



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

ARTHUR LINCOLN DIÓGENES GUEDES BARBOSA

**ANÁLISE DE COMPATIBILIDADE ENTRE O PLANO PLURIANUAL 2020-2023 E
O PLANO ESTRATÉGICO DE GOVERNO 2019-2022 DO ESTADO DE SERGIPE**

**SÃO CRISTÓVÃO
2021**

ARTHUR LINCOLN DIÓGENES GUEDES BARBOSA

ANÁLISE DE COMPATIBILIDADE ENTRE O PLANO PLURIANUAL 2020-2023 E O
PLANO ESTRATÉGICO DE GOVERNO 2019-2022 DO ESTADO DE SERGIPE

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional – PROFIAP – realizado na Universidade Federal de Sergipe, como requisito para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientadora: Prof.^a. Dr. Jussara Maria Moreno Jacintho.

**FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA CENTRAL
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE**

B238a Barbosa, Arthur Lincoln Diógenes Guedes
Análise de compatibilidade entre o Plano Plurianual 2020-2023 e
o Plano Estratégico de Governo 2019-2022 do estado de Sergipe /
Arthur Lincoln Diógenes Guedes Barbosa ; orientadora Jussara
Maria Moreno Jacintho. - São Cristóvão, SE, 2021.
203 f. : il.

Dissertação (mestrado profissional em Administração Pública em
Rede Nacional) – Universidade Federal de Sergipe, 2021.

1. Administração pública. 2. Política pública – Avaliação. 3.
Planejamento estratégico. 4. Despesa pública – Política
governamental – Sergipe. 5. Educação e Estado. 6. Esportes e
Estado. I. Jacintho, Jussara Maria Moreno, orient. II. Título.

CDU 353.2:336.5(813.7)



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

ATA DA DEFESA DO TRABALHO DE CONCLUSÃO FINAL

Aos quatorze dias de dezembro de dois mil e vinte e um foi realizada através de apresentação on-line a Banca de Defesa de Dissertação de Mestrado Profissional do discente **Arthur Lincoln Diógenes Guedes Barbosa**, Matrícula: 201921000214 com o título do trabalho de conclusão final: **"ANÁLISE DE COMPATIBILIDADE ENTRE O PLANO PLURIANUAL 2020-2023 E O PLANO ESTRATÉGICO DE GOVERNO 2019-2022 DO ESTADO DE SERGIPE."** A banca foi composta pelos seguintes membros: Profa. Dra. Jussara Maria Jacintho (Presidente/Orientadora), Profa. Dra. Andriele de Prá Carvalho (UTFPR) e Prof. Dr. Pedro Durão (UFS). Após a apresentação da dissertação pelo discente, foi dada a palavra aos examinadores para arguição, tendo o candidato respondido às perguntas formuladas. A presidente e orientadora fez as considerações e em seguida reuniu-se com a Comissão Examinadora para proceder ao julgamento deliberando pela **APROVAÇÃO** do aluno.

Cidade Universitária Prof. José Aloísio de Campos, São Cristóvão - SE, 14 de dezembro de 2021.

Profa. Dra. Jussara Maria Moreno Jacintho
(Presidente/Orientadora)

Profa. Dra. Andriele de Prá Carvalho
(PROFIAP/UTFPR)

Prof. Dr. Pedro Durão
(UFS)

Arthur Lincoln Diógenes Guedes Barbosa
(Discente/PROFIAP/UFS)

AGRADECIMENTOS

A Deus, por tudo que tenho e que sou.

Aos meus pais, Francisca Maria e José Rodrigues, por serem minha fonte inesgotável de amor, segurança, conforto e cuidado.

A minha irmã, Anne Shérida, por ser, desde sempre, a minha maior torcida e pelo companheirismo que nos une.

A minha sobrinha, Ana Clara, pela alegria que me traz.

A minha namorada, Yris Souza, por todo apoio, inventivo e força, que certamente foram fundamentais para a conclusão deste trabalho.

A todos os meus colegas do Profiap, em especial a Marcela e ao Valdemar, que tornaram mais fácil, leve e divertida a jornada do mestrado.

À professora Jussara, que tão bem ilumina o debate em sala de aula, que inspira o corpo discente e que se mostra uma profissional humana, justa e solidária, por ter aceito orientar este trabalho, tarefa que desempenhou brilhantemente.

Aos professores Pedro Durão e Andriele Carvalho, por gentilmente terem aceito integrar a banca de defesa e por terem dado ricas e genuínas contribuições para a melhoria deste trabalho.

À vida.

“A menos que modifiquemos nossa maneira de pensar, não seremos capazes de resolver os problemas causados pela forma como nos acostumamos a ver o mundo”

Albert Einstein

RESUMO

O presente trabalho tem como objeto a investigação da compatibilidade entre os instrumentos de planejamento governamental que definem as prioridades e as metas do Governo do Estado de Sergipe, em especial do Plano Estratégico de Governo 2019-2022 e do Plano Plurianual 2020-2023, utilizando como escopo de pesquisa as áreas temáticas da educação e do esporte. Isso porque a Constituição Federal estabeleceu que o planejamento é determinante para o setor público, auxiliando o Estado a cumprir seu papel em favor dos cidadãos, através de políticas públicas que concretizem direitos e gerem resultados. Em Sergipe, levantamos o questionamento acerca dos instrumentos de planejamento mencionados, em função do fato deles terem sido elaborados por diferentes secretarias estaduais, apesar de terem objetos semelhantes. Diante disso, este trabalho buscou realizar uma análise de compatibilidade entre esses instrumentos, utilizando como escopo de pesquisa as áreas temáticas da educação e do esporte. Para isso, foi realizada uma pesquisa em três etapas, com o levantamento dos processos de elaboração dos planos, a caracterização da estrutura interna dos planos, e, por fim, a análise de compatibilidade segundo os critérios definidos. Ao final, observou-se que os planos, apesar de possuírem a mesma identidade estratégica, se mostraram incompatíveis, ao menos para as áreas da educação e do esporte, evidenciando que o planejamento do Estado de Sergipe resultou no apontamento de prioridades distintas entre o Plano Estratégico de Governo 2019-2022 e o Plano Plurianual 2020-2023.

Palavras-chave: planejamento governamental, análise de compatibilidade, plano estratégico, plano plurianual.

ABSTRACT

This work aims to investigate the compatibility between two government planning instruments that define the priorities and goals of the State Government of Sergipe, particularly the Government Strategic Plan for 2019-2022 and the Pluriannual Plan for 2020-2023, using as scope of research the thematic areas of education and sport. In Brazil, the Federal Constitution established that planning is determinative for the public sector, helping the State to fulfill its role in favor of citizens, through public policies that materialize social rights and give results. In Sergipe, we raised the question about the mentioned planning instruments, due to the fact that they were prepared by different state secretariats. Considering this, the present work sought to carry out an analysis of compatibility between these two instruments, using the thematic areas of education and sport as research scope. For this, a research was carried out in three stages, with a survey on the elaboration process of the plans, the characterization of the internal structure of the plans, and, lastly, an analysis of compatibility according to the defined criteria. In the end, it was observed that the plans, despite having the same strategic identity, are indistinctly incompatible, at least for the areas of education and sport, showing that the government's planning process of the State of Sergipe resulted in the appointment of different priorities between the Government Strategic Plan for 2019-2022 and the Pluriannual Plan for 2020-2023.

Keywords: government planning, compatibility analysis, strategic plan, pluriannual plan.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Esquema do modelo hipotético-dedutivo.	67
Figura 2 - Etapas da pesquisa.....	70
Figura 3 – Modelo de sequência lógica-hierárquica hipotética.....	75
Figura 4 - Linha do tempo com etapas para elaboração do Plano Estratégico 2019-2022	85
Figura 5 - Linha do tempo com as etapas de elaboração do PPA 2020-2023.	88
Figura 6 - Estrutura do Plano Plurianual 2020-2023	93
Figura 7 - Estrutura lógica-hierárquica do PPA 2020-2023	102
Figura 8 - Mapa estratégico do Governo do Estado de Sergipe.....	104
Figura 9 - Estrutura lógica-hierárquica do Plano Estratégico 2019-2022	107

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Comparativo dos conceitos do PPA e Planejamento Estratégico	63
Quadro 2 – Modelo de quadro comparativo das respostas obtidas pelos coordenadores da elaboração dos planos	73
Quadro 3 - Modelo de quadro resumo dos componentes	75
Quadro 4 - Modelo de quadro resumo de comparação para variável de natureza qualitativa.	78
Quadro 5 - Modelo de quadro para teste da hipótese formulada	82
Quadro 6 - Comparação dos processos de elaboração do Plano Estratégico 2019-2022 e do Plano Plurianual 2020-2023.	89
Quadro 7 - Carta de valores do Governo do Estado de Sergipe apresentada no Plano Estratégico 2019-2022 e no Plano Plurianual 2020-2023.	95
Quadro 8 – Indicadores do Programa Temático Educação Básica de Qualidade.....	96
Quadro 9 - Objetivos Estratégicos do Programa Temático Educação Básica de Qualidade.....	97
Quadro 10 - Quadro de metas por objetivo estratégico.....	97
Quadro 11 - Indicadores do Programa Temático Esporte, Lazer e Juventude.....	100
Quadro 12 - Objetivos estratégicos do Programa Temático Esporte, Lazer e Juventude	100
Quadro 13 - Quadro de metas do Programa Temático Esporte, Juventude e Lazer	100
Quadro 14 - Resumo dos componentes do PPA 2020-2023.....	102
Quadro 15 - Exemplo de concatenação de perspectiva, objetivo estratégico, estratégia, indicador e metas do PE 2019-2022.....	106
Quadro 16 - Resumo dos componentes do PE 2019-2022.....	108
Quadro 17 - Variáveis de Comparação e de Referência	108

Quadro 18 - Quadro de comparação das variáveis "missão", "visão" e "valores" do Plano Estratégico 2019-2022 em relação ao Plano Plurianual 2020-2023.	109
Quadro 19 - Quadro comparativo dos objetivos estratégicos do Plano Estratégico 2019-2022 junto ao PPA 2020-2023.	111
Quadro 20 - Quadro resumo de compatibilidade.....	119
Quadro 21 - Quadro comparativo de indicadores e de metas do Plano Estratégico 2019-2022 (Plano de Comparação) em relação ao PPA 2020-2023 (Plano de Referência), considerando o escopo de pesquisa nas áreas da educação e do esporte.	APÊNDICE B

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Modelo de tabela resumo de comparação para variáveis de natureza quantitativa.....	78
Tabela 2 - Tabela resumo de compatibilidade para variáveis de natureza quantitativa parcialmente contidas no plano de referência, a maior ou a menor.	80
Tabela 3 - Resumo da comparação das variáveis 'indicador' e 'metas' do PE junto ao PPA.....	114
Tabela 4 - Análise de aceitabilidade dos critérios de compatibilidade para as variáveis "indicador" e "meta" parcialmente contidas no Plano de Comparação em relação ao Plano de Referência.....	116
Tabela 5 - Análise de compatibilidade das variáveis "indicador" e "meta" do Plano Estratégico 2019-2022 em relação à variável "meta" do PPA 2020-2023.....	118

SIGLAS

ALESE – Assembleia Legislativa do Estado de Sergipe

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

PC – Plano de Comparação

PE – Plano Estratégico

PPA – Plano Plurianual

PR – Plano de Referência

SEFAZ – Secretaria de Estado da Fazenda

SEGG – Secretaria de Estado Geral de Governo

SEDUC – Secretaria de Estado da Educação, do Esporte e da Cultura

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	16
1.1 Problematização	19
1.1.1 Hipótese formulada	20
1.1.2 Delimitação do escopo de pesquisa para teste da hipótese formulada	21
1.2 Objetivos	21
1.2.1 Objetivo Geral	22
1.2.2 Objetivos Específicos	22
1.3 Justificativa	22
2. REVISÃO DA LITERATURA	25
2.1 Estado, políticas públicas e planejamento governamental	25
2.2 Planejamento governamental	29
2.2.1 O ciclo das políticas públicas	33
2.3 Histórico do planejamento governamental brasileiro	36
2.4 Orçamento público	41
2.4.1 Os instrumentos constitucionais de planejamento: PPA, LDO e LOA	45
2.4.1.1 Plano Plurianual (PPA)	45
2.4.1.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)	47
2.4.1.3 Lei Orçamentária Anual (LOA)	48
2.4.1.4 A efetividade dos instrumentos constitucionais de planejamento	50
2.4.2 Orçamento clássico ou tradicional	51
2.4.3 Orçamento de desempenho	52
2.4.4 Sistema de Planejamento, Programação e Orçamento (PPBS)	53
2.4.5 Orçamento Base-Zero (OBZ)	53
2.4.6 Orçamento-programa	54
2.5 Outros conceitos acerca do processo de planejamento	55
2.5.1 Os níveis de planejamento	56

2.5.1.1 Planejamento estratégico	58
2.6 Estudos que abordam interligam os conceitos de planejamento estratégico governamental e de plano plurianual	61
2.7 Breve histórico das experiências de planejamento estratégico no Estado de Sergipe	64
3. METODOLOGIA	67
3.1 Bases teóricas	67
3.2 Etapas da pesquisa	70
3.2.1 Levantamento dos processos de elaboração dos planos	70
3.2.2 Caracterização da estrutura interna dos planos	74
3.2.3 Análise de compatibilidade	76
3.2.3.1 Critérios de compatibilidade	79
3.2.4 Teste da hipótese formulada	81
4. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	83
4.1 Levantamento dos processos de elaboração dos planos	83
4.1.1 Elaboração do Plano Estratégico 2019-2022 (Plano de Comparação)	83
4.1.2 Elaboração do Plano Plurianual 2020-2023 (Plano de Referência)	87
4.1.3 Comparação dos processos de elaboração dos planos	89
4.2 – Caracterização da estrutura interna dos Planos	92
4.2.1 – Estrutura interna do Plano Plurianual 2020-2023 (Plano de Referência)	93
4.2.2 – Estrutura interna do Plano Estratégico 2019-2022 (Plano de Comparação)	103
4.3 Análise de Compatibilidade e teste da hipótese formulada	108
4.3.1 Análise de compatibilidade das variáveis “missão”, “visão” e “valores”.	109
4.3.2 Análise de compatibilidade da variável “objetivo estratégico”.	110
4.3.3 Análise de compatibilidade das variáveis “indicador” e “meta”.	112
4.3.4 Teste da hipótese formulada para as áreas da educação e do esporte	118

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	120
REFERÊNCIAS	125
APÊNDICE A	131
APÊNDICE B	132
APÊNDICE C	133

1. INTRODUÇÃO

Este estudo tem como objeto a investigação acerca da compatibilidade dos instrumentos de planejamento governamental do Estado de Sergipe, em especial do Plano Estratégico de Governo 2019-2022 e do Plano Plurianual 2020-2023, postos à disposição do governante e que definem as prioridades e as metas do governo estadual.

Esses instrumentos de planejamento têm fundamento na Constituição Federal de 1988, que em seu artigo 174¹ explicitou que a função de planejamento é determinante para o setor público, devendo a lei estabelecer as diretrizes e as bases para que seja promovido um desenvolvimento equilibrado do país, compatibilizando os planos nacionais e regionais (BRASIL, 1988).

A Constituição Federal de 1988 ampliou a importância do planejamento governamental no Estado brasileiro, tendo em vista que a carta magna veio em um contexto de ampliação do próprio papel do Estado nacional, que passara a ter um caráter fortemente pró-cidadão, influenciada pela visão do Estado de Bem-Estar social. Com isso, foram garantidos aos indivíduos uma série de direitos sociais², previstos no artigo 6º da CF/88 - a exemplo da saúde, da educação e da segurança, de modo que passou a ser necessário que o Estado agisse diretamente para viabilizar a concretização desses direitos em favor dos cidadãos através das políticas públicas.

Nesse cenário, o planejamento se torna determinante e fundamental para a atuação estatal, uma vez que o desafio imposto pela nova Constituição era disruptivo com a própria capacidade de atuação estatal até então instalada, sendo necessário que planos nacionais, setoriais, plurianuais fossem elaborados e executados para garantir o fiel cumprimento do papel do Estado brasileiro junto a seus cidadãos.

Afinal, o planejamento serve para estabelecer os objetivos e as metas para o desempenho atual e futuro de uma organização, bem como para decidir sobre os

¹ CF/88 - Artigo 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. (BRASIL, 1988).

² CF/88 - Artigo 6º. São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (BRASIL, 1988, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, 2015).

recursos que devem ser utilizados para que esses objetivos sejam alcançados (SILVA, 2008).

Com isso, a Constituição Federal, em seu artigo 165³, determinou especificamente a criação do Plano Plurianual (PPA), enquanto plano responsável por estabelecer as diretrizes, os objetivos e as metas, de forma regionalizada, da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes, além das relativas aos programas de duração continuada (BRASIL, 1988). Ademais, o PPA possui vigência de quatro anos, realizando, portanto, o planejamento de médio prazo da Administração Pública.

Já o Plano Estratégico de Governo tem fundamento na função de planejamento do setor público, conforme mencionado anteriormente, mas não é previsto explicitamente pela Constituição Federal de 1988. Ele é realizado por alguns entes da federação brasileira, a exemplo do Estado de Sergipe, em que há registros de planos estratégicos desde o ano de 2007 (SERGIPE, 2021a). O planejamento estratégico é realizado por alguns governos pois, conforme Kotler (1975) explica, é uma das formas de instrumentalizar a função do planejamento, permitindo estabelecer a direção, o rumo, de uma organização a partir de uma metodologia gerencial.

Além disso, Andion e Fava (2002) esclarecem que o planejamento estratégico busca definir: (i) a missão, sua razão de ser; (ii) a visão, que consiste num macro objetivo, de longo prazo, que demonstre como a organização pretende estar no futuro; (iii) os objetivos, entendidos como resultados a serem alcançados para que a organização concretize a missão e a visão; e (iv) a estratégia, desdobrada a partir dos objetivos, mostra os caminhos e as ações que devem ser realizadas para alcançá-lo.

Ademais, o plano estratégico atua como um modelo para orientar e presidir as principais medidas a serem tomadas, atuando como uma verdadeira “força” de integração da organização (PORTO, 1998). Naturalmente, para que atinja os objetivos, a missão e a visão desejada, esse plano deve ser implementado, monitorado e controlado.

Percebe-se, portanto, que o plano estratégico possui conceitos compatíveis com o Plano Plurianual (PPA), uma vez que ambos procuram estabelecer diretrizes,

³ CF/88 - Artigo 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I - o plano plurianual; II - as diretrizes orçamentárias; III - os orçamentos anuais. (BRASIL, 1988).

os objetivos e as metas, assim como as prioridades que guiarão a gestão governamental.

Além disso, Porto (1998) explica que os planos estratégicos estão associados às “eras” de uma organização, ou seja, aos períodos de continuidade da alta administração. Isso é facilmente visualizado no caso do Estado de Sergipe, em que se observa, no portal da Secretaria de Estado Geral de Governo (SEGG), que os último quatro planos estratégicos foram todos coincidentes com os mandatos dos últimos quatro governos eleitos, ou seja, 2007-2010, 2011-2014, 2015-2018 e, por último e objeto de análise deste trabalho, o plano estratégico de 2019-2022 (SERGIPE, 2021a).

Entretanto, no primeiro ano de mandato de um governo ainda vige o principal instrumento de planejamento constitucional de médio prazo, o PPA, do governo anterior, conforme determina o art. 35⁴ da ADCT que estabeleceu uma vigência de quatro anos para o PPA, tendo início no segundo ano de um mandato e término ao final do primeiro ano do posterior.

Em sendo assim, no caso do Estado de Sergipe que tem realizado consecutivos planos estratégicos coincidentes com os períodos de mandatos, o governante eleito, ao tomar posse, tem o duplo desafio de liderar o processo de planejamento para os quatro anos de sua gestão, com a elaboração do Plano Estratégico de Governo, e, ao mesmo tempo, elaborar o PPA considerando os três últimos anos de sua gestão e o primeiro do mandato seguinte.

Diante disso, como ambos os instrumentos buscam definir as diretrizes, os objetivos e as metas para o governo, dentre as quais se destacam as políticas públicas constitucionalizadas que buscam garantir direitos fundamentais, espera-se que, ao menos para os três anos finais da gestão, os documentos sejam compatíveis entre si. Até porque, o artigo 165 da Constituição Federal de 1988 determina que o orçamento, portando a Lei Orçamentária Anual, deve ser compatibilizado com o Plano Plurianual (BRASIL, 1988).

Como é necessário haver previsão orçamentária para que seja efetuada a despesa pública e o orçamento deve estar compatibilizado com o PPA por

⁴ CF/88 - ADCT. Artigo 35. § 2º. O projeto do plano plurianual, para **vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente**, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa. (BRASIL, 1988, grifos do autor).

determinação constitucional, infere-se que o Plano Estratégico de Governo também deva ser compatível com o orçamento e com o PPA, sob pena de não ter sua execução viabilizada financeiramente.

Além disso, o artigo 165 da Constituição Federal determina ainda que planos nacionais, regionais e setoriais devem estar em consonância com o Plano Plurianual (BRASIL, 1988). Desta forma, entende-se que o constituinte foi claro ao sinalizar que deve haver concordância entre os planos governamentais, em seus diferentes recortes.

1.1 Problematização

Acontece que no Estado de Sergipe, a Lei nº 8.496/2018, que versa sobre a estrutura administrativa do Poder Executivo da gestão eleita para governar de 2019-2022, resolveu dividir as atribuições referentes à função do planejamento central estadual, que coordena e constrói os instrumentos de planejamento estaduais em conjunto com as secretarias, órgãos e entidades da Administração Pública.

Ficou sob a responsabilidade da Secretaria de Estado da Fazenda (SEFAZ) a elaboração dos instrumentos de planejamento e orçamento constitucionais, a saber: o Plano Plurianual (PPA), além da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual (LOA)⁵.

Enquanto isso, coube à Secretaria de Estado Geral de Governo (SEGG) a função de órgão central de planejamento da Administração estadual, sendo responsável pelo “planejamento e a coordenação da ação governamental, mediante a elaboração, o acompanhamento e o controle de planos, programas e projetos” e pela “elaboração, coordenação, controle e avaliação de planos, programas e projetos governamentais e seus resultados” (SERGIPE, 2018).

Com isso, a função de planejamento central foi dividida na atual gestão em duas secretarias distintas, de modo que o processo de planejamento estratégico, que culminou com a elaboração do Plano Estratégico de Governo 2019-2022, é realizado e coordenado pela SEGG. Já a construção do Plano Plurianual 2020-2023, que origina o processo orçamentário do qual fazem parte ainda a Lei de Diretrizes Orçamentárias

⁵ CF/88 - Artigo 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I - o plano plurianual; II - as diretrizes orçamentárias; III - os orçamentos anuais. (BRASIL, 1988).

(LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), conforme previsto no artigo 165 da Constituição Federal de 1988, é realizado pela SEFAZ.

Em função dessa estrutura administrativa dúplice no que concerne à competência para o planejamento governamental e para a formação da agenda de governo no Estado de Sergipe, levanta-se o questionamento: “Em Sergipe, o Plano Estratégico do Governo 2019-2022 é compatível com o Plano Plurianual (PPA) 2020-2023?”

Ambos os planos são de nível estratégico e formam a agenda de governo, pois tanto o Plano Estratégico de Governo 2019-2022, quanto o Plano Plurianual 2020-2023, buscam definir as prioridades da Administração Pública, assim como os objetivos e as metas que guiarão às equipes governamentais na elaboração e execução das políticas públicas. Entretanto, como foram produzidos por diferentes secretarias da Administração estadual, é possível que estes planos não estejam concordando entre si e que apontem para prioridades ou caminhos distintos a depender do documento que se analise.

Diante do questionamento levantado, este trabalho de dissertação realizará um estudo acerca da compatibilidade entre os dois instrumentos de planejamento governamental elaborados pela atual gestão do Estado de Sergipe – Plano Estratégico do Governo 2019-2022 e Plano Plurianual 2020-2023 – cuja função comum entre eles é de definir diretrizes, metas e prioridades e orientar à gestão governamental.

1.1.1 Hipótese formulada

Face à problemática apresentada, este trabalho definiu uma metodologia de pesquisa, apresentada no Capítulo 3, em que será testada a hipótese definida a seguir:

A sobreposição de competências do planejamento governamental entre a Secretaria de Estado Geral de Governo (SEGG) e a Secretaria de Estado da Fazenda (SEFAZ) resultou na produção de dois planos de nível estratégico incompatíveis entre si, sendo eles o Plano Estratégico do Governo 2019-2022 e o Plano Plurianual 2020-2023.

1.1.2 Delimitação do escopo de pesquisa para teste da hipótese formulada

Uma vez que ambos os instrumentos, o Plano Estratégico do Governo de Sergipe 2019-2022 e o Plano Plurianual 2020-2023, trabalham todas as áreas de atuação de um governo – educação, esporte, saúde, segurança, cultura, meio ambiente, agricultura, inclusão social, administração penitenciária, previdência, desenvolvimento econômico etc. – o elevado volume de conteúdo demanda que seja feito um recorte no escopo a ser investigado.

