



Centro de Convenções Ulysses Guimarães
Brasília/DF – 16, 17 e 18 de abril de 2013

A METODOLOGIA DE ELABORAÇÃO DO PLANEJAMENTO PLURIANUAL EM MINAS GERAIS: UMA POSSIBILIDADE DE APRIMORAMENTO METODOLÓGICO CONCILIADO À AMPLIAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR

André Abreu Reis
Fernando Antonio França Sette Pinheiro Junior
Leandro César Pereira
Tuliana Macedo Vasconcelos



A METODOLOGIA DE ELABORAÇÃO DO PLANEJAMENTO PLURIANUAL EM MINAS GERAIS: UMA POSSIBILIDADE DE APRIMORAMENTO METODOLÓGICO CONCILIADO À AMPLIAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR

André Abreu Reis
Fernando Antonio França Sette Pinheiro Junior
Leandro César Pereira
Tuliana Macedo Vasconcelos

RESUMO

Desde a aprovação da constituição de 1988 o processo de elaboração do PPA constituiu-se na principal etapa do ciclo do plano a ser cumprida pelas unidades da federação num processo onde a Lei Orçamentária Anual– LOA sempre tendeu a reinar absoluta. O reestabelecimento da hierarquia dos planos e os avanços nas práticas de elaboração são objetivo fundamental deste trabalho. O artigo busca apresentar a metodologia de elaboração de programas do PPA, que obedece a uma estrutura lógica de construção de programas e ao mesmo tempo permite dialogar com a sociedade civil por meio do processo de elaboração. Embora em linguagem aparentemente hermética foi possível o amadurecimento metodológico nas técnicas de construção de programas aliado à ampliação do diálogo com a sociedade civil. A realização de capacitações, divulgação de relatórios, aprovação de emendas de iniciativa popular possibilitou que fosse aberta a porta para inclusão do cidadão no universo do ciclo de gestão das políticas públicas.



1 INTRODUÇÃO

Com o novo marco legal para o planejamento e orçamento estabelecido pela constituição de 1988 iniciou-se uma nova etapa da organização do planejamento no Brasil. Junto à lei orçamentária anual estaria a recém introduzida lei de diretrizes orçamentárias e o plano plurianual¹. O art. 165 da Constituição estabeleceu que a organização do planejamento e orçamento se daria pela articulação dos três instrumentos. Segundo o texto constitucional eles deveriam ser elaborados em “consonância” respeitando a hierarquia estabelecida² na norma.

Todavia, a ausência de regulamentação do parágrafo 9º do art. 165, em que lei complementar trará regras, prazos e estrutura dos planos, ainda deixa uma lacuna na organização destes instrumentos. Neste contexto, a “consonância” almejada pela Constituição torna-se possível a partir do compromisso e da iniciativa de cada ente da federação em construir instrumentos que possam ser efetivamente integrados. Esta falta resulta, então, em algumas marcantes indefinições entre quais destacam-se duas: uma programática, em que as conexões de conteúdo entre o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual não possuem fluidez sem alguma extrapolação do conceito constitucional para sua acomodação; e outra indefinição de ordem financeira, em que o plano de 4 anos não se dedica a estruturar seu financiamento, a lei de diretrizes orçamentárias projeta informações orçamentárias para 3 anos e a lei orçamentária detalha informações fiscais para um escopo de projetos muito maior que dos planos anteriores.

O trabalho propõe uma leitura do processo de elaboração do plano plurianual no Governo de Minas Gerais que ao mesmo tempo em que sofreu uma reestruturação no seu conteúdo também agregou entre os atores estratégicos a sociedade civil. A estruturação de um plano por meio do marco lógico não foi algo novo enquanto metodologia, mas foi novo enquanto prática. A absorção da vivência do ciclo de gestão do plano se deu com a inclusão da sociedade civil nos processos de elaboração, monitoramento e avaliação via audiências públicas na Assembleia

1 A Constituição de 1967/69 trazia um orçamento plurianual de investimentos, assemelhado ao plano plurianual, mas com conteúdo exclusivo de investimentos e com as devidas fontes de financiamento.

2 A hierarquia é discutida no campo jurídico já que se trata de três leis ordinárias, portanto sem hierarquia entre elas. Ao contrário, quando tratarem da mesma matéria a última alterará a anterior. Todavia, este debate não faz parte do escopo deste trabalho.



Legislativa. O aprendizado decorrente do processo se deu em mão dupla: a interlocução com o governo possibilitou interferências na agenda de políticas públicas, ao mesmo tempo, o poder executivo pôde levar a linguagem dos planos e orçamentos para que a sociedade civil pudesse compreender os dilemas da gestão e pudesse fazer seus debates e inserções nos planos de forma qualificada. Este processo gerou um ciclo de aprendizagem e sensibilização de ambas as partes.

Portanto o trabalho irá apresentar uma possibilidade de preenchimento da lacuna normativa com uma prática de planejamento que procurou nos últimos dez anos alinhar plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual com mais um ator à mesa.

2 ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS PARTICIPATIVAS

A provisão de serviços sociais na maioria dos países é uma mistura de provisão social pública e privada. O Estado e o mercado interagem continuamente ao longo da história e definem as formas de provisão social presentes nos países. Com a análise do mix público-privado tem-se o escopo das necessidades humanas que são dadas como direito social (iniciativa pública) e quais são relegadas ao mercado (iniciativa privada). (Esping-Andersen, 1991)

Para as provisões sociais serem consideradas públicas elas devem ser diretamente legisladas e administradas pelo Estado ou deve existir um mandato governamental para que setor privado forneça o serviço. A relação causal proposta por Esping-Andersen (1991) é que o mix público-privado reflita a estrutura de provisão do bem-estar de um país. A partir do momento em que o Estado coloca sobre sua responsabilidade a execução de determinados serviços sociais, esses serviços sociais passam a ser considerados políticas públicas com cunho social, ou seja, são políticas sociais.

Segundo Faria (1998), o regime adotado em um país quanto à provisão de serviços e criação de políticas públicas possui forte relação com os papéis atribuídos à tríade - Estado, mercado e sociedade civil. A configuração das inter-relações entre essas três instituições são capazes de promover diferentes arranjos de bem-estar social.



