabouço legal, porém, é necessário que mantenha coerência com todos os demais instrumentos de planejamento nos quais o Estado determina a sua ação. Desse modo, o desafio é integrar essas dimensões. Isso pode ser feito em parte com a incorporação de uma base estratégica dentro do processo de elaboração do PPA. No entanto, como não faz parte da estrutura formal de planejamento, o Planejamento Estratégico acaba muitas vezes sendo realizado em tempos bastante distintos, não respeitando necessariamente uma lógica de encaixe direto.

Outra questão importante é que, além do PPA e demais instrumentos formais de planejamento, tem-se desenvolvido experiências, identificadas como Projetos Prioritários ou Estruturantes ou Estratégicos, com o intuito de destacar a principalidade de determinadas iniciativas como realizadoras dos compromissos políticos assumidos pelos governantes nas disputas eleitorais. Tais projetos passam a integrar uma Carteira de Projetos, e a realização das suas ações é monitorada intensivamente, centralizando a atenção do Governo para o alcance de suas metas. Entretanto, traço comum nas diversas gestões, é o distanciamento entre os instrumentos formais de planejamento e essas carteiras de projetos, visto resultarem ambos de processos de planejamento distintos, organizados por equipes diferentes.

A multiplicidade de processos de planejamento e equipes produz resultados por vezes conflitantes, provocando confusão nas equipes de gestão, podendo levar ao descrédito os instrumentos e a própria gestão do planejamento. Contribuem para tal, as frequentes mudanças metodológicas e de sistemas informacionais realizadas na busca da correção desse ambiente de planejamento confuso, resultante dessa multiplicidade de processos. Portanto, a busca da compatibilidade entre tais processos constitui outro desafio a ser superado.

---

Figura 4 – Dimensões e instrumentos de planejamento



Fonte: Elaboração própria

A discussão metodológica para elaboração dos últimos Planos Plurianuais do Estado do RS, consubstanciada nos Marcos Metodológicos produzidos, destaca a importância da integração dos instrumentos de planejamento. Na perspectiva estratégica e na formação da carteira de projetos prioritários, a integração busca superar a multiplicidade de planejamentos, ampliar a eficiência dos instrumentos legais de planejamento e conferir unicidade e credibilidade ao planejamento governamental. Na perspectiva operacional, ampliar e qualificar a integração já existente entre o Plano Plurianual e o Orçamento.

Agora que você já tem uma visão básica sobre o planejamento público realizado no País e em nosso Estado, faça os exercícios propostos para esta parte do curso que você acabou de ver. Bons estudos nos próximos módulos!!!

---

## Referências

ALMEIDA, Paulo Roberto de. A experiência brasileira em planejamento econômico: uma síntese histórica. In: BRASIL. Presidência da República. Núcleo de Assuntos Estratégicos. **Projeto Brasil 3 Tempos**: 2007, 2015 e 2022. Cadernos Nae, Brasília, n. 1, p. 75-118, jul. 2004.

CARDOSO JR, José Celso. **Política e Planejamento no Brasil**: Balanço Histórico e Propostas ao Plano Plurianual 2016-2019. Texto para Discussão. Brasília: IPEA, 2014.

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.

DE TONI, Jackson. **Reflexões sobre o Planejamento Estratégico no Setor Público**. Cadernos Enap, 84. Brasília: Enap, 2021.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. A Reorganização do Processo de Planejamento do Governo Federal: O PPA 2000-2003. In: CARDOSO JR, José Celso; CUNHA, Alexandre dos Santos (Org.). **Planejamento e avaliação de políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2015.

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

MENDES, Constantino Cronemberger; ABREU, Welles Matias de; SOUZA, Thiago Silva e. **Teoria e Prática sobre Planejamento e Orçamento Plurianuais**. Texto para discussão. Brasília : Rio de Janeiro: IPEA, 2021.

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

PARES, Ariel; VALLE, Beatrice. A Retomada do Planejamento Governamental no Brasil e Seus Desafios. In: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz (Org.). **Coletânea Planejamento e Orçamento Governamental**. Volume 1. Brasília: ENAP, 2006. p. 229-270.

PUNTEL, Jovani Augusto; ETGES, Virginia Elisabeta; AREND, Silvio Cezar; SCHRÖEDER, Christine da Silva. Planejamento e Gestão Governamental na Esfera Estadual: A Experiência do Rio Grande do Sul. In: CARDOSO JR, José Celso; SANTOS, José Carlos dos; PIRES, Roberto Rocha (Org.). **PPA 2012 – 2015: a experiência subnacional de planejamento no Brasil**. Livro 3. Brasília: IPEA, 2015.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda / Contadoria e Auditoria-Geral do Estado. **Manual de orientação do gestor público**. 5. ed. - Porto Alegre: SEFAZ/CAGE, 2022.

\_\_\_\_\_. Secretaria do Planejamento e Desenvolvimento Regional / Departamento de Planejamento Governamental. **Marco Metodológico PPA 2016-2019**. Porto Alegre: Secretaria do Planejamento e Desenvolvimento Regional, 2015.

\_\_\_\_\_. Secretaria do Planejamento, Mobilidade e Desenvolvimento Regional / Departamento de Planejamento Governamental. **Futuro RS: agenda de desenvolvimento: temas para uma**

---



---

**agenda de desenvolvimento: cadernos para o futuro 1**, Nº 1. Porto Alegre: Secretaria do Planejamento, Mobilidade e Desenvolvimento Regional, 2016.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão / Departamento de Planejamento Governamental. **Elaboração de Planos Plurianuais Municipais (PPAs) – 2018 -2021**. Porto Alegre: Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2017.

\_\_\_\_\_. Secretaria do Planejamento, Governança e Gestão / Departamento de Planejamento Governamental. **Curso Básico de Planejamento Estratégico aplicado ao Setor Público**. Porto Alegre: Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2018.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão / Departamento de Planejamento Governamental. **Marco Metodológico PPA 2020-2023**. Porto Alegre: Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão, 2019.

\_\_\_\_\_. Governo do Estado do Rio Grande do Sul. **Plano de Recuperação Fiscal**. Porto Alegre: Governo do Estado do Rio Grande do Sul, 2022.

RUA, Maria das Graças. **Avaliação de Políticas, Programas e Projetos: Notas Introdutórias**. Versão atualizada em 2010.