Para este trabalho, resolveu-se delimitar o escopo de análise nas áreas temáticas sob a responsabilidade direta da Secretaria de Estado da Educação, do Esporte e da Cultura (SEDUC), a saber: educação e esporte. Explica-se que a temática da cultura, apesar de dar nome à secretaria, na estrutura administrativa estadual ficou sob a responsabilidade da Fundação de Cultura e Arte Aperipê de Sergipe (Funcap), entidade da Administração Indireta do Estado de Sergipe e vinculada à SEDUC.

Justifica-se a escolha das áreas temáticas da educação e do esporte, sob a responsabilidade direta da SEDUC, tendo em vista a elevada relevância social e orçamentária que possuem. Segundo a Lei Nº 8.819, de 14 de janeiro de 2021, que dispõe sobre o orçamento para o Estado de Sergipe para o exercício financeiro de 2021, ou seja, a Lei Orçamentária Anual de 2021, a função da educação somada a do desporto corresponde ao terceiro maior orçamento em volume de recursos financeiros do Estado, atrás apenas da segurança pública e da saúde, excluída a temática previdenciária, que possui contribuições próprias do sistema (SERGIPE, 2021b).

Além disso, acreditamos no poder de transformação social que o acesso à educação e ao esporte têm sobre a vida das crianças e dos jovens, sobretudo através da ação estatal.

1.2 Objetivos

Neste item, serão apresentados os objetivos desta dissertação, iniciando pelo objetivo geral e, em seguida, pelos objetivos específicos.

1.2.1 Objetivo Geral

Analisar a compatibilidade entre os instrumentos de planejamento do Estado de Sergipe denominados de Plano Estratégico do Governo 2019-2022 e de Plano Plurianual 2020-2023 para as áreas temáticas da educação e do esporte, sob a responsabilidade direta da Secretaria de Estado da Educação, do Esporte e da Cultura (SEDUC).

1.2.2 Objetivos Específicos

Os objetivos específicos que contribuem para o atingimento do objetivo geral são:

- a) Realizar o levantamento do processo de elaboração de ambos os planos;
- b) Comparar a estrutura interna e os componentes de ambos os planos;
- c) Escolher variáveis e definir critérios para a avaliação de compatibilidade dos componentes de ambos os planos;
- d) Realizar a avaliação de compatibilidade dos componentes de ambos os planos, considerando a delimitação do escopo de pesquisa nas áreas temáticas da educação e do esporte;
- e) Propor ações de melhoria com a elaboração de um produto técnico.

1.3 Justificativa

O processo de planejamento governamental, além de servir para definir as diretrizes, os objetivos e as metas do governo, comunica à sociedade o que o governante pretende fazer e como o recurso público será utilizado pelo Estado. Desta forma, os planos elaborados no âmbito da administração pública constituem verdadeiros instrumentos de controle social e de prestação de contas.

Uma vez que os recursos são limitados e prioridades precisam ser definidas, não é coerente imaginar que diferentes instrumentos do processo de planejamento de um mesmo Ente Público apontem para caminhos destoantes, sob o risco de prejudicar ou até mesmo inviabilizar a realização de políticas públicas, que são tão necessárias

ao cumprimento do papel do Estado e para a concretização dos direitos fundamentais dos cidadãos.

Isso porque os planos governamentais servem para racionalizar a atuação estatal, através de um direcionamento claro do trabalho a ser realizado, de modo que contribua para a eficiência na prestação dos serviços públicos e auxilie o gestor a tomar decisões qualificadas.

Logo, quando se tem planos incompatíveis entre si, compromete-se a capacidade de ação do Estado, gerando, inclusive, retrabalho às equipes que eventualmente precisam se voltar ao tomador de decisão para averiguar qual rumo deve ser seguido, tendo em vista as distorções existentes entre os planos. Sendo assim, compromete-se diretamente o princípio da eficiência da Administração Pública, insculpido art. 37 da Constituição Federal de 1988.

Com essas considerações, há pelo menos três aspectos que justificam a realização deste estudo.

O primeiro diz respeito à elaboração de dois instrumentos de planejamento no Estado de Sergipe, com três anos de vigência concomitantes entre si (2020-2022). São eles o Plano Estratégico do Governo (2019-2022) e o Plano Plurianual (2020-2023), que devem orientar toda a ação governamental, uma vez que buscam definir diretrizes, objetivos e metas para todas as secretarias do governo, mas que foram coordenados e elaborados por duas secretarias distintas, a Secretaria de Estado Geral de Governo (SEGG) e a Secretaria de Estado da Fazenda (SEFAZ).

O segundo aspecto se refere ao fato de não se ter notícias acerca da existência de um estudo semelhante para o Estado de Sergipe, podendo os resultados deste trabalho contribuir efetivamente para a compreensão do tema e para melhoria do processo de planejamento no Estado, com a consequente depuração no processo de alocação dos recursos públicos no orçamento anual, repercutindo sobremaneira em escolhas mais eficientes no que tange à realização de políticas públicas.

O último aspecto se relaciona com as temáticas escolhidas para o escopo desta pesquisa, educação e esporte, que possuem um caráter transformador na vida de crianças e jovens, público-alvo da ação estatal. Desta forma, acredita-se que contribuir para melhorar o processo de planejamento governamental nessas áreas é ajudar o Estado realizar seu papel constitucional em favor dos indivíduos rumo à concretização de direitos, em especial à educação, entregando melhores resultados aos

destinatários da ação estatal que precisam, dentre tantas coisas: serem alfabetizados na idade certa; terem acesso a uma vida escolar de qualidade que os permitam construir caminhos de vida saudáveis, serem atraído para a prática de esportes e de lazer; e terem acesso a oportunidades de trabalho qualificado na vida adulta.

2. REVISÃO DA LITERATURA

Neste capítulo, é apresentado o referencial teórico deste trabalho.

2.1 Estado, políticas públicas e planejamento governamental

Cabe, inicialmente, realizar um apanhado histórico da evolução do papel do Estado na sociedade. Conforme Breus (2006) explica, até o início do século XX, esperava-se que o Estado fosse responsável apenas pela garantia da ordem e pela defesa do direito à propriedade, sem que fizesse interferência nas relações de troca do mercado, o qual deveria ser considerado autônomo. Trata-se de um modelo liberal de Estado mínimo.

Essa visão liberal do Estado aparece nos escritos de John Locke, que ficou conhecido como o pai do liberalismo. Vernagy (2006) conta que, para Locke, a vida, a liberdade e os bens, através da propriedade, são direitos irrenunciáveis, naturais, dos seres humanos. Desse modo, o Estado liberal deve existir para garantir o exercício desses direitos.

A garantia desses direitos por parte do Estado, entretanto, não vinha de uma ação direta deste em favor dos indivíduos, pois possuía um caráter omissivo, uma vez que é através da limitação do poder do Estado que se dá o exercício desses direitos. Sendo assim, o Estado não interfere na propriedade privada como meio de garanti-la. Breus (2006) explica que, nesta ótica de Estado, os poderes públicos não são constituídos com o caráter prestacional que se observa atualmente.

Bobbio (1980) ao dissertar acerca do Estado, afirma que o liberalismo funciona como uma doutrina de Estado limitado tanto no que diz respeito aos poderes, quanto às funções. Isso quer dizer que o Estado liberal não tem poderes ilimitados, em concordância com a noção de Estado de direito, a qual o Estado cria as leis e a elas se submete, em oposição ao que acontecia no Estado absoluto. Além disso, com relação às funções do Estado, quer dizer ainda que, sob a ótica do liberalismo, o Estado deve ser mínimo, com limitada capacidade de intervir na vida privada das pessoas.

Dito isso, no liberalismo, o acesso aos bens e serviços essenciais à sobrevivência dos indivíduos fica sobre a inteira responsabilidade dos mesmos,

dependendo, exclusivamente, do grau de inserção no mercado ou de poder de compra que possuem (BREUS, 2006).

Ao falar sobre o Estado liberal, Várnagy (2006) argumenta que existem diferentes variações e tendências a depender da época ou do país a qual se analise a experiência. Esse autor conta que liberais mais conservadores se alinham a lógica do que foi citado acima, de modo que pregam uma separação do Estado e do mercado, devendo, este último, ser livre. Além disso, os conservadores entendem que a família e o mercado são as instituições que devem servir de alicerce para a sociedade. Existem ainda liberais que defendem que o direito à vida e à felicidade implica ainda em algumas garantias mínimas que um Estado benfeitor deve prestar, a exemplo da educação universal e da proteção à saúde.

Com o decorrer do século XX, surgiram crises que evidenciaram problemas no modelo de Estado liberal a qual a sociedade e os países à época se sujeitavam. O modelo liberal apresenta uma dicotomia entre Estado e mercado, de modo que o primeiro não deveria se opor ao segundo. Contudo, uma sucessão de grandes eventos aconteceu, a exemplo da crise econômica de 1929 e da II Guerra Mundial, fazendo com que as relações entre o Estado e o mercado fossem gradativamente alteradas, até que se passou a admitir que o mercado era dependente da intervenção estatal (BREUS, 2006).

Com isso, Angnes, Buffon e Morigi (2011) contam que o Estado passara a assumir um papel proativo na concretização de direitos e não mais omissivo, uma vez que não bastava mais apenas a garantia da paz e da liberdade dos indivíduos, mas que fosse feita uma intervenção efetiva em setores econômicos, sociais e, até mesmo, culturais, em função da ascensão dos direitos sociais. Essa transição no papel estatal marca o início do chamado Estado de Bem-Estar Social.

Essa intervenção do Estado nos diversos setores da sociedade se dá a partir das políticas públicas, que Secchi (2017) define como sendo diretrizes elaboradas para o enfrentamento de problemas públicos. Entendem-se os problemas públicos como um desvio entre uma situação ideal e o que a realidade oferece, desde que esse desvio seja percebido por uma quantidade notável de pessoas (SECCHI, 2017).

O fundamento das políticas públicas, contudo, é justamente a existência dos direitos sociais que surgiram e que necessitavam de uma atuação direta mediante

prestações positivas do Estado, ao contrário do que ocorria em relação aos direitos individuais – à liberdade, à vida, à propriedade etc.

Em função desse novo papel assumido pelo Estado de Bem-Estar Social, de indutor de políticas públicas, sobretudo para a concretização dos direitos sociais, o Estado se torna palco de disputa pelo acesso ao orçamento público, tendo em vista as limitações intrínsecas da capacidade estatal de resolução de problemas públicos, o que implicam em escolhas a serem feitas que, naturalmente, acabam por beneficiar um interesse em detrimento de outros (BREUS, 2006).

No Brasil, na década de 1980, houve o estabelecimento da nova ordem social com a promulgação da Constituição Federal de 1988 que, dentre outras coisas, prega pela efetividade e aplicabilidade imediata dos direitos sociais pelo Estado através de políticas públicas em favor dos indivíduos (BREUS, 2006).

Isso significa que o Estado brasileiro, com a nova constituição, foi responsabilizado diretamente pela realização dos direitos sociais através das políticas públicas. Dessa forma, já não cabe ao Estado brasileiro apenas a defesa nacional, a garantia do direito de ir e vir das pessoas e a defesa da propriedade, como prega o modelo liberal, mas sim uma série de ações em favor de sua sociedade, sobretudo em busca da redução de desigualdades, da universalização do acesso à educação, à saúde, à assistência social, dentre outros direitos.

Na década seguinte, durante os anos 1990, Breus (2006) narra que foram regulamentados uma série de direitos fundamentais que a nova Constituição Federal havia estabelecido, sobretudo nas áreas da proteção à criança e ao adolescente, da seguridade social, da saúde, da assistência, da educação e do consumidor. Houve, contudo, muita expectativa acerca da capacidade estatal de implementação de políticas públicas que assegurassem esses direitos recém conquistados constitucionalmente em meio a um cenário de restrições políticas e econômicas as quais o país passava.

Sendo assim, para que o Estado brasileiro assumisse essas funções características de um Estado de Bem-Estar social que age diretamente em favor dos indivíduos através de políticas públicas, que solucionam problemas públicos e que concretizam direitos sociais, foi necessário que a Constituição Federal instrísse à Administração Pública rumo ao planejamento governamental, como forma de organizar a atuação estatal e produzir os efeitos então desejados.

Afinal, o planejamento serve para estabelecer os objetivos e as metas para o desempenho atual e futuro de uma organização, bem como para decidir sobre os recursos que devem ser utilizados para que esses objetivos sejam alcançados (SILVA, 2008).

Em seu estudo acerca da compreensão do planejamento enquanto instituto jurídico, Veloso (2011) levantou que na Constituição Federal de 1988 o planejamento é mencionado 99 vezes, através dos termos “plano” (48 vezes), “planejamento”, “planejar” ou “planejada” (11 vezes) e “programa” (40 vezes), em mais de 40 artigos, de modo que compõe, ao menos, 16% de todo o texto constitucional.

Disso, percebe-se que o Constituinte entendeu que para a viabilização da Constituição Cidadã, como ficou conhecida a Constituição Federal de 1988, em função de seu caráter democrático e dos reconhecidos avanços em relação aos direitos sociais, o planejamento seria, de fato, determinante.

A prova disso é que no Artigo 174⁶ da Constituição Federal de 1988, o texto estabelece que o planejamento é determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. Isso porque o planejamento é fundamental para que as obrigações de fazer do Estado sejam cumpridas, face a complexidade inerente à gestão governamental e às limitações de ordem financeira.

Em concordância, Cardoso Filho (2008) afirma que o judiciário tem mostrado exemplos de formulação de pedidos que se mostraram verdadeiras obrigações de fazer do Estado e que, de fato, exigem que seja feito um planejamento adequado para que sejam cumpridas.

Além disso, a inação do Estado em favor de um indivíduo pode produzir efeitos negativos, em direção à privação de direitos. Sendo assim, a omissão do Estado de agir pode ser considerada política pública em determinados contextos. Dye (1984) resume que política pública é “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. Secchi (2017) define:

Uma política pública é uma diretriz, ou seja, uma orientação de um *policy maker* à atividade ou à passividade de um *policy taker*, e também é o

⁶ CF/88 - Artigo 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e **planejamento, sendo este determinante para o setor público** e indicativo para o setor privado (BRASIL, 1988, grifos do autor).

conjunto de ações ou inações derivadas dessa diretriz (SECCHI, 2017, pág. 7).

Tendo em vista a indissociabilidade entre políticas públicas e planejamento para o bom desempenho do Estado, a seguir serão aprofundados os conceitos da literatura acerca do processo de planejamento governamental e do ciclo das políticas públicas.

2.2 Planejamento governamental

Em função da discussão apresentada na sessão anterior, depreende-se que o planejamento no setor público existe para fazer com que o Estado consiga cumprir com suas obrigações e com seu papel ativo em favor dos indivíduos, sendo a ação estatal materializada através das políticas públicas.

Nesta sessão, serão aprofundados os conceitos acerca do planejamento governamental e, em seguida, apresentado o modo de funcionamento das políticas públicas, a partir da apresentação de seu ciclo de formação.

No século XX, conforme explica Giacomoni (2019), houve o reconhecimento da utilidade do planejamento não só na gestão dos negócios privados, mas também dos públicos. As recomendações de nomes como Frederick Taylor e Henry Fayol foram aproveitadas pelo setor privado e o setor público logo se movimentou em função da notoriedade que os planos quinquenais soviéticos experimentaram após a Revolução de 1918.

Além disso, o rápido crescimento da máquina administrativa nos Estados da Europa e dos Estados Unidos aliado a fatores como o crescimento urbano, a depressão de 1930 e o envolvimento em guerras por parte dos países, fizeram com que houvesse a incorporação de técnicas de planejamento como forma de enfrentar esses problemas (GIACOMINI, 2019).

Para Cardoso Jr. (2011), o planejamento governamental e a gestão pública constituem duas dimensões inseparáveis e cruciais para o Estado contemporâneo. A

Constituição Federal de 1988 reconheceu, no artigo 174⁷, que a função do planejamento é determinante para o setor público.

Os conceitos tradicionais de planejamento abordam o viés da obtenção de um resultado desejado, da construção do caminho para o atingimento de uma situação futura melhor que a situação atual. Nesse sentido, se planeja para atingir um determinado resultado esperado que melhore a condição até então existente.

Contudo, Santos (2011) chama a atenção para o fato de que quando se fala em planejamento governamental, é imprescindível associar esses conceitos à realidade do espaço público e todas as características decorrentes dele, de modo que devem ser considerados aspectos como poder, política, ideologia e outros que permeiam a atuação do ente estatal.

É importante compreender o papel que o planejamento cumpre no setor público e as disputas que o envolvem. Uma vez que o Estado concentra o poder de normatizar, regular e distribuir recursos, isso o torna objeto central de conflitos e disputas, sobretudo sobre o poder de escolha dado ao planejamento (SANTOS, 2011).

Com isso, conforme será apresentado à frente na discussão do ciclo das políticas públicas, observa-se que o planejamento governamental deve estar atento aos atores que influenciam a formação do governo, enquanto conjuntura política democraticamente eleita e que opinam acerca do que deve compor a agenda de governo, isto é, as pautas e os problemas que serão alvo da ação governamental e, portanto, das políticas públicas.

No âmbito de uma organização privada de pequeno porte, as características intrínsecas ao planejamento de direção e de priorização de recursos possuem uma escala que tende a ser mais controlável que no ambiente governamental que é composto por diversos atores, a exemplo dos governantes, da oposição, dos cidadãos, dos grupos de pressão, dentre outros.

Até porque, conforme Gonçalves et al. (2019) explica, o planejamento público é, sobretudo, um processo que envolve a identificação de expectativas e de

⁷ CF/88 - Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado (BRASIL, 1988).

prioridades de desenvolvimento, que podem ser políticas, econômicas, culturais, devidamente orientado por valores e visões de mundo. Isso quer dizer, segundo os autores, que os planos não são produtos neutros, ideologicamente isentos, mas que refletem uma visão de desenvolvimento em detrimento de outra.

Para exemplificar, os autores trazem a comparação entre os Estados Unidos e o Brasil, no que diz respeito ao planejamento público de saúde. Lá, o planejamento se fundamenta na noção de que os indivíduos são responsáveis por tratarem de sua saúde, o que caracteriza um modelo de sistema. No Brasil, o sistema de saúde foi planejado de forma que o Estado seja responsável pela saúde dos cidadãos, a partir do Sistema Único de Saúde (SUS) (GONÇALVES et al., 2019), previsto no Artigos 196⁸ e 198⁹ da Constituição Federal de 1988.

Nesse sentido, ao Estado brasileiro compete muitas coisas e a Constituição Federal de 1988 torna isso bastante evidente. Para exemplificar, a segurança pública, a saúde, a educação, o exercício dos direitos culturais e o fomento a práticas desportivas, ou seja, o que a literatura jurídica e o mundo convencionaram chamar de direitos humanos são todos deveres do Estado (BRASIL, 1988). E, como deveres do Estado, exigem que o Estado aja em favor de sua concretização através de políticas públicas, em concordância com o exposto no item 2.1 – Estado, políticas públicas e planejamento governamental, ao tratar da evolução do papel do Estado, em especial, do Estado de Bem-Estar Social.

Sabe-se, contudo, que o orçamento é limitado. Afinal, a capacidade de arrecadação do Estado é finita, sob pena de prejuízo à ordem e ao sistema econômico-financeiro do país. Desta forma, é de se esperar que haja disputas em torno do controle do orçamento e de quais problemas conseguirão adentrar a agenda de governo, através, inclusive, dos chamados grupos pressão.

⁸ CF/88 - Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação (BRASIL, 1988).

⁹ CF/88 - Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: I - descentralização, com direção única em cada esfera de governo; II - atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais; III - participação da comunidade (BRASIL, 1988).

Jacinto (2000) conceitua os grupos pressão como organizações que procuram influenciar o processo de decisão dos órgãos do Estado de modo a fazer com que este atenda aos objetivos específicos desses grupos.

Cabe destacar, ainda, que conforme Giacomoni (2019) explica, o conteúdo do orçamento público é fruto de uma vasta quantidade de decisões e de escolhas que são feitas em diferentes momentos do processo de gestão governamental. Então, para aumentar as chances de sucesso do planejamento, faz-se preciso que o processo seja realizado de forma técnica, participativa e equilibrada (PALUDO, 2011).

Uma vez que os principais interessados são convidados a participar do planejamento governamental, o processo ganha transparência e ajuda a minimizar os efeitos dos grupos de pressão. Até porque, conforme explica Paludo (2011), o planejamento governamental deve considerar as necessidades da sociedade, bem como a estabilidade e o bem-estar social, de modo que seja possível traçar objetivos voltados ao seu desenvolvimento.

Contudo, considerar as necessidades da sociedade, de modo a conciliar as demandas em conjunto com os recursos que são limitados, se torna um dos maiores e permanentes desafios da gestão pública (ALMEIDA; BIJOS, 2020).

Internacionalmente, o planejamento governamental ganha evidência a partir da crise global de 1929, em que o Estado é chamado para agir em resposta à crise. Nos Estados Unidos, o *New Deal* representou uma reação estatal para reanimar mercados e mitigar o problema do desemprego que crescera com a crise (ALMEIDA; BIJOS, 2020).

O próprio papel do Estado foi ampliado, sobretudo após a Segunda Guerra Mundial, com a chegada do Estado de Bem-estar Social, ou *Welfare State*, que expandiu o rol de direitos, sobretudo os sociais, em favor dos cidadãos, aumentando a importância do planejamento na orientação de políticas públicas (ALMEIDA; BIJOS, 2020).

No tópico seguinte, será abordado o ciclo das políticas públicas em que serão discutidas as etapas de formação dessas políticas, incluindo, a etapa da definição da agenda de governo, intimamente ligada com essas disputas pelo controle do orçamento e das pautas que serão alvos da ação governamental.

2.2.1 O ciclo das políticas públicas

As políticas públicas podem ser visualizadas, didaticamente, a partir de um ciclo de formação que, conforme WU et al. (2014) explicam, envolve, sobretudo, cinco etapas: definição da agenda, formulação, avaliação das alternativas e/ou tomada de decisão, implementação e avaliação. Importante ressaltar que essas atividades não ocorrem necessariamente em estágios ou sequência linear, em que, obrigatoriamente, para se realizar uma, a anterior deva ter sido plenamente concluída. É possível e comum que elas estejam interrelacionadas.

A definição da agenda, segundo WU et al. (2014) explicam, é o processo no qual os governos decidem quais os problemas públicos de maior relevância, ou quais precisam de uma atenção especial. Além disso, o estudo da formação da agenda busca compreender como os problemas chamam atenção dos políticos e por que motivos alguns problemas entram na agenda e outros não (BILHIM, 2016).

Ao mesmo tempo que é político, deve também ser técnico esse processo de definição da agenda. Ademais, acontece em um meio complexo, de múltiplos interesses e atores. Por esse motivo, é importante que os gestores ao fazerem os apontamentos para a agenda levem em consideração os interesses que podem estar envolvidos, bem como os contextos ideológicos e institucionais (WU et al., 2014).

Sendo assim, nos governos, a definição da agenda constitui uma tarefa complexa, intersetorial, que envolve diversos atores. Muitas vezes, são necessários acordos, sobretudo entre os Poderes Executivo e Legislativo, na formação da agenda do governo.

Uma vez que o problema é introduzido na agenda do governo, o próximo passo é formular as alternativas. Como explicam WU et al. (2014), esse processo de formulação de alternativas nada mais é que gerar um conjunto de escolhas, ou soluções, que sejam plausíveis e capazes de solucionar os problemas.

É importante que, ao formular uma solução para o problema público, sejam estabelecidos os objetivos, pois, são eles que irão guiar a busca pelos resultados. Secchi (2017) explica que o estabelecimento dos objetivos resume o que os formuladores de políticas públicas esperam como resultados daquela política.

Ainda na etapa da formulação de alternativas, deverão ser traçados as metas, estratégias e ações que buscarão alcançar os objetivos que foram definidos pelos formuladores de políticas públicas (SECCHI, 2017).

Ademais, é necessário compreender que cada uma das alternativas propostas vai envolver um conjunto de recursos, que podem ser técnicos, humanos, financeiros. Nesse sentido, o gestor deve ser sensível e possuir o subsídio técnico para fazer a análise das soluções propostas, a partir de avaliações *ex ante* com projeções, predições e conjecturas (SECCHI, 2017). Percebe-se, portanto, que a etapa de formulação de alternativas deve contar com o apoio da equipe técnica dos governos.

Com a formulação das alternativas, vem a tomada de decisão, que deverá ser realizada por indivíduos oficialmente sancionados, pois são eles que decidem adotar um curso de ação para a implementação da solução da política pública (WU et al., 2014)

Nesse momento, os interesses dos diversos atores envolvidos com a política pública devem ser equacionados e os objetivos e métodos de como o problema será enfrentado devem ser explicitados (SECCHI, 2017).