A provisão das demandas por serviços sociais recai sobre os elementos da tríade. Assim, Estado, mercado e sociedade civil formam pilares de sustentação para a garantia dos serviços sociais e do bem-estar dos indivíduos. Essas instituições, conforme se estruturam, impactam profundamente uma às outras e são mutuamente impactadas. Por exemplo, a estrutura familiar – o número de filhos, a posição da mulher como dona de casa e no mercado de trabalho, o cuidado com os idosos e com as crianças – influencia as políticas sociais do Estado que são direcionadas para determinada estrutura familiar. Ao mesmo tempo, as perspectivas de futuro dos membros dessa família influenciam a estrutura familiar de acordo com as políticas do Estado. O mercado também influencia e é influenciado à medida que oferece esses serviços sociais suprimindo uma demanda não abarcada pelo Estado e pelas famílias, ou ainda, oferecendo serviços com maior qualidade. (FARIA, 1998).

Conforme o papel de cada uma dessas instituições - Estado, mercado e sociedade civil - na provisão desses serviços denota-se uma configuração diferente das formas como os serviços sociais são alocados em determinada sociedade. No entanto, é importante que os arranjos institucionais formem um arcabouço suficiente para a garantia efetiva dos direitos sociais. A intervenção estatal é dimensionada também a partir do tamanho do papel do Estado como garantidor desses serviços. Porém, esses papéis são dinâmicos e se modificam com o tempo, modificando também o ônus da garantia de determinado serviço e fazendo surgir novas demandas sociais (FARIA, 1998).

Dessa maneira, confirma-se que as interações entre esses três atores é indispensável para a promoção e priorização das políticas públicas. Esse processo de interação, articulação, coordenação e inserção dos atores podem ser estudados de maneira mais profunda quando se analisa a teoria de redes que “pode ser entendida como uma análise complexa das interações entre os atores envolvidos, atores esses que podem ser pessoas, organizações, meio ambiente, a partir do instante em que haja algum tipo de troca entre eles” (FERREIRA E VITORINO FILHO, 2010, p. 2).

Farah (2000, p.13), expõe que:



Do mesmo modo, pode-se dizer que a reformulação da gestão estatal tampouco é monopólio do neoliberalismo, sendo incorporada à agenda de reforma neste segundo momento por atores que defendem a democratização das políticas públicas e a equidade das políticas sociais. Nesta perspectiva, no entanto, a preocupação com a eficiência e com a eficácia se articula à orientação para a equidade e para a democratização dos processos decisórios, envolvendo tanto alterações institucionais – com ênfase à descentralização – como novos padrões de relação entre Estado e Sociedade.

Tenório (2007) coloca que uma das premissas que deve haver para é a tomada de decisões de modo deliberativo entre Estado, mercado e sociedade civil, aproximando o poder público da população. Para este autor, as políticas públicas projetadas com essa proximidade faz com que se tenha uma maior possibilidade de adequação às necessidades identificadas. Mas para que se possa haver um processo deliberativo efetivo, deve-se haver um modo de garantir que os três componentes dialoguem para além do ato de votar. A participação deve ocorrer de forma cotidiana, uma vez que muitos dos objetivos que se pretendem alcançar são de difícil consecução ou até mesmo são intangíveis caso se busque resolver individualmente. Dessa maneira, a participação não é apenas uma maneira de expressar a opinião, mas também de defender interesses e opiniões sobre aquilo que ocorre no território.

Dessa maneira, é necessário que haja uma institucionalização dos processos participativos. Em Minas Gerais o envolvimento da sociedade civil nos processos de planejamento governamental ocorre principalmente por meio da Comissão de Participação Popular (CPP) da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais (ALMG), que foi criada em junho de 2003, com o objetivo de “colocar à disposição dos cidadãos recursos que lhes permitam influir no trabalho legislativo”. (MINAS GERAIS, 2003, p.1)

Dessa maneira na próxima seção irá se discutir o processo de planejamento no governo estadual de Minas Gerais, demonstrando a metodologia utilizada pelo governo estadual, como ocorre a participação da sociedade mineira nesse processo e a evolução da participação com passar dos anos.



3 O PLANO PLURIANUAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS

O processo de gestão do PPAG obedece à metodologia definida no ciclo PDCA³, entretanto devem ser ressaltadas algumas especificidades da gestão das políticas públicas.

O PPAG possui um ciclo de gestão específico, compreendendo os processos que, durante quatro exercícios, viabilizarão o alcance dos objetivos do governo. As etapas de elaboração da programação, avaliação e revisão constituem as peças básicas do ciclo de gestão do PPAG. Em Minas Gerais, esse plano é elaborado quadrienalmente, mas avaliado, revisto e monitorado anualmente, tendo em vista torná-lo flexível ao enfrentamento de novos problemas e demandas que venham a surgir na sociedade. (MINAS GERAIS, PPAG 2012-2015, Volume I, pag7)

Acresce-se às lacunas programáticas identificadas na introdução deste trabalho a ausência de qualquer menção ao processo cíclico de gestão do plano. A leitura do artigo 165 apresenta um plano quadrienal estático, iniciado no primeiro ano de governo do chefe o executivo e que termina no primeiro ano do próximo chefe eleito do poder executivo. A lei de diretrizes orçamentárias fará a identificação das metas e prioridades do plano que serão referentes ao exercício seguinte, ou seja, o próprio plano não traria metas e prioridades anuais carecendo de auxílio de outra lei que daria publicidade e conhecimento a elas com menos de um ano de antecedência de sua execução. No exercício seguinte a etapa se repete independente das mudanças de cenário, a lei de diretrizes orçamentária traz a conhecimento quais serão as prioridades do exercício seguinte e assim sucessivamente.

A gestão do PPA sendo realizada como um ciclo possibilita a determinação logo de saída de quais são as metas físicas e financeiras anuais e quais são os programas prioritários para todo o horizonte do plano. Assim, torna sem sentido a função da LDO de levar à LOA as metas prioridades para o exercício seguinte. Com a revisão anual do plano torna-se possível fazer sua adequação à novas realidades a partir das informações coletadas no monitoramento e na avaliação.