A tomada de decisão, pode ser entendida, fundamentalmente, a partir de três formas, segundo Secchi (2017). A primeira forma é a racionalidade, em que o decisor utiliza dos estudos de alternativas, avalia os custos, os prazos, os benefícios ou outros critérios que julgar necessário para escolher a melhor opção. A segunda forma é o modelo incremental, em que os tomadores de decisão ajustam as soluções aos problemas e os problemas às soluções. A terceira forma é o modelo das soluções que buscam os problemas, que ocorre quando os tomadores de decisão já têm, de antemão, uma preferência definida por alguma solução e então precisa encontrar um problema que justifique a aplicação dessa solução, de forma que a opinião pública concorde.

Souza (2006) ao tratar do modelo da lata do lixo (*garbage can*) explica que a compreensão dos problemas e das próprias soluções são limitadas e que as organizações costumam operar num modelo de tentativa e erro, em que soluções procuram problemas.

Uma forma simples de entender o modelo da lata do lixo é a partir da compreensão de que, muitas vezes, o gestor público já tem, de antemão, uma série

de políticas públicas às quais ele pretende investir os recursos públicos, seja por preferências pessoais, técnicas, políticas ou de conveniência. Diante disto, a solução precede o problema e não o contrário.

Por exemplo, imagine que um determinado prefeito acredite que criar um programa municipal de distribuição de cestas básicas seja importante para a imagem de sua gestão e decida implantar esse programa. A solução criada pelo prefeito precedeu o levantamento do problema, a formulação das possíveis alternativas e os estudos que as equipes técnicas poderiam ter realizado, precedendo, até mesmo, outros problemas tão ou mais importantes. Esse processo acaba por configurar uma disfunção no processo de planejamento governamental, que advoga por um modelo racional de escolha das prioridades e das ações a serem realizadas.

Uma vez que o tomador de decisão escolhe uma solução e resolve operacionalizá-la, chega o momento da implementação de políticas públicas. A implementação é especialmente importante dentro do ciclo de políticas públicas, pois é nesta fase que a política pública ganha forma e entra em vigor (WU et al., 2014)

Além disso, é na fase de implementação que são produzidos os resultados da política pública (SECCHI, 2017). Percebe-se, portanto, a importância dessa fase, sendo o seu estudo fundamental para se possa produzir resultados em linha com os objetivos programados e garantir que a política pública ganhe forma, saia do papel, se torne realidade e produza resultados à sociedade.

Ademais, o processo de implementação da política pública é dinâmico e complexo, não se comportando de maneira linear (WU et al., 2014) Para que a política pública produza os resultados, muitos recursos e atores precisam ser mobilizados e é uma boa gestão desses recursos e atores que pode reduzir o nível de incerteza do processo e contribuir para a entrega dos resultados esperados.

A atividade final do ciclo da política pública é a avaliação, atividade essa que busca auferir o grau em que uma política está atingindo seus objetivos e contribuir para a solução de problemas que possam aparecer.

Apesar de didaticamente a avaliação de políticas públicas aparecer como a última atividade do ciclo de políticas públicas, ela não ocorre, necessariamente, por último. Ela pode e deve ocorrer durante todas as etapas do ciclo.

Dessa forma, Secchi (2017) explica que a avaliação de políticas públicas pode ser classificada como *ex ante*, quando é anterior a implementação e contribui para a análise dos formuladores e tomadores de decisão de políticas públicas; *in itinere* quando ocorre durante a implementação da política pública, fazendo o papel de monitoramento, e contribui para avaliação dos resultados que a política vem produzindo, servindo de subsídio para correção dos rumos necessários; *ex post*, quando ocorre após a implementação da política pública, contribuindo para o entendimento dos resultados alcançados.

A avaliação de políticas públicas exerce um papel fundamental dentro do ciclo, pois é a partir dela que se é capaz de produzir as informações necessárias para compreender se a política pública está atingindo seus objetivos, ou seja, se está sendo eficaz; e produzindo os impactos na sociedade que foram propostos, ou seja, se está sendo efetiva. Além disso, a avaliação contribui para a melhoria de aspectos gerenciais, operacionais e, sobretudo, para a produção de resultados.

Compreender as etapas do ciclo de políticas públicas é fundamental para melhorar o processo de planejamento e de gestão governamental que são necessidades intrínsecas da Administração Pública, sobretudo no que diz respeito à produção de resultados à sociedade, a concretização de direitos e ao cumprimento do papel do Estado pós-Constituição de 1988.

A seguir, é realizado um breve histórico do processo de planejamento governamental brasileiro.

2.3 Histórico do planejamento governamental brasileiro

Na chamada Primeira República, período compreendido entre 1889 e 1930, Cardoso Jr. (2011) afirma que houve uma ausência praticamente completa de planejamento governamental no país, entendido aqui como um processo consciente que auxilia e condiciona a tomada de decisão. Nas primeiras configurações de estrutura estatal, inexistia uma perspectiva planejadora, sobretudo porque a administração pública era dominada por práticas patrimonialistas, em que não havia uma separação nítida da esfera pública e da privada na condução do Estado, inclusive com o público sendo visto como uma extensão do privado (CARDOSO Jr., 2011).

Entretanto, a partir de 1930, com o governo de Getúlio Vargas, dá-se início a uma tentativa de organização da estrutura estatal e de mudanças que buscariam a transição de um modelo patrimonialista para um estatal-burocrático. Tendo, em 1938, sido criado o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), que buscou instrumentalizar as funções específicas de Estado, estruturando cargos, carreiras e buscando a difusão de valores meritocráticos no serviço público (CARDOSO Jr., 2011).

Segundo Almeida e Bijos (2020), o Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional (1939-1943) foi o primeiro marco documental de planejamento no país, lançado no governo Getúlio Vargas. Em seguida, veio o Plano de Obras e Equipamentos de 1943 e, desde então, os sucessivos governos federais passaram a regularmente elaborar novos planos, muitos dos quais possuíam características de planos econômicos com sinalizações para atrair o setor privado (GIACOMONI, 2019).

Nesse período, a necessidade de industrialização do país resultou na criação das primeiras empresas estatais do Brasil, com a criação da Companhia Vale do Rio Doce, da Petrobras, da Eletrobras e do BNDE (atualmente, BNDES) nas décadas de 1940 e 1950. Além disso, deu espaço ao crescimento do planejamento governamental, culminando com o que Cardoso Jr. (2011) chama de “primeira iniciativa de plano de ação estatal global”, o Plano Salte, cujas iniciais indicava a saúde, a alimentação, os transportes e a energética como as prioridades do plano.

Da década de 1950, Cardoso Jr. (2011) explica que o planejamento governamental se firmou e ganhou um caráter mais permanente e relevante. Destaque aqui para o Plano de Metas (1956-1961) do presidente Juscelino Kubitschek, que ficou conhecido como “50 anos em 5” e que teve um caráter fortemente desenvolvimentista, apesar de conter falhas, uma vez que dependia fortemente de alternativas de financiamento que resultaram por elevar sobremaneira a inflação e o endividamento externo.

Em seguida, a partir do golpe militar de 1964, o planejamento governamental passou por um período com características autoritárias e tecnocráticas (CARDOSO Jr., 2011). Alguns marcos do período foram o Decreto-Lei nº 200 que reorganizou o funcionamento da máquina pública estatal e os Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND) I, II e III.

Ainda na década de 1960, Giacomoni (2019) explica que o país viveu uma forte influência da difusão mundial que acontecia no período do chamado orçamento-programa, que trazia para o orçamento público definições próprias do processo de planejamento, a exemplo de programas, ações, objetivos e metas. O referido autor conta que, no período, alguns estados brasileiros fizeram experiências para adotar o orçamento-programa, mas não houve continuidade por motivos diversos.

Todas essas experiências de planos buscavam o desenvolvimento nacional e, como consequência disso, o Brasil viveu um crescimento real médio no PIB de 7,3% ao ano entre 1943 e 1980. Contudo, a crise do petróleo a partir de 1979 e a alta dos juros internacionais interrompeu esse ciclo de crescimento e os anos de 1980 foram marcados pela estagnação econômica e pela inflação, culminando com o termo estagflação (ALMEIDA; BIJOS, 2020).

A partir de então, os planos que sucederam tinham como objetivo primordial o controle da inflação e da situação econômica do país. O foco do planejamento governamental mudava do desenvolvimentismo e da industrialização do país, para a estabilidade da moeda.

Almeida e Bijos (2020) relembram os planos de estabilização econômica da década de 80. Foram vários e em ritmo anual: Plano Cruzado em 1986, Plano Bresser em 1987, Plano Verão em 1989 e Planos Collor I em 1990 e Collor II em 1991.

Isso fez com que, no período, todo o esforço de planejamento governamental se focasse para o curto prazo, a final, resolver o problema da inflação era o imperativo do dia. Cardoso Jr. (2011) interpreta que essa situação resultou na migração do poder do então Ministério do Planejamento para o Ministério da Fazenda.

Com a redemocratização e a nova Constituição Federal de 1988, o planejamento governamental viria a ganhar um novo formato a partir da introdução do Plano Plurianual (PPA) e da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) como instrumentos diretivos e norteadores para a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA). Esse tópico será detalhado nas seções seguintes.

Conforme ressalta Jacintho (2000), destaca-se a Lei de Diretrizes Orçamentárias enquanto inovação no texto constitucional, uma vez que a LDO, além de incentivar o debate acerca das necessidades que deverão ser sugeridas futuramente, quando da elaboração da Lei Orçamentária Anual, promove uma maior

vinculação entre a receita e a despesa, pois deve dispor acerca dos parâmetros e das prioridades do gasto público para o ano seguinte.

Cabe, ainda, destacar que a Constituição de 1988 previu ainda a elaboração de planos setoriais, a exemplo dos planos nacionais da reforma agrária, da educação, da cultura, da juventude, que devem todos ser elaborados em concordância com o PPA e apreciados pelo Congresso Nacional (GIACOMINI, 2019).

Sendo assim, observa-se que com a Constituição de 1988, o planejamento atinge o patamar constitucional, no mesmo momento em que o indivíduo e suas necessidades passaram a ser tratados como objetivos fundamentais do Estado, ao lado dos objetivos do próprio Estado, configurando um verdadeiro marco histórico e legal para o planejamento estatal e para a produção de políticas públicas.

Cabe ressaltar que no processo histórico brasileiro, pautado pela centralização do poder político, com longos períodos de autoritarismo, a realocação do indivíduo como centro da organização estatal rompe com o paradigma do Estado autoritário, impactando a nova ordem constitucional e a construção de um novo Estado constitucional-democrático, em que a ação Estatal deve favorecer os indivíduos no sentido da concretização de direitos.

Na sequência, já em 1994 o Plano Real conseguiu viabilizar a estabilização da macroeconomia do país, com o controle da hiperinflação (PINHO, 2019).

Pinho (2016) entende que os ganhos que vieram com a estabilização econômica, a partir do Plano Real, foram de curto prazo, tendo tido um elevado custo social com a aceleração que houve no crescimento do desemprego, da informalidade, da pobreza e da própria desestruturação do aparelho estatal.

O autor narra que houve uma tentativa de redefinir o papel do Estado, sobretudo a partir do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE)¹⁰ do então criado Ministério da Administração e Reforma do Estado no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (PINHO, 2016).

Nos anos que seguiram, Cardoso Jr. e Navaro (2016) apontam que após um longo período de estagnação econômica do país, de 1980 a 2003, e de cenários incertos quanto ao modelo de desenvolvimento que o país deveria seguir, a partir de 2004 o país iniciou um processo de retomada do desenvolvimento econômico.

¹⁰ O PDRAE possuía inspiração em experiências internacionais, notadamente as da Grã-Bretanha, Nova Zelândia, Austrália e Estados Unidos, que promoveram reformas do Estado no caminho de uma administração de cunho gerencial, eficiente e descentralizada (PINHO, 2016).

A partir do primeiro governo Lula, segundo Cardoso Jr. e Navaro (2016), o Estado brasileiro voltou a assumir um maior protagonismo, fazendo necessária a reativação de instituições e do próprio processo de planejamento estratégico.

Com isso, os referidos autores acreditam que o período, notadamente de 2004 a 2010, trouxe novas possibilidades de crescimento da economia, de arrecadação do Estado e de atuação planejada orientada ao desenvolvimento. Nesse contexto, os autores visualizaram uma política desenvolvimentista focada em três vetores de expansão.

O primeiro vetor, fortalecimento do mercado interno, era composto por políticas de transferência de renda, valorização do salário-mínimo, expansão do crédito, simplificação e desoneração tributária, desoneração do consumo e expansão dos serviços públicos (CARDOSO JR., NAVARO; 2016).

O segundo vetor, expansão dos investimentos em infraestrutura econômica e social, era composto por programas estruturantes, a exemplo do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e do Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), em atuação conjunta com os bancos públicos (CARDOSO JR., NAVARO; 2016).

Por último, o terceiro vetor, expansão dos investimentos para ampliar a capacidade produtiva em recursos naturais contava com políticas de investimento na exploração do petróleo, sobretudo via pré-sal, e através de outras medidas como disponibilização de crédito rural via bancos públicos (CARDOSO JR., NAVARO; 2016).

Em seguida, o governo Dilma enfrentou o desafio de universalizar serviços públicos, ampliar o Estado de Bem-estar Social e preservar o mercado de trabalho diante de um cenário adverso na macroeconomia. Tarefa que, segundo Pinho (2016) está em sentido contrário ao que as políticas de mercado exigem, a exemplo do contingenciamento dos gastos públicos e da austeridade fiscal.

Sendo assim, Pinho (2016) afirma que a trajetória institucional do planejamento governamental brasileiro, sobretudo a partir dos anos 1930, é marcada por uma posição dúbia e controversa, uma vez que está sempre em xeque a posição do Estado como indutor do processo de desenvolvimento.

Apesar dessa trajetória dúbia e controversa do planejamento governamental no país, após a Constituição Federal de 1988, com a ampliação do papel do Estado brasileiro, que ampliou o rol de obrigações positivas em favor dos indivíduos, conforme

discutido no item 2.1 – Estado, políticas públicas e planejamento, o planejamento ganhou papel central no Estado brasileiro, como ferramenta indutora da gestão governamental rumo à produção de políticas públicas e a concretização de direitos.

Naturalmente, a sucessão de governos eleitos e de projetos ideológicos distintos podem ampliar ou reduzir a importância do planejamento na gestão governamental, a depender da forma como cada governo visualiza o papel do Estado na sociedade.

Apesar disso, a função constitucional do planejamento deve ser preservada, assim como o processo orçamentário, que também cumpre a função jurídica do planejamento, como apresentado a seguir.

2.4 Orçamento público

O orçamento público no Estado Democrático de Direito deve cumprir a função jurídica do planejamento, de modo que seja possível harmonizar as diversas exigências que a Constituição estabelece ao Estado, sobretudo para a realização de políticas públicas, com o cenário definido de arrecadação de recursos e de despesas estabelecidas, em especial, para reduzir as desigualdades regionais e sociais, redistribuir as riquezas e promover o desenvolvimento do país (SCAFF, 2018).

A questão orçamentária no setor público, vale dizer, é matéria tipicamente constitucional, porquanto relacionada à estrutura do Estado, tendo em vista que o Estado de Direito é constituído também sob a via tributária e dos gastos públicos, devendo a Constituição apresentar a disciplina básica da receita e da despesa pública, estampando os princípios e as normas que tratam das “duas faces da mesma moeda”: entradas e saídas de recursos públicos (TORRES, 1995).

No caso brasileiro, Torres (1995) ressalta que a Constituição Orçamentária de 1988 é rica em princípios orçamentários, apresentando os meios para que seja possível, se corretamente interpretados, conduzir ao equilíbrio orçamentário do país, inclusive com o desmonte do patrimonialismo e do cartorialismo, incentivando a transparência e a moralidade dos gastos estatais.

Ao orçamento cabem, majoritariamente, três funções intrínsecas: política, econômica e reguladora. A primeira função, política, diz respeito ao relacionamento entre os Poderes do Estado e se afeta pela forma como o governo é formado e pelo

conjunto de atores, ideologias, grupos e partidos políticos que possuem influência sobre a tomada de decisão governamental (TORRES, 1995).

Isso porque, do ponto de vista político, o orçamento público constitui a forma de controle propriamente dita da própria Administração Pública, que se sujeita as despesas constantes do orçamento público e aos limites impostos pelo Poder Legislativo (TORRES, 1995).

Ainda sob o aspecto político, Crepaldi, S. A. e Crepaldi, S. C. (2013) explicam que o orçamento reflete as decisões políticas dos grupos econômicos dominantes acerca da distribuição das despesas públicas. Essas decisões refletem a política do governo eleito e, comumente, são influenciadas por agentes econômicos que formam grupos de interesse e praticam o que a literatura chama de “*rent-seeking*”, que reflete, de forma sintética, esse movimento em que alguns grupos dominantes praticam ao pressionar os agentes políticos a favorecer determinados setores, em função de interesses próprios.

Nesse sentido, os processos que levam à elaboração do orçamento no setor público ficam à margem do interesse da população, seja por questões de cunho técnico, ou mesmo pelos interesses envolvidos que servem à distribuição de recursos pelos Poderes Legislativo e Executivo (JACINTHO, 2000). Com isso, cria-se um cenário favorável ao distanciamento da população do processo orçamentário, atraindo indivíduos e grupos de pressão para fazerem a prática do *rent-seeking*.

Sobre o *rent-seeking*, cabe destacar o conceito trazido por Cândia (2017) que estudou o orçamento público e o *rent-seeking* em sua tese de doutorado, apresentado a seguir:

Comportamento comissivo e intencional de pessoas que, atuando individualmente ou através de grupos, por um determinado período de tempo, de modo isolado ou em conjunto, mediante a utilização de recursos pecuniários ou não, pressionam, direta ou indiretamente, o Estado com o propósito de obter, manter ou expandir, a renda econômica disponibilizada a partir da intervenção estatal na ou sobre a economia, gerando perdas sociais em casos concretos (CÂNDIA, 2017).

Logo, *rent-seeking*, popularmente conhecido como rentismo, é um comportamento intencional, comissivo, que necessita da ação direta de um indivíduo

ou de um grupo de pessoas. Disso, identifica-se a prática da “carona” ou do *free-rider*, que ocorre quando um indivíduo, ao buscar vantagens pessoais, acaba por favorecer terceiros, que podem, inclusive, se juntar ao *rent-seeker* para conseguirem os benefícios e dividirem posteriormente (CÂNDIA, 2017).

Sobre o momento em que a prática do *rent-seeking* ocorre, Cândia (2017) explica que, majoritariamente, em dois momentos do ciclo orçamentário, sendo eles: antes da fixação da despesa pública no projeto de lei orçamentária, ocorrendo junto aos atores dos Poderes Executivo e Legislativo, de modo que seja possível influenciar na alocação dos recursos; depois da fixação da despesa na lei orçamentária, com o objetivo de algarizar contratos públicos, atuando junto a atores do Poder Executivo.

Além disso, a prática do rentismo também pode ser observada junto ao Poder Judiciário, através de ações individuais ou coletivas que buscam uma captura individual do orçamento público, o que pode gerar prejuízos à coletividade (CÂNDIA, 2017).

Importante ressaltar que para que fique caracterizada a prática do *rent-seeking*, deve haver perda social decorrente dos resultados dessa atuação. Isso porque, conforme Cândia (2017) explica, nem sempre o *lobbying*, o ato de improbidade administrativa ou o crime contra a Administração Pública gerará, necessariamente, perda social. Essa perda social é, contudo, difícil de ser avaliada ou mensurada, pois consiste em um direito coletivo e difuso da sociedade.

Sendo assim, observa-se o poder que a função política tem sobre o orçamento, pois é capaz de influenciar diretamente as definições que servirão como base para a execução do orçamento e, portanto, do gasto público, sendo, inclusive, passível de pressões de indivíduos ou grupos de interesse.

Sobre a função econômica, o orçamento público pode ser analisado sobre outras três funções: alocativa, distributiva e estabilizadora. Na função alocativa, o orçamento público permite ao Estado atuar diretamente na produção de bens para corrigir as chamadas falhas de mercado¹¹, de modo que são feitas alocações de recursos públicos para que o Estado diretamente ou através de suas empresas públicas atuem ofertando bens à sociedade (MORGADO, 2011).

¹¹ “competição imperfeita, existência de bens públicos, presença de externalidades e de mercados incompletos, informação imperfeita, desemprego e outros distúrbios macroeconômicos” (MORGADO, 2011).

Em seguida, a função econômica distributiva do orçamento público permite que o Estado utilize o orçamento público para promover políticas públicas de distribuição de recursos públicos, visando a resolver problemas de justiça social, em função das distorções existentes nas distribuições de bens e recursos pela sociedade (MORGADO, 2011).

A última função econômica, a estabilizadora, atua em nível macroeconômico e se relaciona com a política fiscal do governo para promover a estabilidade econômica do país, com controle dos índices de inflação e de emprego, por exemplo, além de estimular o crescimento econômico do país (MORGADO, 2011).

Ainda sob o aspecto econômico, o orçamento é instrumento utilizado para compatibilizar a extração de recursos da sociedade e a injeção em áreas escolhidas. Cabe ressaltar que esse não é um processo neutro, havendo incentivos micro e macroeconômicos que são estimulados a partir das escolhas da gestão orçamentária (CREPALDI, S. A.; CREPALDI, S. C., 2013). Ou seja, economicamente é uma ferramenta que expressa os propósitos de quem exerce o poder, do ponto de vista das teorias econômicas.

Com relação a terceira função, reguladora, o orçamento regula o social e o econômico através da Administração Pública, apesar de não vincular integralmente o Poder Executivo, tendo em vista que a lei orçamentária anual prevê receitas e fixa despesas, mas permite ao gestor público uma larga margem de discricionariedade para efetivação dos gastos (TORRES, 1995).

Além das funções comentadas acima, CrepalDI, S. A. e CrepalDI, S. C. (2013) visualizam o orçamento ainda sobre outros três aspectos: administrativo, jurídico e técnico. Do ponto de vista administrativo, o orçamento é uma peça de planejamento, uma vez que o Estado se organiza para saber o que vai dispor de recursos e como vai utilizá-los para atender as necessidades da sociedade.

Voltando-se para o aspecto jurídico, o orçamento é lei, de modo que obriga a ser respeitado pelos agentes públicos envolvidos, o que inclui os governantes, sobretudo no que diz respeito à arrecadação de receitas e à realização de despesas (CREPALDI, S. A.; CREPALDI, S. C., 2013).

Nesse sentido, juridicamente, Constituição Federal de 1988 prevê o processo orçamentário brasileiro a partir de três instrumentos: o Plano Plurianual (PPA), a Lei

de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), conforme apresentados no tópico a seguir.

Sob o aspecto técnico, o orçamento se volta para o conjunto de regras metodológicas estabelecidas para sejam realizados os fins instituídos pelos outros aspectos orçamentários. Existem, para tal, um conjunto de princípios que buscam uniformizar a estrutura do orçamento e permitir a elaboração de demonstrativos e a realização da contabilidade, por exemplo (CREPALDI, S. A.; CREPALDI, S. C., 2013).

2.4.1 Os instrumentos constitucionais de planejamento: PPA, LDO e LOA

A redemocratização que o país viveu em 1985 fez com que o sistema de pesos e contrapesos voltasse a funcionar, reposicionando o Poder Legislativo que havia perdido espaço e autonomia no período militar e que agora voltava a crescer nos processos de planejamento governamental, sobretudo no que diz respeito à alocação de recursos públicos (ALMEIDA, BIJOS; 2020).

Efeito disso é que a Constituição Federal de 1988 criou, como já mencionado, dois instrumentos de planejamento novos e adicionais à Lei Orçamentária Anual (LOA), a saber: Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Plano Plurianual (PPA), ambos dependentes de aprovação legislativa.

Os três instrumentos, LOA, LDO e PPA, foram pensados de forma a exigir uma concatenação lógica entre eles, uma vez que a lei orçamentária deve estar subordinada ao PPA e à LDO, e a LDO deve ser compatível com o PPA (ALMEIDA, BIJOS; 2020).

2.4.1.1 Plano Plurianual (PPA)

Inicialmente, pode-se conceituar o PPA como o instrumento legal de planejamento de médio prazo da administração pública, que define diretrizes e estabelece programas, ações, objetivos e metas, considerando um horizonte de quatro anos, de forma a prover uma identificação clara das prioridades do ente governamental, seja ele a União, os Estados, ou os Municípios (RIBEIRO; BLIACHERIENE, 2013).

A Constituição Federal de 1988, artigo 165, estabelece que o Plano Plurianual deve ser instituído por lei e que deve estabelecer as diretrizes, os objetivos e as metas da administração, de forma regionalizada, para as despesas de capital e outras delas decorrentes, bem como para os programas de duração continuada (BRASIL, 1988).

O artigo 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) estabeleceu que até a entrada da lei complementar mencionada, a vigência do PPA seria sempre até o final do primeiro ano do mandato presidencial subsequente (BRASIL, 1988). Isso significa que o PPA tem vigência quadrienal, em concordância com o apontado anteriormente.

Com isso, percebe-se que o PPA procura estabelecer uma continuidade do planejamento governamental, de modo a evitar grandes rupturas com eventuais mudanças de governo, uma vez que o governante eleito trabalha seu primeiro ano de mandato com o PPA da gestão anterior.

Além disso, PPA deve buscar estabelecer a relação necessária entre a orientação estratégica do governo e os programas a serem desenvolvidos. Ademais, deve ainda mostrar com clareza os resultados esperados pela Administração, tornando, inclusive, mais transparente o processo de aplicação de recursos e obtenção de resultados (RIBEIRO; BLIACHERIENE, 2013).

Ademais, Paulo (2010) afirma que o PPA cumpre papel central na organização do Estado, uma vez que a própria Constituição Federal de 1988, em seu artigo 165, estabelece que demais planos e programas devem ser elaborados em consonância com o PPA. Contribui ainda para esse entendimento o fato de a LDO e a LOA não poderem ter dispositivos que sejam estranhos ou incompatíveis com o PPA (BRASIL, 1988).

Nesse sentido, Giacomoni (2019) afirma que a consonância entre planos que abordam os mesmos assuntos no mesmo período é de extrema importância, sob pena de os planos indicarem caminhos contraditórios. Essa afirmação do autor, inclusive, colabora com a problematização deste trabalho de mestrado que busca justamente analisar a compatibilidade entre dois planos frutos do processo de planejamento do Estado de Sergipe.

Cabe destacar que a constituição determina que os demais planos estejam em consonância com o PPA e não o contrário, ou seja, o PPA em consonância com os planos setoriais, estratégicos etc. Isso porque é o PPA que se apresenta enquanto

plano que se condiciona aos limites financeiros e orçamentários, enquanto outros podem ser constituídos apenas de objetivos e metas (GIACOMONI, 2019). Nesse sentido, destaca-se o artigo 167¹², § 1º, da Constituição Federal de 1988 que traz a um dispositivo que determina que nenhum investimento que ultrapasse o exercício financeiro pode ser iniciado sem prévia inclusão no PPA, sob pena de cometer crime de responsabilidade (BRASIL, 1988).

Contudo, para que o PPA seja bem-sucedido, isto é, tenham seus objetivos alcançados, Ribeiro e Bliacheriene (2013) apontam que pelo menos quatro coisas são necessárias, a saber: (i) haver compatibilidade com a orientação estratégica do governo, assim como com a capacidade financeira e operacional; (ii) haver integração com a LDO, a LOA e com a execução orçamentária; (iii) haver uma rotina de monitoramento e avaliação; (iv) haver revisões, sempre que necessárias.

Logo, percebe-se que o constituinte concedeu ao PPA uma função de elevada importância, uma vez que ele deve congrega e dirigir uma série de assuntos estratégicos para à gestão governamental.

2.4.1.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) também é uma inovação trazida pela Constituição Federal de 1988. Giacomoni (2019) acredita ser a LDO a novidade mais original trazida pela nova carta magna inclusive. Isso porque, conforme explica o autor, anteriormente não havia instrumento similar à LDO, que obrigasse os poderes executivo e legislativo a entrarem em acordo acerca de uma série de temáticas, antes mesmo de o projeto de lei orçamentária ser apreciado e aprovado.

A LDO, de acordo com o artigo 165 da Constituição Federal, deve conter as metas e prioridades da administração, incluindo as despesas de capital para o exercício subsequente, devendo orientar a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA), dispor ainda sobre alterações na legislação tributária e estabelecendo a política de aplicação financeira das agências de fomento (BRASIL, 1988).

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (2012) entende a LDO como uma espécie de pré-orçamento, uma vez que nela estão contidas, além das metas e

¹² CF/88 - Art. 167. § 1º. Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade. (BRASIL, 1988).

prioridades da administração, uma série de critérios para controle de gastos, estoque da dívida, distribuição de subvenções e outros assuntos de ordem financeira. O referido Tribunal, visualiza ainda uma relevante função para a LDO: a de inibir o mau uso dos recursos públicos, uma vez que pode estabelecer critérios que versem sobre, por exemplo, a proibição de compras de veículos de luxos ou ainda sobre critérios acerca da contratação de obras públicas, dentre outros.

Além disso, a LDO ganhou força com a Lei Complementar nº 101/2000, a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que ampliou significativamente o conteúdo da LDO, em especial ao exigir que ela disponha sobre o equilíbrio de receitas e despesas, assim como da forma de utilização e do montante da reserva de contingência que integrar a lei orçamentária (GIACOMONI, 2019).

A LDO também traz um anexo chave para a política fiscal do governo. Trata-se do anexo de metas fiscais, uma peça complexa, que estabelece metas anuais referentes a receitas, despesas, resultados nominal e primário, e montante da dívida pública para o exercício a que se refere e para os dois exercícios seguintes (GIACOMONI, 2019).

Em seguida, trataremos do próximo instrumento, àquele que é orientado pela LDO, a Lei Orçamentária Anual (LOA).

2.4.1.3 Lei Orçamentária Anual (LOA)

A Lei Orçamentária Anual (LOA) corresponde ao que se chama de orçamento público, que existe como um instrumento obrigatório na gestão pública de países organizados do mundo todo, uma vez que prevê que uma despesa só possa ser efetuada caso haja a devida autorização legal (GIACOMANI, 2019).

No Brasil, o artigo 165 da Constituição Federal define que a Lei Orçamentária Anual (LOA) deve compreender três orçamentos: (i) o orçamento fiscal que se refere aos Poderes, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta; (ii) o orçamento de investimento das empresas em que a União detenha a maioria do capital social votante; (iii) orçamento da seguridade social, que deve abranger todos os órgãos e entidades diretamente vinculados. Além disso, determina que na LOA não deve conter nenhum dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa pública (BRASIL, 1988).

O orçamento fiscal se refere aos Poderes, fundos e entidades da administração direta e indireta. Cabe explicar que a administração é constituída pelos órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Em nível estadual, por exemplo, compõem a administração direta as secretarias de Estado, a Assembleia Legislativa, o Tribunal de Justiça, o Tribunal de Contas do Estado, por exemplo. Já a administração indireta é composta pelas autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista.

Ressalta-se, entretanto, que ficam no orçamento fiscal apenas as empresas públicas e sociedades de economia mista que não são autossuficientes, isto é, que as receitas próprias não são suficientes para cobrirem os custos operacionais. As demais, farão parte do orçamento de investimento das empresas (GIACOMINI, 2019).

Já o orçamento da seguridade social busca dar efetividade à seguridade enquanto direito social trazido pela Constituição de 1988, que abrange a saúde, a previdência social e a assistência social. Na prática, este orçamento é responsável por integrar todas as receitas e despesas que constituem essas três áreas (GIACOMINI, 2019).

Finalmente, o orçamento de investimento das empresas é composto apenas pelos investimentos que serão realizados pelas empresas estatais – empresas públicas e sociedades de economia mista – autossuficientes, cujas receitas cobrem os custos operacionais. Não cabe, contudo, incluir receitas e despesas operacionais dessas empresas, uma vez que não são receitas e despesas públicas, ao contrário dos investimentos que, comumente, possuem numerários de titularidade do poder público (GIACOMINI, 2019).

Além do exposto acima, Paludo (2011) explica que a LOA constitui o elo entre o planejamento e orçamento, uma vez que é a partir dela que os recursos públicos são alocados e é permitida a operacionalização dos programas constantes do planejamento.

Para o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (2012), a LOA é a peça mais importante no cotidiano da Administração para permitir que seja possível concretizar as políticas públicas, uma vez que na gestão governamental não se pode realizar gastos sem que haja a devida autorização da lei orçamentária. Até porque, a Constituição Federal, artigo 167, veda o início de projetos ou programas que não estejam incluídos na LOA (BRASIL, 1988).

2.4.1.4 A efetividade dos instrumentos constitucionais de planejamento

Percebe-se que o tipo de planejamento da administração pública brasileira sofre uma alteração a partir da Constituição Federal de 1988. Antes, o que se viam eram diversos planos espaçados ao longo do tempo e à discricionariedade do governante. Agora, a nova Constituição buscara institucionalizar o planejamento estatal através de um processo contínuo, reduzindo o horizonte temporal para médio/curto prazo.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias deve orientar a elaboração do orçamento anual, de modo que a LDO também é anualizada.

Isso, contudo, conforme entende Cardoso Jr. (2011) tem vantagens e desvantagens. As vantagens estariam relacionadas à redução da discricionariedade associada ao processo de planejamento, ampliando inclusive seu controle. As desvantagens, todavia, estariam em tornar o planejamento em mais uma ação operacional, cotidiana, do Estado, condicionada à existência de orçamento.

Ocorre que, na prática, conforme explicam Almeida e Bijos (2020) no âmbito federal já se esgotou a vigência de sete PPAs, um do governo Collor, dois dos governos Fernando Henrique Cardoso, dois dos governos Lula e dois dos governos Dilma, e o resultado é que, após todos esses anos, o PPA tem ficado aquém no que diz respeito à melhoria do desempenho para produção de resultados das políticas públicas. Os autores falam que “sobram planos, mas faltam resultados”.

Em tom semelhante, Paulo (2010) entende que o PPA ainda não foi reconhecido como um efetivo instrumento de gestão estratégica pela administração pública. O autor acredita ainda haver uma resistência à incorporação do PPA e, prova disso, é que o PPA, ainda segundo o autor, não mobiliza tanto os parlamentares no Congresso Nacional, que preferem limitar a discussão aos itens da LOA.

A própria lógica de coerência e interligação entre os instrumentos não tem acontecido conforme pensado pelos constituintes, de modo que, conforme Almeida e Bijos (2020) explicam, o PPA não tem funcionado como um direcionador de recursos. Para exemplificar, os autores citam o PPA do Governo Federal para os anos de 2008 a 2011, o qual pôde ser alterado posteriormente à aprovação por leis orçamentárias ou de crédito adicional. Isso, naturalmente, inverte o sentido de o PPA, enquanto

instrumento de planejamento e direcionador estratégico, orientar o orçamento público, acontecendo, justamente, o inverso: a lógica orçamentária alterando os rumos do que havia sido planejado.

No mesmo sentido, os autores Almeida e Bijos (2020) afirmam que a LDO não chegou a cumprir de maneira adequada seu objetivo de explicitar as metas anuais de priorização dos gastos para o exercício seguinte. De modo que, no entendimento dos autores, em alguma medida, é possível explicar o baixo desempenho desses instrumentos no que diz respeito à produção efetiva de resultados à sociedade.

Em tom semelhante, Toni (2014) afirma que a lógica orçamentária, alocativa, contaminou a função do PPA de planejar e desenhar ações e programas. O autor enxerga ainda que a dimensão tático-operacional acabou por tomar espaço da dimensão estratégica do plano. Resultado disso, segundo o autor, é que se tornou comum a elaboração de modelos paralelos para auxiliar a gestão de forma estratégica, a exemplo de listas de obras prioritárias e programas de investimento.

Santos (2011) afirma que esse modelo de planejamento não foi capaz de subsidiar de maneira adequada a coordenação do governo. Para exemplificar o desgaste desse modelo, o autor aponta que diversas estruturas de acompanhamento de políticas públicas foram criadas, inclusive a partir de recortes distintos dos documentos formais, a exemplo do acompanhamento paralelo das “metas presidenciais”, ou seja, aquilo que de fato está na agenda estratégica do governante, revelando que a forma como os instrumentos formais de planejamento foram estruturados pode ser pouco útil ao governo.

A seguir, será apresentada a evolução histórica dos principais tipos de orçamento público, de acordo com a literatura.

2.4.2 Orçamento clássico ou tradicional

Essa tipologia consistia em um orçamento similar a um plano contábil, em que os governos possuíam responsabilidades limitadas e havia um rígido controle da despesa pública, característico da dominância do liberalismo econômico anterior ao Estado de Bem-Estar Social (CREPALDI, S. A.; CREPALDI, S. C., 2013).

A ênfase, nesse tipo de orçamento, era sobre o controle. Conforme Giacomoni (2019) explica, o orçamento tradicional podia ser representado fielmente pelo

chamado orçamento de objeto, em que as despesas eram distribuídas de acordo com o tipo – salários, materiais de escritório etc. – sendo de fácil entendimento, sobretudo pelos legisladores.

Nesse sentido, a simplicidade trazida por esse modelo de orçamento servia à ênfase de controle, mencionada anteriormente, sobretudo pelo poder legislativo, que era, inclusive, responsável por elaborar o orçamento. Foi só em 1921 que, nos Estados Unidos, por exemplo, o poder executivo passou a elaborar a proposta orçamentária e submetê-la à aprovação do Legislativo (GIACOMONI, 2019).

Além disso, nesse tipo de orçamento, não havia necessariamente uma preocupação com as atividades fins do Estado, dissociando-se do processo de planejamento e se voltando para uma espécie de controle contábil. Os valores definidos se baseavam sempre nos anos anteriores, sem necessariamente se atentar aos problemas atuais da sociedade (CREPALDI, S. A.; CREPALDI, S. C., 2013).

2.4.3 Orçamento de desempenho

Segundo Giacconi (2019), com o fim da II Guerra Mundial, a burocracia do Estado americano percebeu a necessidade de se adaptar para atender as necessidades da administração civil. Com isso, foi instituída a chamada Comissão Hoover, que recomendou que o país adotasse esse – então – novo tipo de orçamento, que se baseava em funções, atividades e projetos.

Nesse sentido, após a II Guerra Mundial, houve uma evolução dos conceitos relacionados ao orçamento público, com a incorporação de preocupações com a eficiência e na eficácia dos gastos públicos, ou seja, com a produção dos resultados dos gastos e não mais apenas com o gasto em si (CREPALDI, S. A.; CREPALDI, S. C., 2013).

A seguir é apresentada uma explicação acerca orçamento de desempenho por Diamond (2007):

“[...] a expressão está associada, primeiramente, a uma apresentação de orçamento que enfatize os produtos e não os insumos relacionados a operações governamentais e, segundo, a uma reestruturação das operações governamentais com base em programas e atividades que gerem esses produtos. Como consequência, a expressão é frequentemente utilizada como sinônimo de “orçamento por programas” (DIAMOND, 2007).

2.4.4 Sistema de Planejamento, Programação e Orçamento (PPBS)

A partir de uma evolução dos conceitos do orçamento de desempenho, o presidente Lyndon Jhonson dos Estados Unidos, em 1965, determinou que o país adotasse o chamado PPBS – do inglês *planning, programming, budgetting system* – ou Sistema de planejamento, programação e orçamento (GIACOMONI, 2019).

A importância trazida por esse modelo é justamente em reconhecer que o orçamento público não pode existir de forma isolada, mas faz parte de um sistema maior de planejamento da ação governamental.

Segundo explicam Crepaldi, S. A. e Crepaldi, S. C. (2013), no método PPBS, o orçamento público se orienta através da inclusão de projetos, que devem ser selecionados a partir de uma análise de alternativas e de um estudo de custo vs benefício delas, valorizando as que entregam maiores benefícios para um resultado procurado.

Entretanto, Giacomoni (2019) conta que esse modelo apresentou problemas de implementação nos Estados Unidos, uma vez que planejamento e orçamento não conseguiram estar de fato conectados. Todavia, o modelo não chegou a ser abandonado, chegando a sofrer modificações em mandatos posteriores, tendo dado importantes contribuições ao processo orçamentário, a exemplo das análises de custo-benefício.

2.4.5 Orçamento Base-Zero (OBZ)

O orçamento base-zero se constitui como uma técnica orçamentária, sendo um processo operacional que exige que o administrador justifique de forma detalhada os recursos que estão sendo solicitados (CREPALDI, S. A.; CREPALDI, S. C., 2013). Segundo Giacomoni (2019), o orçamento base-zero é um modelo para a avaliação e tomada de decisão sobre as despesas.

A técnica do orçamento base-zero foi originada a partir de uma experiência do setor privado norte-americano e objetiva reavaliar todos os programas e gastos periodicamente, a partir de uma avaliação de indicadores de desempenho dos programas, projetos e atividades constantes do orçamento público, excluindo do

orçamento do ano seguinte aqueles cujos indicadores de desempenho fossem insuficientes (CREPALDI, S. A.; CREPALDI, S. C., 2013).

Conforme Giacomoni (2019) explica, o orçamento base-zero não se trata de, periodicamente, “jogar tudo fora” e “começar do zero”, pois isso promoveria o caos e seria impraticável na realidade, mas trata de avaliar os programas e retirar aqueles com desempenho insuficiente.

2.4.6 Orçamento-programa

Ao longo das décadas do século XX, diversos modelos e técnicas orçamentárias foram testadas, conforme exposto nos itens anteriores. Em muitos casos, os resultados foram desanimadores, mas que um componente se apresentou indispensável, que foram as medidas de desempenho (GIACOMONI, 2019).

Nesse sentido e aliada à noção de que o orçamento faz parte de um sistema maior, surge o orçamento-programa, como uma evolução do antigo orçamento de desempenho.

O modelo do orçamento-programa funciona como um plano de trabalho do Estado, que contém o conjunto das ações a serem realizadas e o volume de recursos necessário, se tratando de um instrumento para a operacionalização do próprio governo e que deve estar em concordância com os demais planos estabelecidos (CREPALDI, S. A.; CREPALDI, S. C., 2013).

Para o orçamento-programa, é importante (i) dar ênfase aos fins e não aos meios, (ii) explicitar em que ações os recursos serão gastos, (iii) definir os responsáveis pela execução do orçamento, e (iv) definir quais são os resultados esperados do processo (CREPALDI, S. A.; CREPALDI, S. C., 2013).

Além disso, o modelo do orçamento-programa tem duas premissas básicas. A primeira delas é que toda a administração se volte para a cobrança de resultados, tendo a avaliação da sociedade como um balizador. A segunda, que os programas governamentais são frutos de uma realidade problematizada, ou seja, que busca resolver problemas diagnosticados.

A Constituição Federal de 1988 trouxe buscou trazer os conceitos de orçamento-programa para o modelo de planejamento e de orçamento público brasileiro. Para isso, instituiu o Plano Plurianual (PPA) que trabalha o planejamento a

partir de programas e de objetivos que a Administração procura alcançar. Além disso, criou a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que serve como ponte entre o PPA e o orçamento propriamente dito, dando as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária. Por fim, determinou que a Lei Orçamentária Anual (LOA) fosse elaborada seguindo as diretrizes da LDO e em consonância com o PPA.

2.5 Outros conceitos acerca do processo de planejamento

O processo de planejamento pode ser entendido como uma ferramenta utilizada para administrar as relações com o futuro das pessoas e das organizações, buscando reduzir as incertezas a partir das decisões que são tomadas no presente (MAXIMIANO, 2000), procurando estabelecer objetivos e metas para o desempenho futuro de uma organização, bem como decidir sobre os recursos que devem ser utilizados para que esses objetivos sejam alcançados (SILVA, 2008).

Importa saber que o planejamento não é uma resposta informal e desordenada para uma crise da organização, mas sim um esforço proposital que percorre todos os níveis da organização, consciente e sistemático, de modo a tentar realizar um futuro desejado (BATEMAN; SNELL, 2012).

Na esfera pública, o planejamento é considerado como instrumento estratégico para o desenvolvimento da nação, estando diretamente vinculado aos objetivos da República Federativa do Brasil, tais como explicitados nos artigos 2º e 3º da Constituição Federal de 1988. Além disso, conforme previamente mencionado, o artigo 174 impõe o planejamento como obrigatório, determinante, para o poder público, de maneira que a gestão governamental não seja intuitiva, mas racionalizada a partir de um processo consciente de planejamento.

Percebe-se, então, a importância estratégica que o planejamento pode ter na gestão das organizações públicas, sobretudo a partir do desejo de gerar resultados sólidos, a partir de caminhos previamente construídos.

Nesse sentido, Andion e Fava (2002) explicam que o planejamento busca fornecer aos gestores e as suas equipes uma ferramenta que os auxiliem, sobretudo, no processo de tomada de decisão, de modo que seja possível, inclusive, se antecipar às mudanças do ambiente.

Inclusive, outros autores, a exemplo de Sobral e Peci (2008), acreditam que o planejamento é a função mais importante da administração, que sabidamente são quatro: planejamento, organização, direção e controle. Para eles, essa relevância se dá devido ao fato de que todas as demais funções derivam, em alguma medida, da função de planejar, tendo em vista que esta é que define claramente os objetivos e as metas de uma organização, bem como as estratégias para alcançá-los.

Modernamente, percebeu-se a vastidão que o processo de planejamento possui, com diferentes características de acordo com o grau de abrangência a que se propõe, podendo ser de nível estratégico, tático ou operacional.

2.5.1 Os níveis de planejamento

O planejamento de nível estratégico se refere às organizações como um todo, o que quer dizer que busca estabelecer objetivos e estratégias de longo prazo, que servirão de base para os níveis seguintes de planejamento: tático e operacional (SOBRAL; PECI, 2008).

Esse processo, de nível estratégico, tem forte orientação para o ambiente externo, ou seja, procura posicionar a organização perante a seus concorrentes, clientes etc. (SOBRAL; PECI, 2008). Nas organizações públicas, o ambiente externo é a própria sociedade, destinatária da ação estatal. Nesse sentido, a orientação do planejamento estratégico no setor público deve levar em consideração as necessidades dos cidadãos.

Além disso, justamente por abranger a organização como um todo, sob uma ótica globalista, envolve os administradores de topo – de maior nível hierárquico (SOBRAL; PECI, 2008). Sendo assim, no Estado, destaca-se o papel que do alto escalão dos governos no processo de planejamento estratégico, em especial, do chefe do Poder Executivo (presidente, governador ou prefeito) e dos chefes dos órgãos da Administração Direta (ministros e/ou secretários).

Ainda sobre o planejamento de nível estratégico, Maximiano (2000) explica que esse tipo de planejamento “consiste em definir objetivos para a relação com o ambiente, levando em conta os desafios e as oportunidades internos e externos”.

Já o planejamento de nível tático, são elaborados justamente para possibilitar a concretização do que ficou definido no planejamento estratégico. Para isso, são

criados planos funcionais que, comumente, estão relacionados a áreas específicas das organizações, a exemplo do marketing, da operação e das finanças. Esse processo já não é mais coordenado pelos administradores de topo e sim pelos gerentes funcionais (MAXIMIANO, 2000).

Nesse sentido, o planejamento tático trabalha a partir da departamentalização existente nas organizações, em que cada área contribui a sua maneira para o atingimento dos resultados. Sendo assim, faz-se necessário que esses departamentos específicos possuam seus próprios planejamentos que, naturalmente, devem ser integrados aos demais, de modo que no todo leve a organização ao futuro desejado (KUAZAQUI, 2016).

Além disso, Sobral e Peci (2008) explicam que o planejamento tático traduz os objetivos gerais que são definidos no planejamento estratégico em objetivos específicos, de forma que seja possível estabelecer o curso de ação a ser tomado para atingi-los. Esse processo possui um horizonte de médio prazo e é focado nos departamentos da organização.

Na Administração Pública, o planejamento de nível tático normalmente ocorre nas divisões funcionais de cada órgão ou entidade que trabalham e executam as políticas públicas, de modo a viabilizar a execução do planejamento de nível estratégico.

Sendo assim, cada superintendência, departamento, ou gerência de um órgão ou entidade da Administração Pública é responsável pela realização de um planejamento interno, de nível tático, para dar sequência ao comando definido no planejamento de nível estratégico.

Por exemplo, imagine que o problema das más condições de infraestrutura das escolas estaduais de um determinado Estado tenha entrado na agenda de governo e que o planejamento de nível estratégico tenha definido como um de seus objetivos a melhoria das condições físicas de ensino e aprendizagem nas escolas estaduais.

Diante disso, o setor de engenharia do órgão da Administração Pública responsável pelas escolas públicas deverá definir as metas, os prazos e as entregas necessárias para viabilizar a modernização desses equipamentos de ensino. Nesse mesmo órgão, o setor de finanças também deverá se planejar para viabilizar os pagamentos e garantir os recursos necessários para a recuperação das escolas. Esse

processo compreende a realização de um planejamento de nível tático, elaborado por gerentes funcionais ou setoriais.

Por último, o planejamento de nível operacional tem foco nos processos e procedimentos mais específicos e até mesmo rotineiros que são necessários para dar suporte às ações previstas nos planos estratégicos e táticos. Os responsáveis, neste caso, são os supervisores e não mais os gerentes ou administradores de topo (SOBRAL; PECI, 2008).

O planejamento operacional é justamente o nível do planejamento que foca na definição de atividades e de recursos (MAXIMIANO, 2000). Nele, estão envolvidas as atividades relacionadas aos processos básicos da organização.

No exemplo anterior, das escolas, o planejamento operacional envolveria as questões de execução da obra propriamente dita, de ordem técnica e processual, no setor de engenharia, por exemplo.