³O conceito do método PDCA (Plan, Do, Check, Act) encontra-se atualmente difundido em âmbito mundial e sua definição mais usual é a de um método de gerenciamento de processos ou sistemas, utilizado com o objetivo de gerenciamento da rotina e melhoria contínua dos processos. O método PDCA reúne os conceitos básicos da administração, na forma de um ciclo, apresentado de uma forma simples e clara de ser entendida e aplicada por qualquer organização (ANDRADE, 2003).



O ciclo de gestão do plano, conforme demonstrado pela figura abaixo, pode ser dividido em cinco etapas.

Figura 1: Ciclo do planejamento



Fonte: SEPLAG/SCPPO

O presente artigo irá focar na etapa de Planejamento no ciclo.

4 O PROCESSO DE PLANEJAMENTO NO ESTADO DE MINAS GERAIS

O planejamento é caracterizado como a etapa da formulação, processo de concepção e definição do escopo dos programas, ações e metas físicas e orçamentárias da administração pública para o período de quatro anos, sempre objetivando o atendimento das diretrizes, objetivos e resultados estratégicos estabelecidos no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado⁴.

⁴ Instrumento de planejamento de longo prazo da Administração Pública Estadual, responsável por balizar a elaboração dos outros instrumentos de planejamento, especialmente o PPAG e a LOA. A principal função do PMDI está na definição de uma visão de futuro e das diretrizes e objetivos estratégicos de governo, sendo considerada norma superior a do plano plurianual, à qual devem se vincular todos os programas e ações de governo. Nesse sentido, o PMDI figura como um instrumento orientador de maior horizonte temporal e consolida as estratégicas indicativas para o desenvolvimento mineiro.



A elaboração do Plano Plurianual de Ação Governamental - PPAG⁵ no Estado de Minas Gerais tem como objetivos principais nortear a atividade governamental a partir das premissas básicas definidas no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI⁶, lei com de horizonte de 20 anos, instituído pela Constituição Mineira, que tem como competência estabelecer diretrizes que balizarão a formulação dos demais instrumentos de planejamento.

Nesse sentido, determina o parágrafo único do artigo 153 da Constituição do Estado de Minas Gerais:

Parágrafo único – O plano plurianual e os programas estaduais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado e submetidos à apreciação da Assembleia Legislativa.

Estruturado por meio de uma metodologia de planejamento estratégico tradicional, foi definida para o plano uma visão de futuro para um horizonte de 20 anos, “Tornar Minas Gerais o Melhor Estado para se Viver”. Para o alcance desta visão foram definidas 11 áreas de resultados (intituladas Redes de Desenvolvimento Integrado de políticas públicas) para as quais foram traçados objetivos estratégicos e resultados finalísticos com metas para 2015 (fim do PPAG) e para 2030 (fim do PMDI)⁷.

O PMDI define as áreas de atuação de longo prazo dos programas e ações governamentais, a partir dessa estratégia se elabora o PPAG e suas revisões. Sendo assim, o PPAG instrumentaliza os objetivos estratégicos e os indicadores finalísticos, desdobrados na forma de ações e programas de governo. Enquanto a lei orçamentária anual detalha os valores a serem gastos em cada um dos programas e as respectivas fontes de financiamento.

Neste ponto cabe um destaque: quando os instrumentos de planejamento estão bem constituídos e alinhados a lei orçamentária perde relevância do ponto de vista de conteúdo programático. Ou seja, neste modelo não há discussão de escopo de políticas públicas durante os debates da lei orçamentária. Esta discussão se encerra na formatação do PPAG que, inclusive, traz os valores financeiros

5 O constituinte mineiro renomeou o PPA em Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG.

6 A Constituição Estadual não define prazo de vigência, a atual lei do PMDI que determinou sua vigência de 20 anos.

7 Para download dos documentos do PMDI, PPAG, LOA e respectivos manuais vide www.planejamento.mg.gov.br.



plurianuais que serão apenas detalhados na lei orçamentária anual. Portanto, parece mais adequada a discussão de conteúdo programático em um instrumento com este objetivo já que a lei orçamentária não carrega entre seus atributos muitos elementos do marco lógico e sim sua tradução em códigos contábeis que servem a lhe dar identificação e não conteúdo.

Figura 2: Articulação do PMDI, PPAG e LOA



Assim, para que a estratégia conduza o Estado no rumo de sua visão de futuro, é necessário que esta se materialize por meio de programas e ações com produção de resultados concretos e mensuráveis. A etapa crucial desse processo de alinhamento é a elaboração de programas de trabalho, além da revisão daqueles já existentes no PPAG anterior, coerentes com a estratégia governamental.

É importante destacar que foi considerada como escopo do PPAG a totalidade de programas e ações do governo. Todas as políticas públicas que são realizadas pelo Estado estão contempladas no PPAG com a definição do produto (bem, serviço ou transferência financeira) a ser entregue à sociedade ou à própria administração pública, a quantidade de produto (meta física) a ser ofertado nos próximos quatro anos e o valor anual a ser gasto em cada ação (meta financeira). Além destas definições são identificados os programas estratégicos para o período do plano (Programas Estruturadores). Assim há clara comunicação de qual é a prioridade do governo.



O planejamento da carteira de programas e ações dos órgãos é realizado no Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento⁸ (Sigplan) pelas unidades de planejamento e orçamento dos órgãos com o apoio dos monitores da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG), que acompanham os órgãos durante todas as fases do ciclo de planejamento e orçamento. O processo de planejamento da carteira de programas passa por instâncias de validação: a unidade de planejamento e orçamento, diante das informações extraídas durante as reuniões, define no Sigplan o escopo dos seus programas, ações e indicadores e passa para análise dos monitores da SEPLAG, que verificam, por exemplo, se o programa, e suas respectivas ações e indicadores, estão bem definidos, coerentes com a missão do órgão, com a metodologia para definição de programas e ações, se são realmente necessários, e se prezam pela transparência.