No caso deste trabalho de dissertação, o objeto de estudo trata de dois planos de nível estratégico, sendo eles: Plano Estratégico de Governo 2019-2022 e Plano Plurianual 2020-2023, ambos do Estado de Sergipe. Nos dois os documentos, existem objetivos e metas de nível estratégico, que, por sua vez, devem ser desdobradas a partir de planejamentos táticos e operacionais nos respectivos órgãos e entidades responsáveis da Administração Pública Estadual pela execução de cada política pública ali contida.

Os processos de elaboração desses documentos de nível estratégico são objeto de Estudo deste trabalho, tendo a metodologia de pesquisa sido apresentada no capítulo 3 – Metodologia e os resultados obtidos foram discutidos no capítulo 4 – Discussão dos Resultados. Os desdobramentos táticos e operacionais estão fora do escopo de pesquisa deste trabalho de dissertação.

Sendo assim, a seguir é apresentado um aprofundamento do planejamento de nível estratégico, tendo em vista o objeto de estudo deste trabalho.

2.5.1.1 Planejamento estratégico

Historicamente, as origens do planejamento estratégico remontam às guerras e às estratégias militares. Nomes como Napoleão, Júlio César, Mao Tse-Tung

precisaram movimentar exércitos inteiros em um ambiente de informações limitadas, muitas vezes, utilizando apenas a intuição (KUAZAQUI, 2016).

Nesse ambiente histórico surgiram os conceitos iniciais de estratégia, a partir de um planejamento realizado, para que se buscasse obter os melhores resultados em meio ao combate. Nesse sentido, destaca-se a obra de Sun Tzu, que escreveu “A arte da guerra” ainda no século IV a.C. que é considerada atual mesmo nos dias de hoje (KUAZAQUI, 2016).

Modernamente, Freitas Filho (1989) explica que o planejamento estratégico aparece em face à necessidade de sobrevivência das organizações frente a um elevado ritmo de mudanças ambientais de diversas naturezas, como políticas, tecnológicas e sociais.

Na mesma linha, Barbosa e Brondani (2004) esclarecem que o planejamento estratégico e seus aspectos mais técnicos passaram a ser trabalhados pelas organizações somente na década de 1970. Isso porque, anteriormente, nas décadas de 1950 e 1960, por exemplo, era comum que o planejamento operacional bastasse às empresas, pois o crescimento da demanda por produtos nos mercados passou por períodos de estabilidade em que era controlado e previsível.

Contudo, os autores explanam que a sucessão de crises da década de 1970, a exemplo do aumento no preço do petróleo em função da guerra entre árabes e israelenses, a escassez de matéria prima e os altos níveis de inflação que atingia as economias globais, mudou a dinâmica das empresas e reforçou a necessidade de se planejar estrategicamente (BARBOSA; BRONDANI, 2004).

As empresas perceberam que não bastava mais que se fizesse apenas um planejamento fundamentado em vendas passadas. Era preciso que se criassem instrumentos analíticos que auxiliassem a empresa a visualizar o futuro do mercado e traçar estratégias. (BARBOSA; BRONDANI, 2004).

Nesse sentido, o planejamento estratégico se tornou um dos principais instrumentos disponíveis para a gestão das organizações, pois conforme Andion e Fava (2002) explicam, um dos objetivos do planejamento é justamente municiar o gestor de informações que o auxilie na tomada de decisão, inclusive se antecipando a eventuais mudanças do ambiente.

Cabe, contudo, destacar as diferenças entre os conceitos históricos de planejamento estratégico e o que se trabalha modernamente. Atualmente, as

organizações disputam espaço de mercado, com inúmeros concorrentes, o que as leva a ter que tomar medidas para ganhar a atenção do consumidor, enquanto antigamente era normal haver apenas dois lados bem definidos no conflito. Além disso, na época das guerras, fazia-se necessário a utilização de volumes vultosos de recursos, soldados e armamentos; já nos tempos modernos, as organizações trabalham com escassez de recursos que devem ser bem geridos para obter os melhores resultados econômicos e financeiros (KUAZAQUI, 2016).

Modernamente, nas organizações, Maximiano (2000) explica que para planejar estrategicamente é preciso compreender duas grandes forças. A primeira é o ambiente externo de oportunidades e de desafios que a organização se encontra, identificando aspectos relevantes como concorrência, fontes de insumo e mercado consumidor. Já a segunda, volta-se para o ambiente interno à organização, em que devem ser observadas as competências dos funcionários, as tecnologias de trabalho disponíveis, os processos internos, o capital disponível, dentre outros.

No mesmo sentido, Freitas Filho (1989) afirma que a compreensão do ambiente e da missão da organização funciona como um pré-requisito para que seja possível identificar eventuais discrepâncias entre as potencialidades da organização e em que lugar ela quer chegar. Explica o autor que uma vez que essas discrepâncias são observadas, é possível traçar as ações necessárias para que as potencialidades da organização sejam desenvolvidas.

Afinal, o planejamento estratégico serve para definir as estratégias da organização, mas, para isso, é preciso primeiro: identificar a missão, entendida como a razão de ser da organização; a visão, ou seja, situação futura a qual organização pretende chegar; e os objetivos estratégicos, que servem de direcionamento para as ações ou estratégias que serão tomadas no curto e médio prazo para o atingimento desses objetivos.

Os autores Bateman e Snell (2012) explicam que a missão deve ser uma expressão do propósito fundamental da organização, de forma clara e concisa, descrevendo o que ela faz e para quem faz. Além disso, os referidos autores explanam que a visão aponta para o futuro, indicando o que a organização pretende se tornar.

Porto (1988) explica que é importante que tanto na definição da missão, quanto dos objetivos, que haja uma certa estabilidade, no sentido de permanência, uma vez

que reorientações frequentes podem ser destrutivas para o planejamento. Isso não deve, contudo, ser impeditivo para o reexame das estratégias.

Além disso, Porto (1998) ressalta a essencialidade da boa alocação de recursos de modo que se permita a implementação do planejamento estratégico. Isso porque a disponibilidade e a alocação de recursos físicos, financeiros, tecnológicos e humanos é necessária para assegurar a implementação da estratégia ora definida.

Como fruto desse processo de planejamento, tem-se a elaboração formal do plano estratégico, sendo este o documento que contém os dados e as informações necessárias para que todos da organização envolvidos com processo possam compreender o que será realizado em cada fase, assim como o resultado esperado (KUAZAQUI, 2016).

2.6 Estudos que interligam os conceitos de planejamento estratégico governamental e de plano plurianual

Nesta sessão, serão apresentados alguns estudos publicados que abordam a temática da interligação entre os conceitos de planejamento estratégico governamental e de plano plurianual.

Inicialmente, destaca-se o trabalho feito por Rezende (2010) intitulado de “Integração do Plano Plurianual Municipal e o Planejamento Estratégico Municipal: proposta e experiência de um município paranaense”, que propõe uma forma de integração entre o plano plurianual de um município paranaense com seu plano estratégico.

O referido autor afirma que ambos os instrumentos de planejamento devem estar alinhados para que efetivamente alcancem seus resultados propostos. No caso em estudo, o autor explica que nesse município paranaense, o plano plurianual interage com plano estratégico através da troca de objetivos, estratégias e ações, mas que cada plano está atrelado a formalidades e legislações próprias (REZENDE, 2010).

Nesse estudo, o autor não realiza uma análise de compatibilidade entre os instrumentos, a exemplo do que se pretende realizar nesta dissertação de mestrado, mas propõe um modelo de integração entre o plano plurianual municipal e o plano estratégico a partir de dois aspectos: (i) planejamento de recursos humanos, (ii) planejamento das informações e das tecnologias. Isso porque, segundo o autor, o

planejamento dos recursos humanos se relaciona diretamente com a capacidade do município de elaborar e implementar os planos, devendo ser estudado e definido o perfil, as habilidades e as capacidades necessárias aos profissionais que executarão essas tarefas.

Além disso, para o referido autor, o planejamento das informações e das tecnologias constitui um verdadeiro instrumento de gestão estratégica, sendo utilizado para estruturar as informações do município, as pessoas, os processos e a infraestrutura necessária para o atendimento às decisões da prefeitura.

Com isso, Rezende (2010) propõe uma metodologia de integração em nove etapas, “devendo a primeira parte ser trabalhada juntamente com a última parte: planejar o projeto (organizar o projeto e capacitar as equipes); revisar o planejamento estratégico municipal (identificar objetivos, estratégias e ações municipais); planejar informações e conhecimentos municipais; avaliar e planejar sistemas de informação e de conhecimentos; avaliar e planejar tecnologia da informação; avaliar e planejar recursos humanos; priorizar, custear e avaliar impactos; executar planejamento; gerir, divulgar, documentar e aprovar o projeto”.

Ao final, Rezende (2010) explica a é de extrema importância que, antes mesmo da elaboração do plano estratégico e do plano plurianual, que seja estabelecido suas formas de organização de forma coletiva, de modo a evitar desgastes futuros.

Outro estudo que merece destaque é o realizado por Veloso (2009), intitulado de “O planejamento estratégico no contexto de elaboração do plano plurianual municipal” apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Administração Pública da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Nesse trabalho, Veloso (2009) entende que o advento do Plano Plurianual (PPA) e da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) com a Constituição de 1988 foi um passo no sentido de transformar a ideia, até então corrente no país, de um planejamento voltado exclusivamente para a lógica orçamentária para inserir a noção de que o planejamento pode ser, de fato, um instrumento que contribua para a eficácia da gestão pública, de modo a orientar a aplicação das políticas públicas.

Dada essa mudança de ótica, o autor decide identificar os conceitos de planejamento estratégico dentro do formato de planejamento governamental brasileiro baseado na elaboração de planos plurianuais.

Para isso, o Veloso (2009) traça um paralelo entre as definições trazidas pela legislação, sobretudo pela Constituição, acerca do PPA e as compara com os manuais e escritos de teóricos do planejamento estratégico, chegando a apresentar o quadro resumo, com definições trazidas a partir do trabalho de pesquisa realizado pelo autor, a seguir:

Quadro 1 - Comparativo dos conceitos do PPA e Planejamento Estratégico

Aspectos	PPA	Planejamento Estratégico
Diretrizes	Indicações que orientarão a definição dos objetivos e metas no período indicado.	Representam o conjunto das grandes orientações de uma organização
Objetivos	Expressam os problemas diagnosticados que se pretendem combater e superar as demandas existentes que se espera atender.	São marcos que definem o desempenho desejado em relação aos aspectos estratégicos e auxiliam a empresa a ter como foco os resultados
Meta	É a quantidade do produto que se deseja obter a cada ano, pela implementação da ação expressa na unidade de medida adotada.	É uma etapa para alcançar o objetivo, e tem valor e data especificados

Fonte: VELOSO, 2009.

O autor mostra a relação entre os conceitos trabalhados no âmbito dos instrumentos e a proximidade que há entre eles, em concordância com o exposto nesta monografia no capítulo da Introdução.

Contudo, Veloso (2009) entende que ainda há muita margem para que o PPA seja elaborado de modo a ser um mero instrumento de planejamento, seja por problemas referentes à margem dada ao gestor público na execução dos planos, seja na capacitação dos técnicos do serviço público.

Ao final, Veloso (2009) advoga pela importância de sistematizar os diferentes planos e normas já elaborados pelo ente no seu histórico de planejamento como forma de viabilizar a execução do PPA, uma vez que o não alinhamento entre esses instrumentos poderiam incorrer em erros ou omissões comprometedoras dessa execução.

Em seguida, cabe destacar o trabalho realizado por Silva (2019), com título “Planejamento governamental municipal: uma reflexão teórica sobre o alinhamento do plano plurianual ao planejamento estratégico do município”.

Nesse trabalho, o autor possui como objetivo refletir acerca do alinhamento do PPA ao planejamento estratégico do município. Para ele, o planejamento estratégico possui o propósito de articular políticas, em busca da prestação de serviços públicos (SILVA, 2019).

O autor destaca que não há um padrão para a elaboração do planejamento estratégico municipal, de modo que esse processo fica vinculado às demandas locais e ao perfil dos atores envolvidos. Apesar disso, o planejamento estratégico deve ser um direcionador para a gestão e para a elaboração de outros planos (SILVA, 2019).

Até por essa falta de padrão apontada para elaboração do planejamento estratégico, o autor afirma que o alinhamento entre esse processo e os demais instrumentos de planejamento, a exemplo do PPA, é uma tarefa complexa e que requer tempo, uma vez que exige que haja mudanças nas estruturas organizacionais e na prática gerencial (SILVA, 2019).

2.7 Breve histórico das experiências de planejamento estratégico no Estado de Sergipe

O poder Executivo do Estado de Sergipe tem, consistentemente, nos últimos anos elaborado o Plano Estratégico de Governo para os quatro anos da gestão do governante eleito.

No endereço eletrônico da Secretaria de Estado Geral de Governo – SEGG (2021) consta o registro de quatro planos estratégicos, referentes aos períodos 2007-2010, 2011-2014, 2015-2018 e 2019-2022.

O plano referente ao período de 2007-2010 foi elaborado pela então Secretaria de Estado de Planejamento (Seplan) e o documento entende que planejamento estratégico representa um importante instrumento para a gestão pública, que estabelece parâmetros direcionadores para as equipes e que auxilia os gestores no processo de tomada de decisão (SERGIPE, 2007).

No plano de 2007-2010 constam a missão, a visão de futuro e os valores trabalhados pela aquela gestão. Conta ainda com eixos de atuação do governo que priorizam a redução da exclusão social e das desigualdades. Além disso, o plano define as diretrizes estratégicas que devem nortear todas as ações do governo naquela gestão, assim como um conjunto de programas estratégicos, seguidos de seus respectivos objetivos e linhas de ação (SERGIPE, 2007).

Já o plano do período correspondente aos anos 2011-2014 foi elaborado pela então Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão (Seplag) e trouxe um conjunto de perspectivas econômicas para o Estado a partir de análises de cenários. Além disso, o plano trabalhou a identidade estratégica do governo, com a missão, a visão e a carta de valores. Estabeleceu como meta mobilizadora da gestão a erradicação da miséria em Sergipe e definiu os eixos estratégicos a serem trabalhados. A partir dos eixos, foram definidos os macrodesafios, os programas temáticos e as iniciativas a serem adotadas. Por fim, o plano define uma metodologia de acompanhamento, monitoramento e avaliação (SERGIPE, 2011).

O plano seguinte para os anos 2015-2018 foi elaborado pela então Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão (Seplag) e apresentou o cenário socioeconômico do Estado naquele momento, fazendo uma análise das tendências nas finanças públicas estaduais. Trabalhou ainda a identidade estratégica da gestão, a partir da missão, da visão de futuro e dos valores e definiu dois eixos de ação – cuidar das pessoas e construir o futuro. Para cada um dos eixos foram definidos os compromissos prioritários do governo. Por fim, foi construído um mapa estratégico do governo para aquele período (SERGIPE, 2015).

Em seguida, tem-se o plano para o período atual que vai de 2019 a 2022 e que é objeto de estudo deste trabalho. O Plano Estratégico do Governo de Sergipe 2019-2022 foi elaborado pela Secretaria de Estado Geral de Governo.

De acordo com o plano, o governo entende o planejamento como uma ferramenta essencial para compreensão da realidade e discussão de como chegar ao futuro desejado. Ainda de acordo com o plano, o planejamento é primordial para que se estabeleça um alinhamento estratégico de toda a Administração Pública, de modo que seja possível a construção de projetos consistentes e a entrega de resultados mais efetivos à sociedade (SERGIPE, 2019).

O plano conta com um amplo diagnóstico estratégico de Sergipe, com as principais transformações sofridas pela economia estadual nos últimos vinte anos, além de uma análise prospectiva de oportunidades para o desenvolvimento. Possui ainda um estudo detalhado acerca principais indicadores socioeconômicos do Estado. Foi ainda trabalhada a identidade estratégica do atual governo, com a definição da missão, da visão e dos valores. Além disso, o plano conta com um conjunto de objetivos estratégicos que são desdobrados em estratégias, entendidas como ações

ou projetos para o alcance desses objetivos. Essas estratégias, por sua vez, foram desdobradas em indicadores e metas anualizadas para cada um dos quatro anos de vigência do plano, de modo que seja possível acompanhar o progresso e o desempenho das estratégias e indicadores definidos (SERGIPE, 2019).

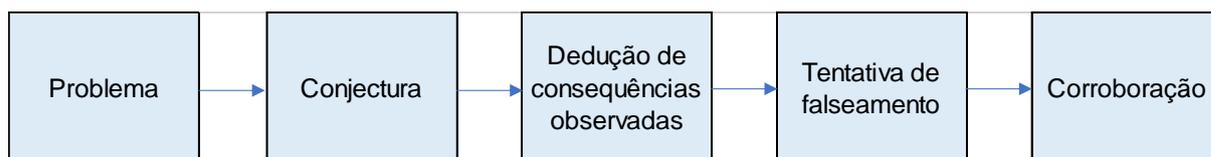
3. METODOLOGIA

Neste capítulo é apresentada a metodologia adotada para essa dissertação. Serão discutidas as bases teóricas e as etapas da pesquisa.

3.1 Bases teóricas

Este trabalho adotará o método hipotético-dedutivo como base do raciocínio científico que guiará a pesquisa e as conclusões dela obtidas. Esse método, conforme apresentado por Gil (2008), pode ser esquematizado de acordo com a sequência lógica mostrada na Figura 1.

Figura 1 - Esquema do modelo hipotético-dedutivo.



Fonte: GIL, 2008.

Percebe-se, portanto, que o método parte de um problema que surge a partir do momento em que não se há conhecimento suficientemente disponível para explicar um fenômeno.

No caso deste trabalho, foi identificada uma problemática no processo de planejamento governamental do Estado de Sergipe, em que duas secretarias distintas ficaram responsáveis pela elaboração de planos com funções similares, de definir prioridades e orientar a gestão.

Em seguida, parte-se para as conjecturas, em que são levantados questionamentos para, em seguida, deduzir consequências e formular hipóteses.

Neste trabalho, realizou-se, em função da problemática apontada, o seguinte questionamento: “Em Sergipe, o Plano Estratégico do Governo 2019-2022 é compatível com o PPA 2020-2023?”.

Como consequência direta desse questionamento, realizou-se ainda a seguinte pergunta: “É possível que o processo de planejamento de um mesmo Ente Público

resulte no apontamento de prioridades e de coordenação de recursos de forma diversa a depender do documento que se analise?”.

Sendo assim, formulou-se a seguinte hipótese: “A sobreposição de competências do planejamento governamental entre a Secretaria de Estado Geral de Governo (SEGG) e a Secretaria de Estado da Fazenda (SEFAZ) resultou na produção de dois planos de nível estratégico incompatíveis entre si, sendo eles o Plano Estratégico do Governo 2019-2022 e o Plano Plurianual 2020-2023.”

Na sequência, o método hipotético-dedutivo solicita que a hipótese formulada seja testada através do falseamento. Isso significa, que se tentará através de um estudo de pesquisa demonstrar que a hipótese é falsa.

Caso não seja possível provar que a hipótese seja falsa, tem-se a corroboração da hipótese, ou seja, a validação. Essa corroboração deve ser entendida como provisória, pois o método admite que, mesmo que a hipótese tenha se mostrado válida, a qualquer momento pode aparecer um novo fato que a invalide (GIL, 2008).

Para este trabalho, a hipótese será testada através da pesquisa a ser realizada, de acordo com a metodologia descrita no item 3.2. Os resultados serão apresentados no Capítulo 4.

Esclarece-se, então, que este trabalho resolveu adotar o método hipotético-dedutivo por se tratar de uma pesquisa no campo das ciências sociais, em que se observa uma maior dificuldade de obter leis gerais ou regras que se apliquem adequadamente em todas as situações. Desta forma, faz-se necessária a proposição de um método para investigar a problemática identificada, tendo as conclusões válidas apenas para o objeto investigado e até que se descubra novos fatores que possam invalidar o teste da hipótese realizado.

Após a escolha do método científico, o presente trabalho pode então ser classificado quanto à natureza, forma de abordagem, objetivos e procedimentos técnicos.

Com relação à natureza, classifica-se como pesquisa aplicada, que segundo SILVEIRA e CÓRDOVA (2009) objetiva gerar conhecimentos para aplicação, de modo que possam ser utilizados para solução de problemas específicos, além de envolverem verdades e interesses locais.

Nesse sentido, este trabalho pode contribuir significativamente para a melhoria do processo de planejamento e gestão governamental, uma vez que busca investigar

se há incompatibilidade entre os documentos – Plano Estratégico de Governo 2019-2022 e Plano Plurianual 2020-2023 – que orientam a gestão, o que pode estar causando prejuízos à produção de resultados para a sociedade e perdas de eficiência.

Tendo em vista que a pesquisa proposta busca interpretar e compreender os conceitos e o conteúdo dos dois instrumentos de planejamento, bem como as relações existentes para fins de comparabilidade, será feita uma pesquisa qualitativa, quanto à forma de abordagem e exploratória, quanto aos objetivos.

De acordo com Nascimento (2016), a pesquisa qualitativa se preocupa com a interpretação de fenômenos observados e dos significados que carregam. Além disso, Silveira e Córdova (2009) explicam que a pesquisa qualitativa tem como característica a hierarquização das ações de descrever, compreender e explicar, voltando-se para as relações entre o global e o local em um dado fenômeno.

Por esse ângulo, este trabalho buscará, ao comparar o conteúdo dos planos, dar significado ao resultado encontrado atestando ou não a compatibilidade entre os planos. Além disso, ao longo dos resultados, serão descritos os processos que levaram à construção dos planos, bem como será descrita a lógica pelo qual os planos foram criados, em conjunto com seus componentes.

Considerando os objetivos, a pesquisa é do tipo exploratória, que busca, sobretudo, desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias, além de propiciar uma visão geral, aproximada, sobre um fato (GIL, 2008).

Com isso, este trabalho tem como objetivo investigar acerca da compatibilidade de dois documentos de planejamento governamental, esclarecendo acerca do processo de elaboração dos planos, da caracterização dos componentes e da estrutura lógico-hierárquica a qual foram construídos e propiciando uma visão aproximada sobre a investigação através do teste da hipótese que será realizada.

Por fim, quanto aos procedimentos técnicos, será utilizada a pesquisa documental que, conforme Gil (2008) explica, utiliza fontes e matérias que ainda não receberam tratamento analítico, a exemplo de documentos oficiais. Nesse sentido, será feita a análise documental dos arquivos oficiais divulgados pelo Estado de Sergipe do Plano Estratégico de Governo 2019-2022 e do Plano Plurianual 2020-2023.

Também será utilizada a técnica de coleta de dados, com a aplicação de questionários do tipo aberto, em que há liberdade para o respondente esclarecer suas ideias, conforme apresentados no item 3.2.1.

No tópico a seguir, serão descritas as etapas da pesquisa que basearão a obtenção e a análise dos resultados apresentados no Capítulo 04 – Discussão dos Resultados.

3.2 Etapas da pesquisa

A presente dissertação dividiu a pesquisa em três etapas: (i) levantamento dos processos de elaboração dos planos, (ii) caracterização da estrutura interna dos planos, (iii) análise de compatibilidade e teste da hipótese formulada dos planos no que se refere às áreas da educação e do esporte, de acordo com a delimitação do escopo da pesquisa apresentado no capítulo da Introdução.

As etapas são apresentadas na Figura 2.

Figura 2 - Etapas da pesquisa



Fonte: Elaborado pelo autor, 2021.

3.2.1 Levantamento dos processos de elaboração dos planos

Na primeira etapa, será feito o levantamento dos processos de elaboração do Plano Estratégico (2019-2022) e do Plano Plurianual (2020-2023). Essa etapa é composta de uma pesquisa exploratória com o objetivo de conhecer como o Plano Estratégico 2019-2022 e o Plano Plurianual 2020-2023 foram construídos, de modo

que fosse possível esclarecer aos leitores deste trabalho qual o passo a passo da elaboração desses documentos.

Para isso, serão utilizadas duas técnicas: (i) a pesquisa documental, na qual serão utilizados primariamente, o Plano Plurianual (2020-2023), aprovado na forma da Lei nº 8.645 de 08 de janeiro de 2020 e o Plano Estratégico de Governo (2019-2022), lançado oficialmente pelo Governo do Estado através de sessão solene em 13 de novembro de 2019; (ii) e o levantamento de dados através de um questionário aplicado junto aos coordenadores responsáveis pela elaboração de cada um dos planos na Secretaria de Estado Geral de Governo, responsável pelo plano estratégico, e na Secretaria de Estado da Fazenda, responsável pelo plano plurianual.

Os questionários que serão aplicados são do tipo aberto, em que são apresentadas perguntas sem que haja uma restrição de alternativas de respostas, de modo que fique livre para os respondentes expressarem suas ideias (GIL, 2008).

A seguir é apresentado o modelo dos questionários aplicados. O coordenador do PE 2019-2022 deverá responder acerca das perguntas constantes do Questionário 1. Enquanto isso, o coordenador do PPA 2020-2023 responderá as perguntas do Questionário 2.

Questionário 1 – Perguntas ao Coordenador do PE 2019-2022

Questionário 1 - Coordenador do Plano Estratégico 2019-2022
P1: Quando iniciou o planejamento para a elaboração do PE 2019-2022? Além disso, quanto tempo levou desde o planejamento da elaboração do PE 2019-2022 até o lançamento do plano?
P2: Houve interação com a Secretaria de Estado da Fazenda, responsável pelo PPA 2020-2023, no processo de planejamento da elaboração do PE 2019-2022?
P3: Quais foram as etapas, em ordem cronológica, do processo de elaboração do PE 2019-2022 realizadas pela equipe da SEGG?
P4: Houve etapas do processo de elaboração do PE 2019-2022 que foram realizadas em conjunto com a Secretaria de Estado da Fazenda?
P5: Qual foi a metodologia para a estrutura interna e apresentação do conteúdo do PE 2019-2022? Utilizou algum método conhecido como referência?
P6: Como se deu a interação com os demais Poderes, órgãos, secretarias e entidades da Administração Pública Estadual no processo de elaboração do PE 2019-2022?
P7: Houve alguma orientação específica repassada pela equipe da SEGG aos demais órgãos e secretarias, no processo de elaboração do PE 2019-2022, no sentido de compatibilizar os objetivos, indicadores, ações e metas ao PPA 2020-2023, que estava em elaboração no mesmo período?
P8: Houve alguma etapa de verificação realizada pela equipe da SEGG acerca da compatibilidade dos componentes do PE 2019-2022 junto ao PPA 2020-2023 antes do lançamento do PE?

P9: Como é realizado o monitoramento e a avaliação do PE 2019-2022?
P10: Existe alguma integração do processo descrito na pergunta anterior (P9) com o monitoramento e avaliação do PPA 2020-2023?
P11: Quais foram os atores envolvidos no processo de elaboração do Plano Estratégico 2019-2022?
P12: Alguma lei interferiu ou condicionou o processo de elaboração do Plano Estratégico 2019-2022?

Fonte: Elaborado pelo autor, 2021.

Questionário 2 – Perguntas ao coordenador do PPA 2020-2023

Questionário 2 - Coordenador do Plano Plurianual 2020-2023
P1: Quando iniciou o planejamento para a elaboração do PPA 2020-2023? Além disso, quanto tempo levou desde o planejamento da elaboração do PPA 2020-2023 até o envio à ALESE?
P2: Houve interação com a Secretaria de Estado Geral de Governo, responsável pelo PE 2019-2022, no processo de planejamento da elaboração do PPA 2020-2023?
P3: Quais foram as etapas, em ordem cronológica, do processo de elaboração do PPA 2020-2023 realizadas pela equipe da SEFAZ?
P4: Houve etapas do processo de elaboração do PPA 2020-2023 que foram realizadas em conjunto com a Secretaria de Estado Geral de Governo?
P5: Qual foi a metodologia para a estrutura interna e apresentação do conteúdo do PPA 2020-2023? Utilizou algum método conhecido como referência?
P6: Como se deu a interação com os demais Poderes, órgãos, secretarias e entidades da Administração Pública Estadual no processo de elaboração do PPA 2020-2023?
P7: Houve alguma orientação específica repassada pela equipe da SEFAZ aos demais órgãos e secretarias, no processo de elaboração do PPA 2020-2023, no sentido de compatibilizar os objetivos, indicadores, ações e metas ao PE 2019-2022?
P8: Houve alguma etapa de verificação realizada pela equipe da SEFAZ acerca da compatibilidade dos componentes do PPA 2020-2023 junto ao PE 2019-2022 antes da conclusão do envio do PPA à ALESE?
P9: Como é realizado o monitoramento e a avaliação do PPA 2020-2023?
P10: Existe alguma integração do processo descrito na pergunta anterior (P9) com o monitoramento e avaliação do PE 2019-2022?
P11: Quais foram os atores envolvidos no processo de elaboração do PPA 2020-2023?
P12: Alguma lei interferiu ou condicionou o processo de elaboração do PPA 2020-2023?

Fonte: Elaborado pelo autor, 2021.

A partir das respostas das perguntas P1 e P3 será elaborado uma linha do tempo, utilizando a ferramenta de ilustrações do pacote office, contendo a cronologia

das etapas, de modo que seja possível ao leitor visualizar o passo a passo da construção dos planos.

Além disso, será elaborado um quadro comparativo contendo as respostas dadas pelos coordenadores, conforme modelo apresentado no Quadro 1.

Quadro 2 – Modelo de quadro comparativo das respostas obtidas pelos coordenadores da elaboração dos planos

Plano Estratégico do Governo de Sergipe 2019-2022	Plano Plurianual 2020-2023
Início e término da elaboração do plano	Início da elaboração do plano
Sequência de etapas, em ordem cronológica, dos processos de elaboração do plano	Sequência de etapas, em ordem cronológica, dos processos de elaboração do plano
Atores envolvidos no processo	Atores envolvidos no processo
Forma de interação com os demais órgãos da Administração	Forma de interação com os demais órgãos da Administração
Metodologia adotada para a estruturação interna do plano	Metodologia adotada para a estruturação interna do plano
Forma de monitoramento e avaliação do plano	Forma de monitoramento e avaliação do plano
Existência de lei que condiciona a elaboração do plano	Existência de lei que condiciona a elaboração do plano

Fonte: Elaborado pelo autor, 2021. Quadro presente na página 89.

As demais respostas servirão para auxiliar na caracterização o processo de elaboração de cada um dos planos, detalhando acerca das interações existentes ou não entre a SEGG e a SEFAZ, bem como com os demais órgãos governamentais. Além disso, deverão discorrer acerca das metodologias utilizadas pelas equipes de elaboração dos planos e sobre o processo de monitoramento e avaliação de cada um deles. Essas respostas deverão ser apresentadas ao longo do corpo do texto no capítulo dos resultados.

3.2.2 Caracterização da estrutura interna dos planos

Sabe-se que, de forma geral, os planos existem para orientar as ações e construir os caminhos para se atingir uma situação desejada. Contudo, há diversas formas de construir esses caminhos e envolver as partes interessadas.

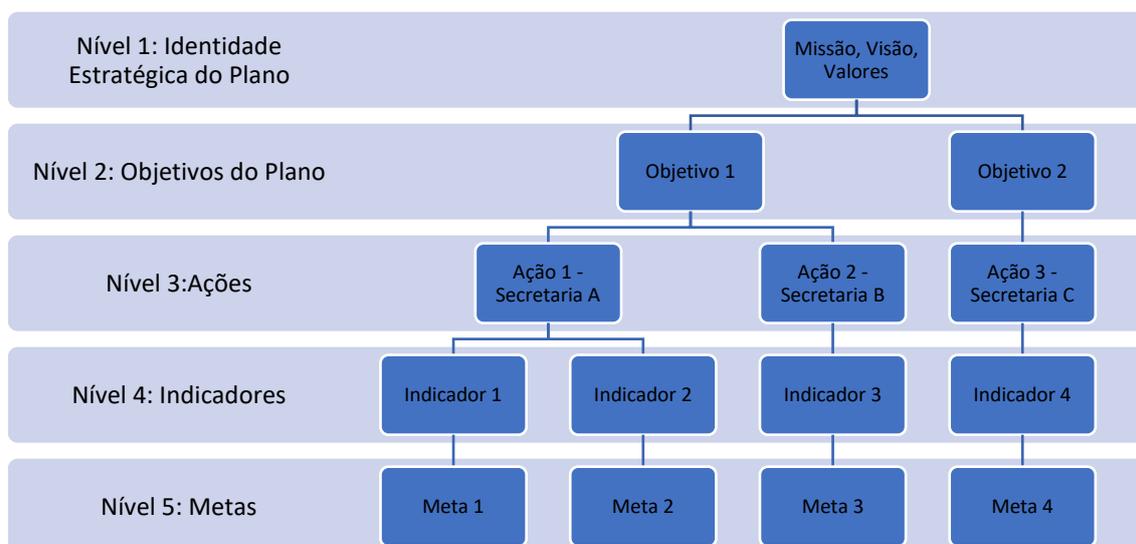
Através de uma análise documental, será descrito a forma de apresentação de cada um dos planos, a partir de suas subdivisões, sessões e capítulos. Além disso, será dada especial importância aos capítulos que aprofundem na identidade e nas ações trazidas pelo plano, pormenorizando os conceitos clássicos do planejamento com as definições acerca da missão, da visão, dos valores, dos objetivos, das metas e de outros elementos que indiquem o caminho da ação governamental. Isso tudo será feito de forma descritiva, relacionando, no que for possível, com as informações obtidas da etapa anterior da pesquisa, de levantamento dos processos do plano.

Além disso, compreender a lógica pela qual um plano foi pensado é essencial para permitir a análise de compatibilidade, etapa posterior da pesquisa. Isso se torna especialmente relevante devido ao grande tamanho de ambos os planos em estudo, uma vez que envolvem diversos órgãos da Administração Pública Estadual Direta e Indireta.

Sendo assim, nesta etapa, deverá ficar evidente a estrutura interna de organização das informações dos planos. Para isso, será estudada a forma de apresentação do conteúdo em cada um dos planos, através da análise documental intensiva, devendo ser criado um fluxograma que apresente os níveis e a sequência lógico-hierárquica de encadeamento das informações.

Para exemplificar o resultado esperado desse processo, foi elaborado a Figura 3, a seguir.

Figura 3 – Modelo de sequência lógico-hierárquica hipotética



Fonte: Elaborado pelo autor, 2021.

Deverão ainda ser levantados os quantitativos referentes a cada nível hierárquico constante dos fluxogramas construídos, considerando o escopo de pesquisa definido no capítulo da Introdução para as áreas da educação e do esporte.

Desta forma, será possível compreender melhor a dimensão de cada um dos planos. Além disso, será produzido um quadro resumo para cada plano, contendo as definições levantadas e os respectivos quantitativos, a exemplo do modelo proposto no Quadro 2.

Quadro 3 - Modelo de quadro resumo dos componentes

Quadro Resumo de Componentes	
Nível 1: Missão	<i>Informar qual a missão</i>
Nível 1: Visão	<i>Informar qual a visão</i>
Nível 1: Valores	<i>Informar quais os valores</i>
Nível 2: Objetivos do Plano	<i>Informar a quantidade global</i>
Nível 3: Ações	<i>Informar a quantidade global</i>
Nível 4: Indicadores	<i>Informar a quantidade global</i>
Nível 5: Metas	<i>Informar a quantidade global</i>

Fonte: Elaborado pelo autor, 2021. Quadro presente nas páginas 102 e 108.

3.2.3 Análise de compatibilidade

Nesta etapa, inicialmente um dos planos será estabelecido como “plano de referência” e o outro como “plano de comparação”.

Resolveu-se escolher o PPA 2020-2023 como plano de referência pelos seguintes motivos: (i) é o instrumento de planejamento com previsão constitucional; (ii) é um plano maior que o Plano Estratégico de Governo, pois contém, além das diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública, as despesas de capital e as delas decorrentes, bem como os programas de duração continuada para cada os três Poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário.

Em seguida, serão definidas as variáveis que serão analisadas e comparadas entre os planos, a partir dos componentes e dos níveis hierárquicos identificados na etapa anterior da pesquisa, e definindo as equivalências de terminologia utilizadas entre os dois planos. Isso é necessário, pois há mais de uma forma de denominar um componente do plano cuja função, em termos de planejamento, é a mesma. Por exemplo, na sequência lógico-hierárquica hipotética da Figura 3, a terminologia “ação” pode ser substituída por “estratégia”.

Para cada variável de comparação do Plano Estratégico 2019-2022, será observado junto à variável de referência no Plano Plurianual 2020-2023, a existência de compatibilidade. Entretanto, cabe ressaltar que essas variáveis podem ter natureza qualitativa – a exemplo da missão, da visão e dos valores – ou quantitativa – a exemplo de indicadores e metas. Para as de natureza qualitativa, preveem-se quatro possibilidades ao fazer essa comparação:

- a. O componente do plano de comparação consta no plano de referência na sua totalidade e dimensão, sem exceder ou faltar.
Ex: ambos os planos possuem a meta “reformular 100 escolas públicas estaduais”;
- b. O componente do plano de comparação está contido no plano referência apenas parcialmente, sendo menor ou menos ambicioso. Ex: o plano de comparação PE (2019-2022) possui a meta “reformular 30 escolas públicas estaduais”, enquanto o plano de referência PPA (2020-2023) possui como meta “reformular 100 escolas públicas estaduais”; ou

Ex: o plano de comparação (PE 2019-2022) possui a meta de “atingir 5,0 pontos no IDEB até 2022”, enquanto o plano de referência (PPA 2020-2023) possui como meta “atingir 5,0 pontos no IDEB até 2021”.

- c. O componente do plano de comparação contém um componente do plano de referência, mas é maior ou mais ambicioso.

Ex: o plano de comparação PE (2019-2022) possui a meta “reformular 120 escolas públicas estaduais”, enquanto o plano de referência PPA (2020-2023) possui como meta “reformular 80 escolas públicas estaduais”; ou

Ex: o plano de comparação (PE 2019-2022) possui a meta de “atingir 5,0 pontos no IDEB até 2021”, enquanto o plano de referência (PPA 2020-2023) possui como meta “atingir 5,0 pontos no IDEB até 2022”.

- d. O componente do plano de comparação não está presente no plano de referência. Ex.: o plano de comparação PE (2019-2022) possui a meta “reformular 100 escolas públicas estaduais”, enquanto o plano de referência (2020-2023) não possui meta acerca de reforma de escolas.

Esse processo deve gerar uma tabela completa, contendo todas as variáveis de comparação de natureza quantitativa – a exemplo dos indicadores e das metas – a ser apresentado no Apêndice deste trabalho.

Além disso, será feita uma tabela resumo de comparação, conforme exemplo a seguir, contendo a quantidade de componentes que (i) constam no plano de referência em sua totalidade e dimensão; (ii) estão contidos no plano de referência apenas parcialmente, sendo menor ou menos ambicioso; (iii) contém componente do plano de referência, mas é maior ou mais ambicioso; (iv) não constam no plano de referência.

Tabela 1 - Modelo de tabela resumo de comparação para variáveis de natureza quantitativa

Plano de Comparação (PC): PE 2019-2022	Plano de Referência (PR): PPA 2020-2023				
Variável	Consta no PR em sua totalidade e dimensão	Está contido no PR apenas parcialmente, sendo menor ou menos ambicioso	Contém componente do PR apenas parcialmente, mas é maior ou mais ambicioso	Não consta no PR	Total
Indicadores e Metas	<i>Quantidade</i>	<i>Quantidade</i>	<i>Quantidade</i>	<i>Quantidade</i>	<i>Quantidade</i>
%	<i>Percentual</i>	<i>Percentual</i>	<i>Percentual</i>	<i>Percentual</i>	<i>Percentual</i>

Fonte: Elaborado pelo autor, 2021. Tabela presente na página 114.

Para as variáveis de natureza qualitativa, a exemplo da missão, da visão e dos valores, a comparação se dará a partir de uma análise semântica, com a elaboração de um quadro comparativo que conterá a variável de comparação e a de variável de referência. Nesse quadro, deverá ser grifado na cor verde os termos de semântica equivalentes da variável de comparação em relação à variável de referência, a exemplo do quadro a seguir.

Quadro 4 - Modelo de quadro resumo de comparação para variável de natureza qualitativa.

VARIÁVEL	PLANO DE REFERÊNCIA (PE 2019 - 2022)	PLANO DE COMPARAÇÃO (PPA 2020-2023)
MISSÃO	<i>Texto, escrito, redação, palavra</i>	<i>Texto, texto, texto, caneta</i>
VISÃO	<i>Texto, escrito, redação, palavra</i>	<i>Texto, texto, texto, caneta</i>
VALOR	<i>Texto, escrito, redação, palavra</i>	<i>Texto, texto, texto, caneta</i>

Fonte: Elaborado pelo autor, 2021. Quadro presente na página 109.

Em seguida, para que seja feita a análise de compatibilidade entre as variáveis, é necessário o estabelecimento de critérios, conforme definidos a seguir.

3.2.3.1 Critérios de compatibilidade

Para as variáveis de natureza quantitativa, nos casos em que ocorra o disposto na possibilidade “a” do item 3.2.3, ficará verificada a compatibilidade das variáveis do plano de comparação em relação às de referência, dada a equivalência integral identificada.

Enquanto isso, quando ocorrer a possibilidade prevista no item “d” do item 3.2.3, ficará descartada a compatibilidade, dada a inobservância de variável de comparação no plano de referência.

Já nos casos das possibilidades “b” e “c” do item 3.2.3, será necessário estabelecer um critério de aceitabilidade para considerar os componentes compatíveis entre si. Para isso, eles deverão atender o seguinte critério: uma variação de até 25% na unidade de medida correspondente, que pode ser no quantitativo global da meta agregada ou no prazo de conclusão da meta.

Já nos casos das variáveis que possuam dimensão qualitativa, a exemplo da missão, da visão e dos valores, o critério de compatibilidade estabelecido é de, no mínimo, 2/3 das ideias ou conceitos contidos presentes em ambas as variáveis – de comparação e de referência.

Esses critérios definidos se justificam, pois os planos possuem vigência concomitante de 03 anos (2020, 2021 e 2022), que representa 75% da vigência total de 04 anos de cada um dos planos, tornando a margem de tolerância de 25% razoável. Com relação às variáveis qualitativas, o critério de 2/3 das ideias presentes para caracterizar a compatibilidade é suficiente, uma vez que é suficiente para garantir que a maior parte do sentido de uma variável foi preservada.

3.2.3.2 Quantificando as variáveis compatíveis

Uma vez definidos os critérios de compatibilidade, é o momento de verificar a quantidade de variáveis de comparação do Plano Estratégico 2019-2022 compatíveis em relação ao Plano Plurianual 2020-2023.

As variáveis de natureza qualitativa, a exemplo da missão, da visão e dos valores, naturalmente, não precisarão ser quantificadas, tendo em vista que são

únicas para o plano todo, bastando apenas a verificação de compatibilidade, segundo os critérios do item anterior.

Já para as variáveis de natureza quantitativa, a exemplo dos indicadores e das metas, serão quantificadas as variáveis compatíveis, tendo em vista o escopo da pesquisa nas áreas da educação e do esporte, serão quantificadas as variáveis de comparação compatíveis, considerando o enquadramento em cada uma das hipóteses previstas no item 3.2.3 e os critérios de compatibilidade definidos acima.

Portanto, serão quantificadas as variáveis de comparação enquadradas na possibilidade “a”, consideradas compatíveis, conforme definido anteriormente. Em seguida, deverá ser verificada, a quantidade de variáveis de comparação contidas apenas parcialmente a maior ou a menor no plano de referência, possibilidades “b” e “c”, que passam nos critérios de compatibilidade definidos. Ou seja, que possuam uma variação de até 25% na unidade de medida, que pode ser no quantitativo global da meta agregada ou no prazo de conclusão da meta. Essa contagem será realizada utilizando a ferramenta “tabela dinâmica” do software Excel.

Serão ainda contabilizadas as variáveis de comparação que se enquadram nas possibilidades “b” e “c” – contidas apenas parcialmente, a menor ou a maior, que não passaram nos critérios de compatibilidade, ou seja, que possuíram uma variação superior a 25% no quantitativo global da meta agregada ou no prazo de conclusão da meta.

Feito isso, deverá ser elaborada uma tabela resumo, contendo todas as informações encontradas, conforme exemplo a seguir.

Tabela 2 - Tabela resumo de compatibilidade para variáveis de natureza quantitativa parcialmente contidas no plano de referência, a maior ou a menor.

VARIAÇÃO NO QUANTITATIVO DA META AGREGADA?	QTD	MAIOR QUE 25%?	PASSA NO CRITÉRIO DE COMPATIBILIDADE	VARIAÇÃO NO PRAZO DE CONCLUSÃO DA META AGREGADA?	QTD	MAIOR QUE 25%?	PASSA NO CRITÉRIO DE COMPATIBILIDADE
NÃO, O QUANTITATIVO DA META AGREGADA É O MESMO NOS DOIS PLANOS	<i>Informar a quantidade</i>	Não se aplica	Sim	ANTECIPAÇÃO DE 1 ANO EM RELAÇÃO AO PR	<i>Informar a quantidade</i>	Não	Sim
				ANTECIPAÇÃO DE 2 ANOS EM RELAÇÃO AO PR	<i>Informar a quantidade</i>	Sim	Não
				ANTECIPAÇÃO DE 3 ANOS EM RELAÇÃO AO PR	<i>Informar a quantidade</i>	Sim	Não

SIM, O QUANTITATIVO DA META AGREGADA É DIFERENTE NOS DOIS PLANOS	<i>Informar a quantidade</i>	Sim ou Não	Sim, se menor que 25% Não, se maior que 25%	ANTECIPAÇÃO DE 4 ANOS EM RELAÇÃO AO PR	<i>Informar a quantidade</i>	Sim	Não
				ANTECIPAÇÃO DE 1 ANO EM RELAÇÃO AO PR	<i>Informar a quantidade</i>	Não	Sim
				ANTECIPAÇÃO DE 2 ANOS EM RELAÇÃO AO PR	<i>Informar a quantidade</i>	Sim	Não
				ANTECIPAÇÃO DE 3 ANOS EM RELAÇÃO AO PR	<i>Informar a quantidade</i>	Sim	Não
				ANTECIPAÇÃO DE 4 ANOS EM RELAÇÃO AO PR	<i>Informar a quantidade</i>	Sim	Não

Fonte: Elaborado pelo autor, 2021. Tabela presente na página 116.

Por fim, caso pelo menos 75% do total das variáveis de comparação quantitativas seja considerado compatíveis para o escopo da pesquisa, será caracterizada a compatibilidade da variável.

3.2.4 Teste da hipótese formulada

Recapitulando a hipótese formulada no item 1.1.1: “A sobreposição de competências do planejamento governamental entre a Secretaria de Estado Geral de Governo (SEGG) e a Secretaria de Estado da Fazenda (SEFAZ) resultou na produção de dois planos de nível estratégico incompatíveis entre si, sendo eles o Plano Estratégico do Governo 2019-2022 e o Plano Plurianual 2020-2023.”

Nas sessões anteriores, foram definidos os critérios para a verificação de compatibilidade entre as variáveis de comparação com relação às de referência. A hipótese formulada será considerada verdadeira se for declarada a incompatibilidade de pelo menos uma das variáveis de comparação definidas. Ou seja, para que a hipótese seja falseada e os planos sejam considerados compatíveis, é necessário que todas as variáveis de comparação sejam compatíveis com as de referência.

Justifica-se a razoabilidade do critério estabelecido acima. As variáveis de comparação de natureza qualitativa – a exemplo da missão, da visão, dos valores e dos objetivos – expressam a identidade estratégica do plano, que, conforme o próprio PPA 2020-2023 define, é “a base em que se sustenta todo processo de gestão organizacional. Ela é um guia dinâmico que motiva as pessoas e organiza esforços

numa mesma direção” (SERGIPE, 2020). Dessa forma, se a base que guia a gestão organizacional e organiza os esforços numa mesma for incompatível entre os planos, fica flagrante as diferenças de prioridades estabelecidas pelo processo de planejamento governamental.

Além disso, as variáveis de natureza quantitativa – a exemplo das metas, orientam o dia a dia da gestão pública e determinam as entregas previstas pelos planos à sociedade. Ora, também se essas entregas forem diversas de forma tal, que segundo os critérios estabelecidos tenha sido atestada a incompatibilidade da variável, da mesma forma ficará flagrante as diferenças de prioridades estabelecidas pelo processo de planejamento governamental.

Sendo assim, será elaborado um quadro de teste da hipótese formulada, conforme exemplo a seguir, contendo todas as variáveis de comparação e o veredito acerca do critério de compatibilidade. Se, pelo menos uma das variáveis restar incompatível, será declarada a veracidade da hipótese formulada.

Quadro 5 - Modelo de quadro para teste da hipótese formulada

VARIÁVEL DE COMPARAÇÃO (PE 2019-2022)	VARIÁVEL DE REFERÊNCIA (PPA 2020-2023)	ANÁLISE DE COMPATIBILIDADE	RESULTADO
VARIÁVEL A	VARIÁVEL D	COMPATÍVEL OU INCOMPATÍVEL	<p>COMPATÍVEL SE TODAS FOREM COMPATÍVEIS E A HIPÓTESE FORMULADA É FALSA</p> <p>INCOMPATÍVEL SE PELO MENOS UMA FOR INCOMPATÍVEL E A HIPÓTESE FORMULADA É VERDADEIRA</p>
VARIÁVEL B	VARIÁVEL E	COMPATÍVEL OU INCOMPATÍVEL	
VARIÁVEL C	VARIÁVEL F	COMPATÍVEL OU INCOMPATÍVEL	

Fonte: Elaborado pelo autor, 2021. Quadro presente na página 119.

4. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Os resultados serão apresentados de acordo com as etapas de pesquisa definidas no capítulo anterior – da Metodologia. Inicialmente, serão apresentados os resultados referentes ao levantamento dos processos de elaboração dos planos, seguido pelos da etapa de caracterização das estruturas internas dos planos e, por último, os da análise de compatibilidade e de teste da hipótese formulada.