Em Minas Gerais, dá-se início ao processo de planejamento do plano no mês de julho do primeiro ano do mandato do Governador e é encaminhada à ALMG a proposta do PPAG, em conjunto com a proposta da LOA, até o dia 30 de setembro. Dessa forma, durante os meses de julho a setembro, as unidades de planejamento e orçamento nos órgãos são convidadas a estudar a sua carteira atual de programas e ações a ser executada pelos próximos quatro anos, seguindo a metodologia definida pela SEPLAG para elaboração da mesma. Os atores envolvidos nessa etapa são: a SEPLAG, atuando como coordenadora do processo, os diversos órgãos e entidades estaduais, responsáveis pelas Unidades Orçamentárias, e o Poder Legislativo, que irá discutir e votar os projetos de lei apresentados, podendo inclusive propor alterações, por meio de emendas parlamentares ou emendas de participação popular. Nesse momento, são realizados treinamentos com as unidades de planejamento e orçamento dos órgãos com o objetivo de auxiliá-los na elaboração do planejamento dos seus órgãos.

A etapa de elaboração possui duas fases, que podem assim serem caracterizadas: (a) a **fase qualitativa**, em que há a formulação e revisão qualitativa

⁸ O SIGPLAN tem por finalidade sistematizar informações sobre o desenvolvimento dos programas e ações governamentais, propiciar seu monitoramento, modificações e adequações, e capacitar órgãos e entidades para a avaliação e análise qualitativa que objetivem o aperfeiçoamento da atuação do Governo junto à sociedade. O decreto n.º 44.014/2005 normatiza o SIGPLAN no Estado.



de programas, indicadores e ações; e (b) a **fase quantitativa**, na qual são detalhados os valores físicos e financeiros das ações formuladas no do PPAG⁹.

Na **fase qualitativa** caberão às unidades a elaboração da estrutura programática e dos atributos qualitativos de programas, indicadores e ações, tendo em vista o aprimoramento da concepção das políticas públicas executadas e a otimização do impacto dos diversos programas de governo. Essa fase se decompõe em duas novas etapas: **a definição da estrutura programática** e o lançamento dos **atributos qualitativos de programas, indicadores e ações**.

A **definição da estrutura programática** diz respeito ao conjunto de programas, indicadores e ações que vão compor o planejamento de cada unidade para os próximos quatro anos. Dessa forma, os órgãos e entidades decidirão se manterão a estrutura programática como anteriormente estabelecida ou se irão incluir, excluir ou alterar programas, indicadores e ações. Após a definição da estrutura programática, as unidades deverão lançar os atributos qualitativos de programas, indicadores e ações, por meio da metodologia estabelecida pela Superintendência Central de Planejamento e Programação Orçamentária (SCPPO/SEPLAG), aperfeiçoando e tornando mais transparente o seu planejamento.

5 A METODOLOGIA DE PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Ao se pensar no planejamento de uma política pública, deve-se pensar de que maneira a política pública irá atender ao interesse público, ou seja, como o programa visa atender uma necessidade e/ou combater um problema, visando aumentar o bem estar da população beneficiada por ele. O Estado busca atender as necessidades e/ou combater os problemas enfrentados pela sociedade através da elaboração de diversos programas, que irão integralizar o Plano Plurianual (PPA).

⁹Nesta fase serão determinados os quantitativos de produtos a serem entregues, os recursos financeiros necessários e a regionalização de ambas informações. O detalhamento da despesa no âmbito da LOA é etapa complementar desta fase do plano. Todavia esta fase não é escopo de análise do presente artigo.



De acordo com o Manual de Revisão do PPAG (MINAS GERAIS, 2012, p.21), programa¹⁰:

é o instrumento de organização da ação governamental, visando ao enfrentamento de um problema, sendo mensurado por indicadores estabelecidos no plano plurianual. O programa resulta do reconhecimento de carências, demandas administrativas, sociais e econômicas e de oportunidades (...)

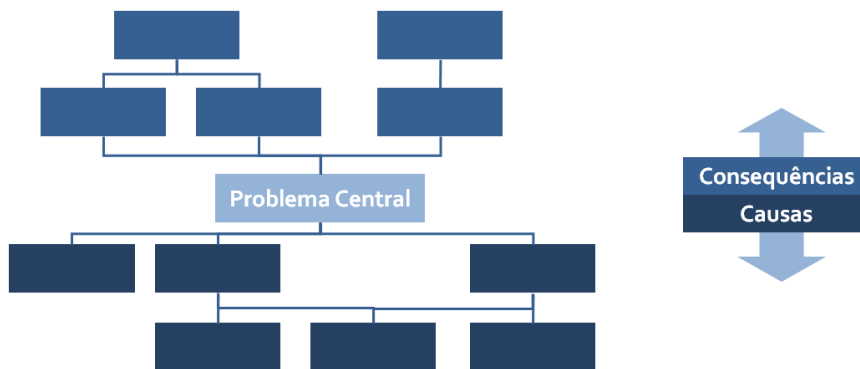
Assim, antes de se pensar no planejamento no setor público, devem-se definir as áreas de intervenção de cada programa. Ao se pensar em uma política pública deve-se fazer uma análise rigorosa da situação-problema, de maneira, a saber, qual o melhor desenho do programa deve ser adotado. Dessa forma, deve-se abstrair a essência do **problema**, suas causas críticas - que fatores que contribuem para a ocorrência do problema, ou seja, processos ou fatores responsáveis pelo surgimento, manutenção ou expansão do problema - e principais efeitos que são as consequências decorrentes do problema.

O **problema**, normalmente, é uma situação indesejável declarada por uma autoridade como evitável ou uma necessidade não atendida, identificada na sociedade. São demandas não satisfeitas, carências ou oportunidades, que, ao serem reconhecidas e declaradas pelo governo, passam a integrar as suas agendas de compromissos. O problema deve ser visto como uma condição/situação negativa, evitando-se enunciar a ausência de alguma solução específica. É condição necessária que o problema declarado passe a ser objeto das ações do programa. Porém para que essa análise possa ser feita é necessário que se elabore o diagnóstico da situação-problema de maneira a se elaborar o programa para combatê-lo. Essas informações irão servir como subsídio para a formulação da justificativa do programa.

¹⁰Toda a metodologia está em consonância com as orientações da Portaria n. 42 MPOG/1999. O Manual de Elaboração/Revisão do PPAG foi elaborado tomando por base seus conceitos, todavia indo muito além nos aspectos do marco lógico dos programas e seus atributos tendo como base fundamental. Sua base em 2004 foi a metodologia utilizada na União da qual foi se aos poucos se distanciando a partir da própria evolução do processo no Estado.



Figura 1 - Árvore de problemas:



Fonte: Elaboração Própria

O diagrama de causa-efeito - árvore de problemas - é um instrumento que possibilita uma análise dos problemas existentes, com a compreensão de suas correlações causais. Nele são estabelecidas as ligações mais importantes, transformando a realidade, que é complexa, numa concepção simplificada a fim de tornar possível uma ação. Ao se fazer essa análise deve-se observar a relevância e a pertinência do programa, examinando as relações de causa e efeito, sempre considerando qual parcela da população ou da própria administração pública o programa busca atingir, que é o **público-alvo** do programa.

Assim, o **público-alvo** é parcela da população que se beneficia direta e legitimamente com os produtos resultantes de suas ações, ou seja, é aquela parcela da população que sofre os efeitos imediatos do problema que o programa visa a resolver. Essa definição é importante, pois afeta diretamente na delimitação do problema. Uma vez que bem delimitado o **público-alvo** e conseqüentemente o problema, melhor compreendido e melhor delimitada será a sua incidência, inclusive em termos territoriais, já que um mesmo problema pode se apresentar de maneira diversa, dependendo de onde está localizado.¹¹

¹¹Como exemplo de focalização, tem-se: localização territorial, faixa etária, faixa de renda, gênero, entre outras. Nesse contexto, cabe a discussão sobre a escala mais adequada em que se deve enunciá-lo, uma vez que a abordagem de problemas em escalas muito amplas, por possuir maior grau de complexidade e número de variáveis, dificulta a identificação, hierarquização e o gerenciamento da implementação das possíveis soluções. Por outro lado, uma abordagem muito restrita do problema pode levar a uma relação custo/benefício desfavorável à execução, manutenção e gerenciamento do programa. Deve-se ainda explicitar, com a maior precisão possível, as principais causas do problema. Entende-se como causa um fator que contribua para a ocorrência do problema, ou seja, processos ou situações responsáveis pelo seu surgimento, manutenção ou expansão.



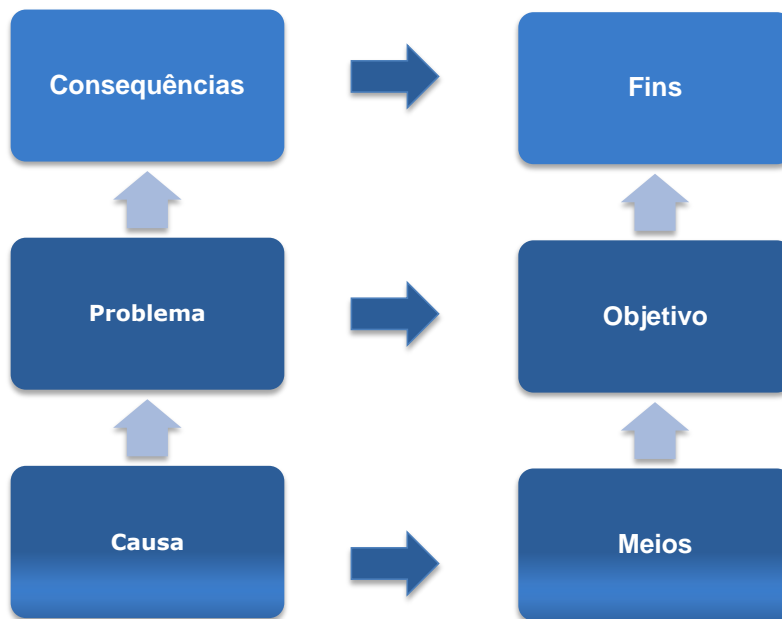
Somente a partir da identificação das causas e consequências do problema que é possível propor os objetivos e as medidas que contribuam para a solução do problema. Quanto melhor identificados os problemas, causas e consequências, e mais bem vinculados aos objetivos, mais evidenciado fica a estratégia do projeto. Assim, o próximo passo é a análise de objetivos, que consiste no estabelecimento da situação futura desejada, com a solução ou abrandamento dos problemas atuais. Portanto, a árvore de objetivos é construída a partir da árvore de problemas.

Os objetivos devem ser descritos como algo já alcançado, refletindo uma situação positiva em contraposição à negativa estabelecida na árvore de problemas. A construção da árvore de objetivos obedece a uma relação meio-fim, substituindo a relação causa-efeito da árvore de problemas. A revisão da árvore de objetivos deve verificar se os objetivos definidos em níveis inferiores são os meios necessários e suficientes para a obtenção dos objetivos em níveis superiores. Dessa maneira, os problemas - estados negativos - são convertidos em objetivos - estados positivos, assim, as causas se tornam meios e as consequências se tornam fins, como se pode observar na figura 2.

Por meio da descrição do objetivo/finalidade do projeto é possível saber quais são os resultados que se pretende alcançar, ou seja, a transformação da situação-problema objeto da intervenção do programa. O objetivo deve sempre se reportar ao problema em foco, previamente definido durante na elaboração da justificativa do projeto vide (figura 2). Nessa perspectiva, o resultado se relaciona às mudanças e benefícios esperados com a implementação das ações do programa, refletindo a efetividade esperada com a sua execução. O objetivo geral da ação deve estar vinculado ao objetivo específico do programa, e desmembrado em propósitos, e conseqüentemente em entregas que serão necessárias para se alcançar esse objetivo.



Figura 2 – Relação da árvore de problemas:



Fonte: Elaboração Própria

Nessa perspectiva, o resultado se relaciona às mudanças e benefícios esperados com a implementação das ações do programa, refletindo a efetividade esperada com a sua execução. Dessa maneira a finalidade de cada ação deve estar vinculada ao objetivo geral do programa. As ações são as medidas adotadas pelo governo que contribuem para a solução do problema. Essas medidas entregam à sociedade produtos que irão atuar frente as causas identificadas como geradoras do problema. Assim, ações devem atacar as principais causas do problema a ser combatido pelo programa. (MINAS GERAIS, 2012).