4.1 Levantamento dos processos de elaboração dos planos

Inicialmente, percebeu-se a necessidade de realizar um levantamento acerca dos processos de elaboração do Plano Estratégico 2019-2022 e do Plano Plurianual 2020-2023, tendo em vista a problemática apresentada no capítulo de Introdução.

Para isso, foi feita uma pesquisa exploratória com o objetivo de conhecer como esses planos foram construídos, de modo que fosse possível esclarecer aos leitores deste trabalho qual o passo a passo da construção desses documentos.

Foram utilizadas duas técnicas, a pesquisa documental e o levantamento de dados através de um questionário aplicado junto aos coordenadores responsáveis pela elaboração de cada um dos planos.

Cabe lembrar que o Plano Estratégico 2019-2022 teve a elaboração coordenada pela Secretaria de Estado Geral de Governo (SEGG), através da Superintendência Especial de Planejamento, Monitoramento e Captação de Recursos, enquanto o Plano Plurianual 2020-2023 teve a elaboração coordenada pela Secretaria de Estado da Fazenda (SEFAZ), através da Superintendência de Orçamento (Superorc).

4.1.1 Elaboração do Plano Estratégico 2019-2022 (Plano de Comparação)

A partir da análise documental do Plano Estratégico 2019-2022, foi identificado o Capítulo 02 – Metodologia, que consta a descrição do método utilizado para a elaboração do plano. Além disso, para complementar as informações ali contidas, foi aplicado um questionário – segundo modelo descrito no item 3.2.1 - junto à servidora

da Secretaria de Estado Geral de Governo (SEGG) responsável pela elaboração do plano.

A partir do questionário aplicado, obteve-se que a elaboração do plano estratégico foi feita em oito etapas, desde a concepção ao lançamento, em resposta à Pergunta 02, sendo elas:

- 1ª Etapa: A equipe da SEGG iniciou uma série de estudos e discussões internas para definição da metodologia a ser empregada no processo de elaboração do plano estratégico.
- 2ª Etapa: Foi feito um amplo benchmarking acerca dos planos estratégicos no setor público brasileiro, além de uma visita à Prefeitura Municipal de Aracaju para conhecer o processo de planejamento estratégico daquele município.
- 3ª Etapa: Foram feitas entrevistas com a alta gestão do Governo do Estado, incluindo o governador, a vice-governadora, os secretários de Estado e os presidentes das entidades da administração pública indireta.
- 4ª Etapa: As entrevistas realizadas foram consolidadas e, a partir de uma análise dos dados coletados, foi construída a identidade estratégica do governo, com a definição da visão, da missão e dos valores, além de ter sido esboçados – preliminarmente – os objetivos estratégicos que norteariam a gestão, condensados através de um Mapa Estratégico Preliminar.
- 5ª Etapa: A equipe da SEGG convidou os órgãos governamentais para participarem do Seminário de Planejamento Estratégico do Governo de Sergipe, em que foi apresentada e validada a identidade estratégica do governo, além de terem sido trabalhadas as versões definitivas dos objetivos estratégicos junto aos órgãos governamentais.
- 6ª Etapa: A equipe da SEGG realizou as Oficinas de Planejamento Estratégico para orientar os órgãos e iniciar o trabalho de definição dos indicadores e das metas do plano.
- 7ª Etapa: Os órgãos setoriais trabalharam internamente nas definições dos indicadores e das metas, com apoio metodológico da equipe da SEGG. Em seguida, a equipe da SEGG recebeu os materiais produzidos e fez a consolidação, bem como a revisão do Quadro de Metas e dos demais elementos que compunham o Plano Estratégico. No final desta etapa, foi enviado o plano para editoração.

- 8ª Etapa: Lançamento oficial do Plano Estratégico, com a presença do governador, da vice-governadora, dos secretários de Estado e dos presidentes das entidades da administração indireta.

Todo esse processo, do planejamento da elaboração do plano (1ª Etapa) ao lançamento oficial (8ª Etapa), durou aproximadamente 10 meses. A seguir é apresentado uma linha do tempo com a realização das etapas, desenvolvida a partir da resposta à Pergunta 02 do questionário aplicado.

Figura 4 - Linha do tempo com etapas para elaboração do Plano Estratégico 2019-2022



*Etapa contou com a presença da equipe da SEFAZ

Fonte: Elaborado pelo autor, 2021.

Importa destacar que a 5ª e a 6ª Etapa, em que foram realizadas o seminário de planejamento estratégico e as oficinas de planejamento estratégico, contaram com a presença da equipe da SEFAZ que utilizou o momento para realizar as oficinas do plano plurianual em conjunto, de acordo com a resposta dada à Pergunta 04¹³ dos questionários aplicados aos coordenadores responsáveis pela elaboração do Plano Estratégico e do PPA.

Quando perguntada (P05¹⁴) acerca da metodologia utilizada para a elaboração do Plano Estratégico, a coordenadora respondeu que a equipe resolveu utilizar uma adaptação do *Balanced Scorecard (BSC)*¹⁵ para o setor público. A adequação foi

¹³ P4: Houve etapas do processo de elaboração do PE 2019-2022 que foram realizadas em conjunto com a Secretaria de Estado da Fazenda?

¹⁴ P5: Qual foi a metodologia para a estrutura interna e apresentação do conteúdo do PE 2019-2022? Utilizou algum método conhecido como referência?

¹⁵ Trata-se de uma metodologia desenvolvida pelos professores David Norton e Robert Kaplan no início da década de 1990, a partir de um estudo realizado com várias empresas, que busca ampliar a visão da gestão tradicional e dos instrumentos de controle para além dos indicadores de natureza financeira,

necessária, pois o modelo foi desenvolvido para o setor privado, que prioriza o lucro, diferentemente do setor público.

O documento do Plano Estratégico 2019-2022 conta que o modelo original do BSC trabalha com quatro perspectivas de análise: finanças, processos internos, aprendizado e clientes. Para o planejamento do setor público, foram escolhidas três perspectivas, sendo elas: resultados para a sociedade; modernização da gestão; finanças e orçamento (SERGIPE, 2019).

Essas perspectivas trabalham como áreas de análise e atuação, em que são agregados os objetivos estratégicos. O documento do plano explica ainda que as perspectivas foram pensadas a partir de perguntas chaves.

A perspectiva de resultados para a sociedade se associa à pergunta “Para realizar a nossa visão, que resultados devemos apresentar à sociedade?” e está relacionada ao atendimento das expectativas do governo por meio da prestação de serviços públicos (SERGIPE, 2019).

Já a perspectiva de modernização da gestão se associa a duas perguntas, sendo elas: “Para satisfazer a sociedade, em quais processos de trabalho precisamos alcançar a excelência?” e “Para estarmos aptos para desempenhar um serviço de qualidade, como devemos preparar os nossos agentes públicos?”. Nessa perspectiva, os objetivos trabalham melhorias voltadas à gestão pública (SERGIPE, 2019).

A última perspectiva, finanças e orçamento, se associa a pergunta “Para realizar as demais perspectivas, qual é o suporte estrutural que devemos ter?” e diz respeito às condições financeiras de execução do proposto pelo governo através do plano (SERGIPE, 2019).

Quando perguntada se a equipe da SEGG orientou os órgãos a compatibilizar os objetivos, os indicadores e as metas previstas para o Plano Estratégico com as ações que os órgãos estavam inserindo no PPA (P07), a coordenadora respondeu que essa orientação foi feita em diversas oportunidades, antes mesmo da realização das oficinas.

Com relação ao monitoramento da execução do Plano Estratégico, em função das Perguntas 09 e 10¹⁶, a coordenadora respondeu que esse monitoramento tem

a partir de quatro perspectivas de análise: financeira, cliente, processos internos e, por último, aprendizagem e conhecimento (PEDRO, 2004).

¹⁶ P9: Como é realizado o monitoramento e a avaliação do PE 2019-2022?

P10: Existe alguma integração do processo descrito na pergunta anterior (P9) com o monitoramento e avaliação do PPA 2020-2023?

sido feito de forma anualizada, com reuniões para averiguar o cumprimento das metas ano a ano. A equipe da SEGG criou métricas de desempenho para avaliar a evolução do cumprimento e o nível de desafio setorial do plano. Contudo, não há integração desse processo de monitoramento do Plano Estratégico com o monitoramento do PPA.

4.1.2 Elaboração do Plano Plurianual 2020-2023 (Plano de Referência)

Realizou-se a análise documental do Plano Plurianual 2020-2023 com o objetivo de identificar se havia algum capítulo, sessão ou escrito dos autores acerca da metodologia de elaboração dos planos.

O documento do PPA 2020-2023 possui 448 páginas, divididas em duas partes “Dimensão Estratégica” e “Programas”, tendo 05 capítulos na primeira parte e 02 capítulos na segunda. Nenhum destes capítulos descreve a metodologia de elaboração do plano, de modo que através da análise documental não foi possível conhecer o processo de construção do PPA.

Desta forma, foi enviado ao servidor público responsável pela coordenação da elaboração do PPA 2020-2023 um questionário, apresentado no capítulo de Metodologia deste trabalho, item 3.2.1.

Como resultado desse levantamento feito através do questionário, foi possível conhecer que a construção do PPA 2020-2023 se deu em 06 etapas, em função das respostas dadas às Pergunta 01 e 03¹⁷, descritas a seguir:

- 1ª Etapa: A equipe da SEFAZ iniciou o planejamento da elaboração do PPA.
- 2ª Etapa: A equipe da SEFAZ preparou um manual de instruções para elaboração do PPA e divulgou junto aos órgãos governamentais.
- 3ª Etapa: A equipe da SEFAZ enviou uma convocação aos órgãos governamentais para comparecimento às oficinas de elaboração do PPA.
- 4ª Etapa: Foram realizadas as oficinas do PPA 2020-2023 junto às equipes dos órgãos governamentais.

¹⁷ P1: Quando iniciou o planejamento para a elaboração do PPA 2020-2023? Além disso, quanto tempo levou desde o planejamento da elaboração do PPA 2020-2023 até o envio à ALESE?

P3: Quais foram as etapas, em ordem cronológica, do processo de elaboração do PPA 2020-2023 realizadas pela equipe da SEFAZ?

- 5ª Etapa: Os órgãos governamentais elaboraram a parte que lhes cabiam e entregaram à equipe da SEFAZ.
- 6ª Etapa: A equipe da SEFAZ revisou os arquivos recebidos, fazendo alterações e correções que foram devidamente validadas junto aos órgãos setoriais.
- 7ª Etapa: Envio à Superintendência Especial de Atos Legislativos (Superlegis) para envio à Assembleia Legislativa do Estado de Sergipe.

Esse processo durou aproximadamente 08 meses. A seguir foi elaborada uma linha do tempo apresentando a cronologia das etapas realizadas.

Figura 5 - Linha do tempo com as etapas de elaboração do PPA 2020-2023.



*Etapa contou com a presença da equipe da SEGG

Fonte: Elaborado pelo autor, 2021.

Importa destacar que o coordenador responsável pela elaboração do PPA informou que a 3ª etapa – realização das oficinas do PPA – foi realizada simultaneamente e em conjunto com as oficinas de planejamento estratégico, em resposta à Pergunta 04.

Com relação a qual método foi utilizado pela equipe da SEFAZ para a elaboração do PPA 2020-2023 (P05), o coordenador informou que foi utilizada a mesma metodologia utilizada para o PPA 2016-2019, que se baseia na forma de construção do PPA do Governo Federal, a partir de programas temáticos, objetivos e metas.

Quando perguntado se houve alguma orientação, por parte da equipe da SEFAZ, para que os órgãos governamentais, no processo de elaboração do PPA 2020-2023, buscassem compatibilizar os objetivos e as metas com às que estavam sendo inseridas no Plano Estratégico 2019-2022, o coordenador do PPA 2020-2023 respondeu em concordância com a coordenadora do PE 2019-2022, afirmando que

essa orientação foi passada em diversos momentos. Contudo, ao ser questionado sobre se houve alguma etapa para verificação dessa compatibilidade entre os planos (P08), o coordenador informou que existiram reuniões da equipe da SEFAZ para tratar do assunto com a equipe da SEGG, mas não respondeu acerca dos resultados obtidos dessas reuniões.

Com relação ao processo de monitoramento e avaliação do PPA 2020-2023 (P09 e P10), o coordenador informou que foi elaborado um manual pela equipe da SEFAZ e que está prevista a criação de um módulo junto ao i-Gesp (sistema de gestão do Governo do Estado de Sergipe) para que seja realizado esse monitoramento via sistema. Não há, contudo, integração com o processo de monitoramento do Plano Estratégico 2019-2022.

4.1.3 Comparação dos processos de elaboração dos planos

A seguir é apresentado um quadro comparativo acerca do processo de elaboração dos planos, criado a partir das respostas dadas pelos coordenadores, de acordo com o modelo proposto no capítulo da Metodologia.

Quadro 6 - Comparação dos processos de elaboração do Plano Estratégico 2019-2022 e do Plano Plurianual 2020-2023.

Plano Estratégico do Governo de Sergipe 2019-2022 SEGG	Plano Plurianual 2020-2023 SEFAZ
<p>TEMPO DE ELABORAÇÃO Início da elaboração: janeiro/2019 Término da elaboração/lançamento: novembro/19 Total: Aproximadamente 10 meses.</p>	<p>TEMPO DE ELABORAÇÃO Início da elaboração: janeiro/2019 Término da elaboração/envio à ALESE: setembro/2019. Total: Aproximadamente 08 meses.</p>
<p>ETAPAS DE ELABORAÇÃO Jan/19: Estudos e discussões iniciais Fev/19: Benchmarking de planejamento estratégico no setor público Fev-Mar/19: Entrevistas com o alto escalão – governador, vice-governadora, secretários de Estado e presidentes das entidades da administração indireta. Mar/19: Consolidação das entrevistas e construção da identidade estratégica do plano Abr/19: Elaboração e realização do Seminário de Planejamento Estratégico Abr-Mai-Jun/19: Elaboração e realização das oficinas de planejamento estratégico junto aos órgãos governamentais</p>	<p>ETAPAS DE ELABORAÇÃO Jan/19: Início do planejamento para elaboração do plano Abr/19: Divulgação do manual de elaboração do PPA para os demais órgãos governamentais Abr-Mai/19: Realização das oficinas do PPA Mai-Jun/19: Elaboração e entrega das partes setoriais à equipe da SEFAZ Jun-Jul-Ago/19: Revisão, correção e consolidação das partes setoriais recebidas Set/19: Envio à Superintendência de Atos Legislativos para encaminhamento à Assembleia Legislativa.</p>

<p>Jul-Ago-Set-Out/19: Consolidação do Quadro de Metas, revisão e editoração do plano.</p> <p>Nov/19: Lançamento oficial.</p>	
<p>INTERAÇÃO COM OS DEMAIS ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA</p> <p>A interação com os órgãos se deu de forma presencial, através do seminário e das oficinas, e virtual com o encaminhamento de demandas através de e-mails e mensagens de WhatsApp para as assessorias de planejamento dos órgãos governamentais.</p>	<p>INTERAÇÃO COM OS DEMAIS ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA</p> <p>A interação com os órgãos se deu de forma presencial, através de treinamentos por grupos, que foram formados por órgãos de natureza afim, e por meio de visitas presenciais. Também houve contato virtual, através de email e mensagens de WhatsApp.</p>
<p>ATORES</p> <p>O governador, a vice-governadora, os secretários estaduais à época, diretores-presidentes das entidades vinculadas, bem como as equipes de planejamento dos órgãos/entidades, tendo o processo sido conduzido pela equipe da SEGG.</p>	<p>ATORES</p> <p>Todos os órgãos da administração pública estadual, através das equipes de planejamento, foram envolvidos no processo coordenado pela SEFAZ.</p>
<p>MODELO UTILIZADO NA CONSTRUÇÃO DO PLANO</p> <p>Adaptação do <i>Balanced Scorecard (BSC)</i> para o setor público, a partir de três perspectivas: (i) resultados para a sociedade, (ii) modernização da gestão e (iii) finanças e orçamento. Para cada perspectiva, são atribuídos diferentes objetivos estratégicos. Esses objetivos, por sua vez, são subdivididos em estratégias, indicadores e metas.</p>	<p>MODELO UTILIZADO NA CONSTRUÇÃO DO PLANO</p> <p>A elaboração do PPA 2020-2023 seguiu o mesmo modelo do PPA 2016-2019, baseado na antiga metodologia do PPA do Governo Federal que trabalha com o estabelecimento de programas temáticos, objetivos e metas.</p>
<p>LEGISLAÇÃO VINCULANTE</p> <p>Não há legislação que regule a elaboração do Plano Estratégico de Governo no Estado de Sergipe.</p>	<p>LEGISLAÇÃO VINCULANTE</p> <p>A necessidade de elaboração do PPA está contida na Constituição do Estado de Sergipe, em seu art. 150.</p>
<p>MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO</p> <p>O monitoramento e a avaliação do Plano Estratégico são feitos de forma anual, com a realização de reuniões individuais com os órgãos para apuração do cumprimento das metas do respectivo ano. Foram criadas métricas de desempenho, a fim de averiguar o grau de cumprimento e o nível de dificuldade do plano de cada órgão.</p> <p>Não há integração com o monitoramento do PPA.</p>	<p>MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO</p> <p>Foi elaborado um manual para o monitoramento e a avaliação do PPA. Está prevista ainda a criação de um módulo no i-Gesp (sistema de gestão do Governo do Estado de Sergipe) para que o monitoramento possa ser realizado via sistema.</p>

Fonte: Elaborado pelo autor, 2021. Quadro reproduzido no Apêndice A, página 7.

A partir do quadro acima, é possível visualizar que os planos foram elaborados de forma concomitante, uma vez que ambos iniciaram em janeiro de 2019 e foram sendo trabalhados ao longo do primeiro semestre, até meados do segundo semestre, tendo o PPA 2020-2023 sido concluído primeiro, em aproximadamente 08 meses, em função da necessidade do envio à Assembleia Legislativa. Já o Plano Estratégico

2019-2022 não possui lei que regule sua elaboração, tendo levado cerca de 02 meses a mais que o PPA 2020-2023 para que fosse lançado.

Em função das respostas dos coordenadores da SEGG e da SEFAZ à pergunta 07, é possível perceber que as equipes da SEGG e da SEFAZ buscaram orientar os órgãos governamentais no sentido de compatibilizar as ações que estariam sendo postas nos planos.

Cabe ressaltar que tanto a SEGG, quanto a SEFAZ, são responsáveis pela coordenação e elaboração dos planos, mas a definição, propriamente dita, das ações e metas de cada área – educação, esporte, saúde, segurança, agricultura, por exemplo – cabe aos demais órgãos governamentais, uma vez que são eles que executarão as políticas públicas e que têm condições de analisar a viabilidade das metas.

Além disso, observa-se que as equipes da SEGG e da SEFAZ buscaram fazer algumas etapas em conjunto, como a etapa das oficinas de planejamento estratégico e das oficinas de PPA. Isso, certamente, contribui para que os planos estejam mais alinhados entre si. Contudo, cabe explicar que essas oficinas possuem um caráter mais diretivo, com as equipes da SEGG e da SEFAZ oferecendo apoio metodológico e explicando às equipes dos órgãos setoriais como eles devem proceder na criação das estratégias, indicadores e metas.

A maior parte dessa definição, entretanto, é feita pelas equipes de planejamento dos órgãos setoriais em suas próprias secretarias e entidades, uma vez que esse trabalho é extenso e envolve diversos atores dentro do órgão, desde a alta gestão, como secretários e presidentes de entidades da administração indireta, a superintendentes, diretores, gerentes e demais técnicos.

Observa-se ainda que não houve concordância entre o método de elaboração dos planos, uma vez que o Plano Estratégico 2019-2022 resolveu utilizar uma adaptação da metodologia do *Balanced Scorecard (BSC)* para o setor público e o Plano Plurianual 2020-2023 se baseou no antigo modelo de plano plurianual do Governo Federal, o mesmo aplicado no PPA 2016-2019 do Estado de Sergipe. Essa diferenciação ficará evidente a partir do item 4.2 – Caracterização da estrutura interna dos Planos, em que será possível compreender a estrutura lógico-hierárquica a qual os planos foram pensados.

Se por um lado a orientação dada pelas equipes da SEGG e da SEFAZ aos órgãos setoriais de buscar compatibilizar o conteúdo dos planos contribui na em

direção ao alinhamento deles, a escolha de metodologias diversas na elaboração dos planos vai em direção contrária, contribuindo para que surjam divergências. Isso porque nem todos os atores do processo podem compreender essas diferenças de método e acabem por optar por trabalhar cada plano de forma separada, de modo a evitar “confusões”.

Percebe-se que a interação com os órgãos governamentais se deu de forma semelhante, presencial e virtual, com o uso de e-mail, mensagens de WhatsApp e telefonemas.

Por fim, tem-se que a equipe da SEGG avançou no monitoramento do plano lançado, sendo realizadas reuniões anuais com as equipes dos órgãos setoriais, em que são apurados o cumprimento das metas propostas ano a ano. Além disso, foram criadas métricas de desempenho que permitem avaliar a melhora ou a piora dos órgãos ao decorrer do tempo, sobretudo no que diz respeito ao grau de cumprimento das ações propostas e no nível de dificuldade do plano de cada órgão. Entende-se que esse tipo de monitoramento é fundamental para a concretização das ações propostas.

Com relação ao PPA, foi criado um manual de monitoramento e a avaliação, estando também prevista a criação de um módulo no sistema de gestão estadual para que seja possível efetuar esse monitoramento.

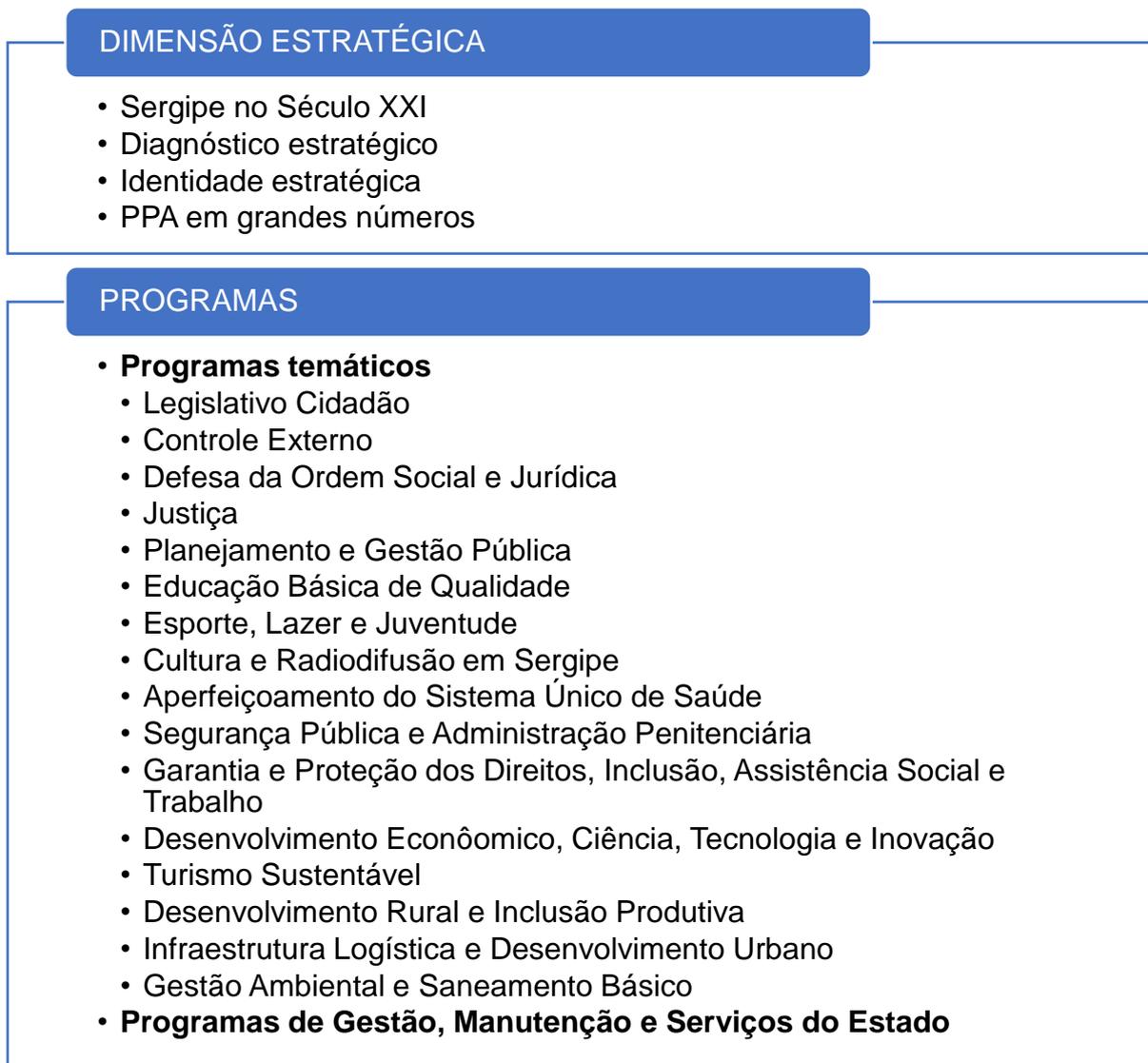
4.2 – Caracterização da estrutura interna dos Planos

Conforme explicação do capítulo anterior, entender a lógica pela qual os planos foram pensados é primordial para que seja feita a análise de compatibilidade, a ser apresentada a seguir. Isso, porque, conforme os resultados demonstram, os planos são extensos e utilizam linguagens distintas, muitas vezes, para expressar ideias equivalentes. Além disso, conforme resultado identificado na sessão anterior, os planos utilizaram metodologias diferentes na elaboração. O Plano Estratégico 2019-2022 realizou uma adaptação do *Balanced Scorecard (BSC)* para o setor público, enquanto o Plano Plurianual 2020-2023 se baseou no antigo modelo de plano plurianual do Governo Federal.