Dada a situação problema, o governo busca uma situação melhor e define um futuro a se alcançar sendo esse o seu objetivo. De maneira a alcançar esse objetivo, elenca uma serie de finalidades para cada causa que irá ser combatida. A partir dessa definição de situação atual e situação futura desejada, o governo elabora programas para combater os problemas, definindo ações para combater suas causas, conforme demonstrado na figura 4:



Figura 4 – Relação da árvore de problemas, objetivos e programas:



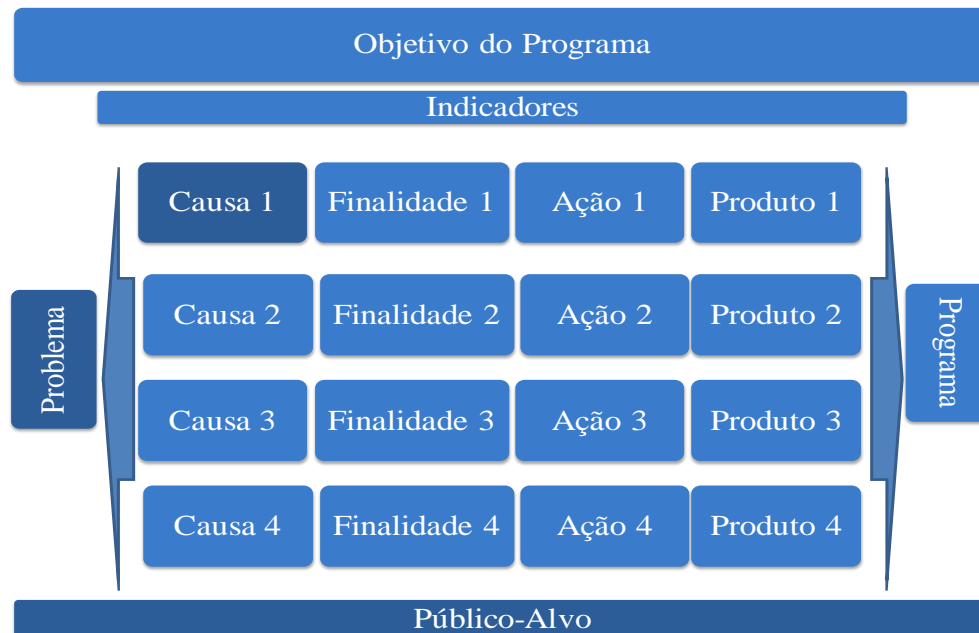
Fonte:Elaboração Própria

O indicador é o elemento capaz de medir o desempenho do programa no alcance de seu objetivo. Deve ser coerente com o objetivo do programa, ser sensível à contribuição de suas principais ações e apurável em tempo oportuno. Portanto, permite a mensuração dos resultados alcançados, demonstrando se o objetivo do programa está sendo ou não alcançado e em que medida. Como esse objetivo está atrelado a uma situação problema, encontrada na sociedade ou na própria administração, reflete a efetividade do programa, embora não possamos imputar a esse, pura e simplesmente, o comportamento do indicador. Somente em situações extremas os resultados estão inteiramente sob o controle do governante ou totalmente fora de sua governabilidade.

Assim, ao final do processo é possível observar a seguinte figura, contendo todos os atributos do programa:



Figura 5 – Relação da árvore de problemas, objetivos e Programa



Fonte:Elaboração Própria

6 A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO PLANEJAMENTO DO PPAG

Em 2003 com a criação¹² da Comissão de Participação Popular - CPP na Assembleia Legislativa de Minas Gerais simplificou-se o acesso da sociedade civil nos processos legislativos. A partir da criação desta comissão foi possível a proposição de propostas de ação legislativa por parte da sociedade civil que, se aprovada, torna-se proposição da Comissão de Participação Popular.

No processo de discussão do novo PPAG 2004-2007, sob a forma da Lei nº 15.033, de 20 de janeiro de 2004, ficou estabelecido à obrigatoriedade de audiências públicas do PPAG e da LOA em cada exercício orçamentário, conforme explicitado abaixo:

Art. 4º - O projeto de Lei de revisão anual conterà no mínimo: I – na hipótese de inclusão de programa: a) o diagnóstico da situação do problema a ser enfrentado ou da demanda da sociedade a que o programa proposto vise atender; b) a identificação do alinhamento do programa com as iniciativas estratégicas de governo e de sua contribuição para o alcance dos objetivos prioritários definidos no PMDI; c) a indicação dos recursos que financiarão o programa proposto; II – na hipótese de alteração ou exclusão das razões que motivaram a proposta.

(...)

12 Resolução da Mesa n. 5212, de 9/05/2003.

§ 2º - O projeto de Lei de que trata este artigo será discutido em cada exercício, em audiências públicas a serem realizadas conjuntamente pelos Poderes Executivo e Legislativo, preferencialmente de forma regionalizada (Grifo nosso)

(...).

Dessa maneira, as audiências públicas promovem mais do que a legitimação do processo de planejamento estadual junto à sociedade, pois atua também como “intermediário” da vocalização dos interesses populares, aumentando o debate entre o poder executivo, legislativo e a sociedade civil. A repetição das audiências públicas de na elaboração/revisão do PPAG permite que a sociedade participe mais ativamente do processo de planejamento, e que esteja mais próxima das ações propostas pelo poder executivo estadual. E esse procedimento não é apenas desejável, mas também necessário para que haja o aprimoramento dos procedimentos democráticos de planejamento em Minas Gerais.

Esse processo de participação social ocorre após a consolidação interna do processo de planejamento, segundo os instrumentos já citados, e encaminhamento por parte do Governador do Estado a proposta do PPAG para a Assembleia Legislativa para exame, revisão, modificações e aprovação. A partir de então, por meio da Comissão de Participação Popular (CPP) se inicia o processo de participação da sociedade civil no processo de planejamento. A convocação de Audiência Pública para análise do PPAG é de exclusiva e total responsabilidade da CPP¹³.

Assim, por meio dessa comissão na ALMG em parceria com a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG/MG), em 2003, iniciou o processo de inserção da sociedade civil no debate do planejamento governamental mineiro. A presença do poder executivo ocorre por meio da apresentação dos programas estratégicos nas audiências públicas. O conjunto de informações apresentadas e o debate irão subsidiar as decisões da sociedade civil. Assim, a CPP intermédia um fórum institucionalizado de participação, que representa grande importância na promoção do debate sobre o planejamento governamental mineiro, se consolidando como um instituto de controle social.

13A CPP recebe e aprecia proposições da sociedade civil, que pode apresentar propostas de aperfeiçoamento dos trabalhos legislativos e propostas de ação legislativa tais como: requerimentos, emendas a projetos de lei em tramitação, projetos de lei. Além disso, ela pode realizar audiências públicas para discutir propostas da sociedade civil que, se aprovadas, serão transformadas em proposições legislativas da Comissão e irão tramitar na Assembleia Legislativa como as demais. Qualquer cidadão ou entidade da sociedade civil, legalmente constituída, pode apresentar sugestões e propostas de ação legislativa à CPP.



Conforme mencionado, a presença da sociedade no processo de planejamento estadual iniciou na elaboração do PPAG 2004-2007, em 2003. Neste ano, foram realizadas quatro Audiências Públicas em Belo Horizonte, e uma em Araçuaí, interior do Estado. Assim, segundo a Análise Estatística das Audiências Públicas do PPAG produzida pela CPP, foram recolhidas 203 sugestões de 115 autores, isolada ou conjuntamente, presentes nas cinco audiências. Dessas 203 sugestões, 107 receberam parecer favorável da CPP. Dessas 107 sugestões que foram levadas a plenário, foram aprovadas 32 emendas populares. Porém vale ressaltar que nesse ano de 2003, uma dessas 32 emendas aprovadas foi a criação do 31º programa estruturador do Estado, carteira que até então continha 30 programas estruturadores. Esse programa denominado de “Inclusão Social das famílias vulnerabilizadas” proporcionou um aumento de 4,45 milhões no orçamento destinado a área social no Estado. Em face desta intervenção, hoje, Minas Gerais é destaque na implantação do Sistema Único de Assistência Social. Além desta alteração, outra emenda possibilitou que o montante a ser aplicado no Projeto Estruturador “Programa de Segurança Alimentar e Nutricional de Minas Gerais” subisse de 20 mil reais para 3,5 milhões de reais (MINAS GERAIS, 2007).

A partir de então o processo vem se fortalecendo a cada ano. Na Revisão do PPAG 2004-2007, em 2004, foram aprovadas 34 emendas populares, aumentando os recursos do PPAG desse ano em 4,5 milhões. Em 2005, foram aprovadas 34 emendas populares, aumentando os recursos do PPAG desse ano em 7,5 milhões. No ano seguinte, em 2006, foram aprovadas 18 emendas populares, aumentando os recursos do PPAG desse ano em 4 milhões.

No PPAG 2008-2011, com a sociedade mineira mais amadurecida e com maior conhecimento do processo de participação popular junto a ALMG, o processo se intensificou e ganhou maior abrangência.

Em 2007, ano de elaboração do plano, foram realizadas seis audiências públicas, sendo seis na capital e três no interior, abordando os 57 programas estruturadores criados a partir do novo Programa Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI). Nesse ano estima-se que quase mil pessoas participaram do processo de discussão da elaboração do plano nas audiências. Foram captadas 542 sugestões, que passaram por um processo de triagem na ALMG e que resultaram em 235 Propostas de Ação Legislativa, com 219 aprovadas, que geraram 122 emendas ao PPAG 2008-2011, contemplando praticamente todas as áreas de resultado do Estado (MINAS GERAIS, 2007).



Em 2008, a CPP promoveu audiências com a finalidade de colher sugestões para o aprimoramento da Revisão do PPAG 2008-2011 nos municípios de Itaobim, Ituiutaba, Barbacena, Montes Claros e Belo Horizonte. As sugestões captadas nesses cinco municípios foram encaminhadas à Comissão de Participação Popular para apreciação e geraram 441 Propostas de Ação Legislativa. Das propostas de ação legislativa analisadas, 102 geraram 138 emendas ao projeto de lei do PPAG. Nesse ano ainda, houve uma Proposta de Ação Legislativa, que incluiu um dispositivo no projeto de lei do PPAG que visava o acompanhamento semestral da execução dos programas estruturadores, por meio da realização de audiências públicas pela ALMG. Dessa maneira, se reforça a participação social no processo de planejamento, mas também no processo de monitoramento (MINAS GERAIS, 2008).

Este processo se repetiu nos exercícios de 2009, 2010 e em 2011 quando da elaboração do PPAG 2012-2015. As intervenções já apresentavam um padrão, as organizações já sabiam a quem reivindicar e como ampliar recursos para os programas objeto de sua militância.

Como forma de dar maior transparência às intervenções realizadas, em 2011 foi aprovada por meio da LDOa identificação na codificação orçamentária de emendas de iniciativa popular. Assim, a partir do orçamento de 2012 foi possível acompanhar a execução orçamentária das emendas de participação popular de forma bem mais transparente que nos exercícios anteriores, quando muitas vezes elas se confundiam com as emendas parlamentares. Durante a revisão do PPAG para 2013 mais uma rodada de audiências ocorreu com a conseqüente intervenção no plano e no orçamento.

A partir dessa trajetória pode-se perceber como foi edificada ao longo dos anos a interação entre o poder executivo, legislativo e sociedade civil. A permeabilidade da agenda do governo às intervenções diretas dos cidadãos foi construída pouco a pouco. As audiências públicas se constituíram em uma oportunidade do gestor apresentar a política, debater dilemas, os problemas da execução e as possibilidades de se atender ou não aos anseios ali apresentados. Do lado do cidadão, a experiência vem permitindo a cada um conhecer por dentro o governo, cobrar diretamente do responsável e abrir um espaço de sensibilização do gestor para demandas consideradas prementes.



7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A história recente do planejamento governamental em Minas Gerais constitui-se como um movimento de avanços metodológicos consistentes junto a uma evolução do arranjo institucional de parcerias que acomodam os planos de governo.

A linguagem do planejamento e do orçamento pôde sair do seu hermetismo por meio das capacitações e dos relatórios disponibilizados *online* de forma simplificada a todo cidadão. A padronização da linguagem que foi necessária internamente ao governo para se conquistar os avanços metodológicos foi também fundamental para o alinhamento conceitual junto à sociedade civil. A ALMG, em parceria com o poder executivo, vem promovendo capacitações anuais para que mais e mais pessoas possam acessar o universo do planejamento público.

O partir do nivelamento conceitual foi possível avançar em outro nível de aprendizado mútuo. A escuta pelo governo tornou-se ponto relevante para os gestores estaduais poderem constituir uma percepção de como o resultado do seu trabalho chega ao destinatário. Por outro lado, o cidadão pôde desmistificar a posição do gestor público enquanto agente do Estado. Ele comparece à audiência disponível ao debate, com todas as suas limitações e potencialidades, se sujeitando à legítima cobrança direta. Este processo pedagógico apresentou ganhos crescentes ao longo dos anos fazendo com que intervenções fossem incorporadas de forma definitiva aos planos, outras deixaram de ser propostas por limitações de competência federativa, financeira ou de qualquer outra ordem que possa ter sido objeto de convencimento do cidadão.

Entre os avanços que têm sido buscados destaca-se a necessidade de melhoria das informações de avaliação das políticas públicas de forma que o insumo à intervenção possa ser qualificado. Assim, almeja-se um dia centrar o debate nos resultados a serem alcançados pela política e não apenas nos recursos financeiros a serem aplicados nos projetos. Embora os meios de se alcançar determinados resultados sejam objetos de disputa, há que se dar centralidade à busca dos impactos planejados para o longo prazo.



8 REFERÊNCIAS

ESPING-ANDERSEN, Gøsta. **As Três Economias Políticas do WelfareState**. *In.*: Revista Lua Nova, No.24, 1991, pp.85-116.

FARIA, Carlos. A. **Uma genealogia das teorias e modelos do Estado de Bem Estar Social**. *In.*: Boletim Bibliográfico de Ciências Sociais. 1998.Nº 46 pp. 39- 71

INSTITUTO DE DESARROLLO REGIONAL. **Guía para laEvaluación de Políticas Públicas**. [S.l.]: FundaciónUniversitaria, [200-]. 168 p. Disponível em: <<http://www.sociedadevaluacion.org/website/files/guiaIDR.pdf>>acesso em março de 2013.

FERREIRA, Taniel; FILHO, Valdir Antonio Vitorino. **Teoria de redes: uma abordagem social**, *In*: Revista Conteúdo, v1, nº 3, São Paulo, 2010. Disponível em: <<http://www.conteudo.org.br/index.php/conteudo/article/viewPDFInterstitial/27/25>> acesso em março de 2013

FARAH, Marta Ferreira S.. **Parcerias, Novos Arranjos Institucionais e Políticas Locais**, *In*: Cadernos Gestão Pública e Cidadania. v 18. 2000. Disponível em: <<http://www.eaesp.fgvsp.br/subportais/ceapg/Acervo%20Virtual/Cadernos/Cadernos/Cad18.pdf>> acesso em março de 2013

MATUS, Carlos. **O plano como aposta. São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 5, n.º 4, p. 28-42, out./dez., 1991.

MINAS GERAIS. **Constituição do Estado de Minas Gerais**. 14ª.ed .Belo Horizonte : Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 1989. 276 p.Disponível em: <<http://www.almg.gov.br>>. Acesso em: março de 2013.

_____. Assembleia Legislativa.**Resolução nº 5.212**. Belo Horizonte, 2003. Disponível em:

<<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=RAL&num=5212&comp=&ano=2003>>. Acesso em março de 2013.

_____. Assembleia Legislativa.**Anais da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais Dezembro de 2007**. Belo Horizonte, 2007. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/mwg-internal/de5fs23hu73ds/progress?id=B7hEn3bDOB>>. Acesso em março de 2013.

_____. Assembleia Legislativa.**Anais da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais Dezembro de 2008**. Belo Horizonte, 2008. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/mwg-internal/de5fs23hu73ds/progress?id=KnanodYS8W>>. Acesso em março de 2013.

_____. Assembleia Legislativa.**Anais da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais Dezembro de 2009**. Belo Horizonte, 2009. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/mwg-internal/de5fs23hu73ds/progress?id=esW3zBP3oo>>. Acesso em março de 2013.



MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. **Anais da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais Dezembro de 2010**. Belo Horizonte, 2010. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/mwg-internal/de5fs23hu73ds/progress?id=j5PrPkoAIO>>. Acesso em março de 2013.

_____. Assembleia Legislativa. **Anais da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais Dezembro de 2011**. Belo Horizonte, 2011. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/mwg-internal/de5fs23hu73ds/progress?id=/u5XiBCa5M>>. Acesso em março de 2013.

_____. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Manual de Revisão do Plano Plurianual de Ação Governamental 2012-2015 e Elaboração da Proposta Orçamentária 2013**. Belo Horizonte, 2012. Disponível em: <<http://www.planejamento.mg.gov.br/governo/planejamento/ppag/ppag.asp>>. Acesso em set. 2012.

_____. Assembleia Legislativa. **Cartilha - Análise Estatística das Audiências Públicas do PPAG - Comissão de Participação Popular**. Belo Horizonte. 2004.

TENORIO, Fernando Guilherme. **Cidadania e Desenvolvimento Local**. 1 ed. Ijuí, RS: Ed. Unijuí, 2007.



AUTORIA

André Abreu Reis – Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Qualidade do Gasto da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais.

Endereço eletrônico: andre.reis@planejamento.mg.gov.br

Fernando Antonio França Sette Pinheiro Junior – Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais.

Endereço eletrônico: fernando.junior@planejamento.mg.gov.br

Leandro César Pereira – Superintendente de Planejamento e Programação Orçamentária da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais.

Endereço eletrônico: naila.ferrari@planejamento.mg.gov.br

Tuliana Macedo Vasconcelos – Diretora Central de Planejamento, Programação e Normas da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais.

Endereço eletrônico: tuliana.vasconcelos@planejamento.mg.gov.br