4.2.1 – Estrutura interna do Plano Plurianual 2020-2023 (Plano de Referência)

A partir da análise documental do PPA 2020-2023, observa-se que o plano foi dividido em duas grandes sessões, a saber: (i) dimensão estratégica e (ii) programas. A figura a seguir apresenta o conteúdo dessas sessões.

Figura 6 - Estrutura do Plano Plurianual 2020-2023



Fonte: SERGIPE, 2020. Figura elaborada pelo autor, 2021.

Na primeira sessão, da dimensão estratégica, há 05 capítulos, sendo eles: (i) Sergipe no Século XXI, que conta com uma análise descritiva dos principais indicadores socioeconômicos do Estado nos últimos anos, com dados do IBGE e do Observatório de Sergipe; (ii) Diagnóstico estratégico, que faz uma análise das contas

públicas do Estado, verificando a situação atual dos principais indicadores financeiros de receitas, despesas e dívidas; (iii) Identidade estratégica, que traz a missão, a visão e a carta de valores do Governo de Sergipe; (iv) Mapa estratégico, que consolida em um infográfico a missão, a visão, os valores e os objetivos estratégicos do Estado; e, por último, (v) PPA em grandes números, que condensa os principais números do PPA, tais como os totais de despesa por programa e a quantidade de objetivos e de metas estabelecidas.

Com relação à primeira sessão, destaca-se o capítulo de identidade estratégica, que define a missão, a visão e a carta de valores do Governo de Sergipe.

Importante destacar que a identidade estratégica trazida pelo Plano Plurianual 2020-2023 é idêntica à presente no Plano Estratégico 2019-2022, pois foi absorvida de seu processo de elaboração.

A equipe da SEGG, ao elaborar o Plano Estratégico 2019-2022, concebeu a identidade estratégica, conforme explicado no item 4.1.1, a partir de entrevistas com a alta gestão do Governo de Sergipe – governador, vice-governadora, secretários de Estado e presidentes das entidades da administração indireta, tendo sido apresentada na etapa de Seminário de Planejamento Estratégico, que contou com a presença da equipe da SEFAZ, que, corretamente, absorveu e adotou o mesmo resultado no PPA 2020-2023 de forma a evitar incoerências, pois não faria sentido que o mesmo Estado e a mesma gestão tivessem missões, visões e valores distintos.

Até porque, conforme explica o Plano Plurianual 2020-2023, “a identidade estratégica é a base em que se sustenta todo o processo de gestão organizacional. Ela é um guia dinâmico que motiva as pessoas e organiza esforços numa mesma direção” (SERGIPE, 2020).

A missão trazida pelos documentos Plano Estratégico 2019-2022 e Plano Plurianual 2020-2023 é “Trabalhar para que Sergipe volte a crescer, por meio do saneamento das finanças públicas, garantindo serviços públicos de qualidade e impulsionando o desenvolvimento socioeconômico sustentável em todo o Estado.” (SERGIPE, 2020).

A visão afirma que “Sergipe estará preparado para o futuro, por meio da modernização da gestão e do resgate do equilíbrio financeiro, garantindo serviços públicos de qualidade, especialmente nas áreas de Educação, Saúde e Segurança Pública.” (SERGIPE, 2020).

A carta de valores é apresentada a seguir:

Quadro 7 - Carta de valores do Governo do Estado de Sergipe apresentada no Plano Estratégico 2019-2022 e no Plano Plurianual 2020-2023.

CARTA DE VALORES
<ul style="list-style-type: none">• Defendemos a ÉTICA e a TRANSPARÊNCIA, adotando condutas baseadas na integridade, honestidade e probidade para a preservação do interesse público, além de promover o amplo acesso às informações e às decisões governamentais de forma clara, objetiva e tempestiva.• Buscamos permanentemente a EFICIÊNCIA, atingindo resultados positivos, por meio da utilização racional e produtiva dos recursos disponíveis.• Atuamos com PROATIVIDADE, ampliando nossa capacidade de agir com iniciativa, de forma diligente e prestativa, antecipando-nos aos problemas e superando as expectativas.• Temos dedicação permanente e responsável na execução da nossa missão e COMPROMETIMENTO com políticas públicas que promovam RESULTADOS efetivos para população.

Fonte: SERGIPE, 2019, 2020. Quadro elaborado pelo autor, 2021.

Na segunda sessão do Plano Plurianual 2020-2023, há os programas, que por sua vez foram divididos em (i) programas temáticos, em que cada programa aborda um tema ou função da administração pública; e (ii) programas de gestão, manutenção e serviços do Estado, que trata das despesas correntes de manutenção, sobretudo, dos órgãos públicos.

Focalizando a atenção nos programas temáticos, a estrutura apresentada traz consigo uma contextualização acerca da temática específica, em que é feito uma análise descritiva da situação atual de alguns indicadores relevantes.

Considerando o escopo da pesquisa nas áreas da educação e do esporte, conforme definido e justificado no capítulo de Introdução deste trabalho, há dois programas temáticos no Plano Plurianual 2020-2023. O primeiro deles é o programa temático “Educação Básica de Qualidade”, na qual os autores do PPA iniciam com uma contextualização ilustrando o desempenho do Estado nos últimos anos a partir dos resultados obtidos nos indicadores apresentados no quadro a seguir:

Quadro 8 – Indicadores do Programa Temático Educação Básica de Qualidade

Denominação e Fonte	Unidade de Medida	Referência	
		Data	Índice
Atendimento da população de 06 a 14 anos, atendidos no Ensino Fundamental de 9 anos. Fonte: IBGE/Pnad-c	%	2018	99.4
Atendimento da população de 15 a 17 anos frequentando a escola. Fonte: IBGE/Pnad-c	%	2018	89.1%
Percentual da população de 16 anos com pelo menos o Ensino Fundamental concluído. Fonte: IBGE/Pnad-c	%	2017	55.0
Taxa líquida de matrícula - Jovens de 15 a 17 anos matriculados no Ensino Médio. Fonte: IBGE/Pnad-c	%	2018	50,8
Matrícula Ensino Médio em Tempo Integral. Fonte: MEC/Inep/DEED – Microdados do Censo Escolar	%	2018	13,8
Matrícula Educação Especial, inclusiva, na rede estadual. Fonte: Censo Escolar /INEP	Nº	2018	2.206
População de 4 a 17 anos de idade com deficiência, TGD e altas habilidades ou superdotação que estudam em classes comuns da Educação Básica. Fonte: MEC/Inep/DEED – Microdados do Censo Escolar	%	2018	95.7%
Taxa de aprovação do Ensino Fundamental. Fonte: Censo escolar /INEP.	%	2018	79.7
Taxa de reprovação do Ensino Fundamental. Fonte: Censo Escolar /INEP	%	2018	17.2
Taxa abandono Ensino Fundamental. Fonte: Censo Escolar /INEP	%	2018	3.1
Taxa de distorção idade-série Ensino Fundamental. Fonte: Censo Escolar /INEP	%	2018	39.4
Taxa de aprovação do Ensino Médio. Fonte: Censo Escolar /INEP	%	2018	77.5
Taxa de reprovação do Ensino Médio. Fonte: Censo Escolar /INEP	%	2018	12.2
Taxa de abandono no Ensino Médio. Fonte: Censo Escolar /INEP	%	2018	10.3
Taxa de distorção idade-série Ensino Médio. Fonte: Censo escolar /INEP	%	2018	50.5
Índice de analfabetismo na população de 15 anos ou mais, no Estado de Sergipe. Fonte: Pnad-c/IBGE	%	2018	13.9
IDEB Ensino Fundamental – Series Iniciais. Fonte: MEC/INEP	Índice	2017	4,7
IDEB Ensino Fundamental – Series Finais. Fonte: MEC/INEP	Índice	2017	3,5
IDEB Ensino Médio. Fonte: MEC/INEP	Índice	2017	3,1

Fonte: SERGIPE, 2020.

Em seguida, são apresentados os objetivos estratégicos atrelados ao programa temático “Educação Básica de Qualidade”. Esses objetivos demonstram o que o

Estado pretende alcançar durante a vigência do plano (2020 a 2023) acerca da temática específica, conforme apresentados a seguir:

Quadro 9 - Objetivos Estratégicos do Programa Temático Educação Básica de Qualidade

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS – PROGRAMA TEMÁTICO: EDUCAÇÃO BÁSICA DE QUALIDADE
1) Garantir a qualidade da educação básica e a melhoria dos indicadores educacionais, em articulação com os municípios, com ênfase no acesso, na permanência, na alfabetização de crianças, jovens e adultos, na melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de todos os estudantes
2) Implementar Política de Educação Profissional e Técnica, democratizando o atendimento e possibilitando que jovens e adultos desenvolvam habilidades relevantes nas áreas das ciências e tecnologias, bem como, desenvolver competências técnicas e profissionais, para emprego, trabalho decente e empreendedorismo
3) Aprimorar a governança e a gestão educacional, com vistas a efetividade das políticas públicas de colaboração e assistência aos municípios, de gestão democrática, de inclusão e promoção da não violência e da política de valorização e formação dos professores e profissionais da educação
4) Assegurar a melhoria e a modernização da infraestrutura escolar, bem como, garantir o bom funcionamento e a manutenção das unidades escolares, tendo em vista a qualidade do processo de ensino-aprendizagem

Fonte: SERGIPE, 2020. Quadro elaborado pelo autor, 2021.

Por último, são apresentadas as metas que foram definidas para cada um dos objetivos anteriores. Diferentemente do formato trabalhado no Plano Estratégico (2019-2022), conforme veremos a seguir, o Plano Plurianual 2020-2023 não estabeleceu metas anuais e sim metas para serem atingidas durante a vigência do plano. Em algumas dessas metas, no entanto, foi explicitado um prazo específico, por exemplo “Alcançar, até 2021, 5,2 pontos do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) Ensino Médio, com ênfase na melhoria do fluxo escolar na aprendizagem de todos os alunos”.

A seguir, é apresentado o quadro de metas por objetivo estratégico do PPA (2020-2023) para o programa temático Educação Básica de Qualidade.

Quadro 10 - Quadro de metas por objetivo estratégico

OBJETIVO ESTRATÉGICO
1) Garantir a qualidade da educação básica e a melhoria dos indicadores educacionais, em articulação com os municípios, com ênfase no acesso, na permanência, na alfabetização de crianças, jovens e adultos, na melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de todos os estudantes
METAS

- Atender 100% da população de 6 a 14 anos no Ensino Fundamental de 9 anos, em parceria com os municípios, até 2021, e garantir que no mínimo 85% dos estudantes concluam essa etapa na idade recomendada até 2023;
- Atender 100% da população de 15 a 17 anos, e elevar para 80%, a taxa líquida de matrícula no Ensino Médio até 2023;
- Atender, em classes comuns da educação básica, em parceria com os municípios e de forma intersetorial, 100% da população de 4 a 17 anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação, até 2023;
- Alfabetizar, até 2023, 100% das crianças até os 7 (sete) anos de idade, em parceria com os municípios;
- Alcançar, até 2021, 6,0 pontos do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) – Anos iniciais do Ensino Fundamental, com ênfase na melhoria do fluxo escolar na aprendizagem de todos os alunos;
- Alcançar, até 2021, 5,5 pontos do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) – Anos Finais do Ensino Fundamental, com ênfase na melhoria do fluxo escolar na aprendizagem de todos os alunos;
- Alcançar, até 2021, 5,2 pontos do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) – Ensino Médio, com ênfase na melhoria do fluxo escolar na aprendizagem de todos os alunos;
- Elevar, para 90% a taxa de alfabetização da população com 15 anos ou mais, até 2023;
- Ampliar, para 100% a taxa de participação dos estudantes da 3ª série do Ensino Médio no Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM, até 2023;
- Ampliar a matrícula na Educação Integral, de modo a atender 20% dos alunos do Ensino Médio, até 2023.

OBJETIVO ESTRATÉGICO

2) Implementar Política de Educação Profissional e Técnica, democratizando o atendimento e possibilitando que jovens e adultos desenvolvam habilidades relevantes nas áreas das ciências e tecnologias, bem como, desenvolver competências técnicas e profissionais, para emprego, trabalho decente e empreendedorismo

METAS

- Implantar Modelo de Gestão Estadual de Educação Profissional e Técnica, até 2023;
- Ampliar, em 10%, a oferta de Educação Profissional e Técnica Integrada ao Ensino Médio, na rede pública estadual de ensino, até 2023;
- Ampliar, em 20%, as matrículas da Educação Profissional Técnica de nível médio na forma Subsequente, presencial e a distância, até 2023;
- Ampliar, em 10%, a oferta de Educação Profissional, na modalidade PROEJA, até 2023;
- Ampliar em 20% a oferta de cursos de Formação Inicial e Continuada-FIC, presencial e a distância, até 2023;
- Estruturar e modernizar os laboratórios de 17 unidades escolares de Educação Profissional e Técnica da rede estadual, até 2023.

OBJETIVO ESTRATÉGICO

3) Aprimorar a governança e a gestão educacional, com vistas a efetividade das políticas públicas de colaboração e assistência aos municípios, de gestão democrática, de inclusão e promoção da não violência e da política de valorização e formação dos professores e profissionais da educação

METAS

- Implementar Busca Ativa, para todo público alvo da Educação Básica, em parceria com o UNICEF, municípios e de forma intersetorial, até 2023;
- Implementar, em parceria com os municípios, o Currículo do Estado de Sergipe, da Educação Infantil ao Ensino Fundamental, até 2020, e construir o currículo do Ensino Médio, até 2023;
- Implementar o “Novo Ensino Médio”, em 100% das escolas que ofertam essa etapa de ensino até 2023;
- Criar e implementar, em parceria com os municípios, o Sistema Estadual de Avaliação da Educação Básica, até 2023;
- Implantar, em parceria com os municípios, a Política de Correção de Fluxo na Educação Básica (Programa Sergipe na Idade Certa), até 2023;
- Implementar Política de Valorização e Formação, inicial e continuada, dos professores e profissionais da educação básica, considerando as especificidades dos diferentes níveis e modalidades de ensino, em parceria com os municípios, instituições da sociedade civil e de forma

<p>intersectorial, até 2023;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Implementar Política de Contratação de Professor Substituto (Programa Carência Zero), até 2023; • Criar e Implementar a Política Estadual de Jovens e Adultos, de forma intersectorial, considerando as especificidades dos diferentes níveis e modalidades de ensino, até 2023; • Assegurar, até 2023, as condições para a efetivação da Gestão Democrática da Educação no âmbito das escolas públicas estaduais; • Implementar mecanismos de colaboração entre o Sistema de Ensino do Estado e os Municípios, até 2023; • Implementar Política de Incentivo Fiscal –ICMS Educacional, com base no desempenho das escolas municipais nos indicadores do Sistema de Avaliação da Educação Básica –SAEB, até 2023; • Implementar Política da Paz e da Promoção da não violência, de forma articulada com as ações da Rede Intersectorial de Cuidados Integrados-RICI, em 100% das escolas estaduais, até 2023; • Implementar, em 100% das escolas estaduais, ações de fomento à inclusão, valorização e a democratização do acesso à ciência, à tecnologia, à arte e às manifestações culturais, de forma intersectorial, e em parceria com os municípios, até 2023.
OBJETIVO ESTRATÉGICO
<p>4) Assegurar a melhoria e a modernização da infraestrutura escolar, bem como, garantir o bom funcionamento e a manutenção das unidades escolares, tendo em vista a qualidade do processo de ensino-aprendizagem</p>
METAS
<ul style="list-style-type: none"> • Reformar e ampliar 94 escolas estaduais de Educação Básica, até 2023; • Construir 21 quadras poliesportivas, em escolas da rede pública estadual, até 2023; • Reformar 16 quadras da rede pública estadual, até 2023; • Construir 04 escolas de Ensino Médio, até 2023; • Ofertar alimentação escolar para 100% das unidades escolares da rede Estadual, até 2023; • Garantir o acesso ao transporte escolar a 100% dos alunos que dele necessita, na rede pública estadual, até 2023; • Atender, anualmente, 100% das unidades escolares da rede estadual com recursos do Programa Estadual de Transferência Voluntária de Recursos Financeiros-PROFIN, até 2023; • Garantir a infraestrutura necessária para o bom funcionamento e a manutenção de 100% das Unidades de Escolas da Educação Básica, da rede estadual, até 2023; • Implementar, em 100% das unidades escolares, o diário eletrônico, até 2020; • Apoiar as Redes Municipais de Ensino.

Fonte: SERGIPE, 2020. Quadro elaborado pelo autor, 2021.

Ao fazer a contagem, verifica-se que o PPA 2020-2023 estabeleceu um total de 39 metas para o Programa Temático Educação Básica de Qualidade, distribuídas ao longo de 04 objetivos estratégicos.

O segundo programa temático afim ao escopo da pesquisa presente no Plano Plurianual 2020-2023 é o de Esporte, Lazer e Juventude. Os indicadores que a equipe de elaboração utilizou para contextualizar a temática no momento da elaboração foram os 05 apresentados no quadro a seguir:

Quadro 11 - Indicadores do Programa Temático Esporte, Lazer e Juventude

Denominação e Fonte	Unidade de Medida	Referência	
		Data	Índice
Nº de casas da Juventude implementadas. Fonte: SEDUC/CEJUV	Unidade	2018	03
Nº Praças esportivas reformas e/ou revitalizadas. Fonte: SUPEE/SEDUC	Unidade	2018	06
Nº quadras esportivas reformadas e/ou revitalizadas. Fonte: SUPEE/SEDUC	Unidade	2018	0
% de escolas atendidas com Projetos de Contra Turno. Fonte: SUPEE/SEDUC	Percentual	2018	15%
Nº de eventos e/ou iniciativas esportivas realizadas no estado. Fonte: SUPEE/SEDUC	Unidade	2018	10

Fonte: SERGIPE, 2020.

Em seguida, são apresentados os dois objetivos estratégicos para o programa temático Esporte, Lazer e Juventude, extraídos do documento do PPA 2020-2023.

Quadro 12 - Objetivos estratégicos do Programa Temático Esporte, Lazer e Juventude

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS – PROGRAMA TEMÁTICO: ESPORTE, LAZER E JUVENTUDE
1) Fomentar a implantação e implementação de políticas públicas voltadas para o esporte, o lazer, e a Juventude, com vistas à valorização, à democratização e à efetividade dessas políticas.
2) Construir e revitalizar espaços esportivos e de lazer.

Fonte: SERGIPE, 2020. Quadro elaborado pelo autor, 2021.

Por último, são apresentadas as metas associadas aos dois objetivos do programa temático Esporte, Lazer e Juventude.

Quadro 13 - Quadro de metas do Programa Temático Esporte, Juventude e Lazer

OBJETIVO ESTRATÉGICO
1) Fomentar a implantação e implementação de políticas públicas voltadas para o esporte, o lazer, e a Juventude, com vistas à valorização, à democratização e à efetividade dessas políticas.
METAS

<ul style="list-style-type: none"> • Criar e Implementar Plano Integrado de Políticas Públicas para Juventude, até 2023; • Criar doze Casas da Juventude, em parceria com os municípios, até 2023; • Implementar, até 2022, Políticas de Incentivo ao Esporte, com vistas a democratização e o desenvolvimento de iniciativas esportivas no estado; • Implementar, em 30% das Escolas Estaduais, Projetos de Contra Turno, até 2023; • Capacitar e mobilizar, 50 mil jovens, com vistas ao desenvolvimento da autonomia e empoderamento juvenil, até 2023; • Apoiar ações de melhoria do esporte, lazer e juventude nos municípios sergipanos.
OBJETIVO ESTRATÉGICO
2) Construir e revitalizar espaços esportivos e de lazer.
METAS
<ul style="list-style-type: none"> • Revitalizar, até 2023, 10% das praças esportivas e das quadras poliesportivas, para o acesso da população; • Construir, 40 espaços esportivos e de lazer, com vistas à democratização da prática do esporte nos municípios sergipanos, até 2023; • Construir e reformar 10 ginásios de esportes (*SEDURBS); • Construir e reformar 20 quadras de esportes (*SEDURBS).

Fonte: SERGIPE, 2020. Quando elaborado pelo autor, 2021.

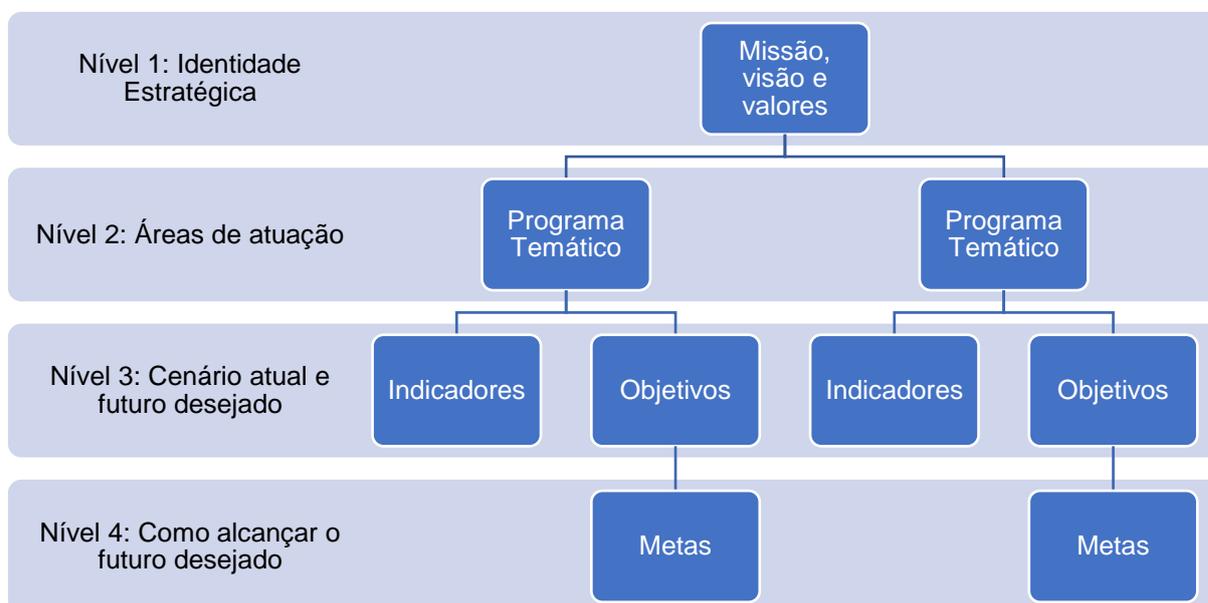
Verifica-se, portanto, que há 10 metas no PPA 2020-2023 para o programa temático Esporte, Juventude e Lazer, distribuídas ao longo de 02 objetivos estratégicos. Ressalta-se, contudo, que as 02 últimas “construir e reformar 10 ginásios de esportes” e “construir e reformar 20 quadras de esportes” ficaram sob a responsabilidade da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano e Sustentabilidade (SEDURBS) e não com a Secretaria de Estado da Educação, do Esporte e da Cultura (SEDUC), estando fora do nosso escopo de pesquisa.

Dado o encadeamento de informações apresentado, verifica-se que o PPA 2020-2023 foi construído seguindo o seguinte modelo. Primeiro, tem-se a definição da Identidade Estratégica, com a visão, a missão e os valores. Em seguida, escolhem-se as áreas em que o PPA irá trabalhar. Essas áreas foram chamadas de Programas Temáticos, em que cada programa aborda um assunto afim à atuação do Estado na sociedade, a exemplo da educação, da segurança pública, do esporte e do lazer.

Em cada Programa Temático, é feita uma contextualização, a partir de uma série de indicadores que retratam a situação atual do Estado naquela temática. A partir daí, são estabelecidos os objetivos estratégicos para aquele Programa Temático, ou seja, qual a situação de futuro desejada pelo Estado com a execução do plano.

Sendo assim, são definidas as metas para concretizar cada um desses objetivos. Essa lógica pode ser representada a partir do fluxograma abaixo.

Figura 7 - Estrutura lógico-hierárquica do PPA 2020-2023



Fonte: Elaborado pelo autor, 2021. Figura reproduzida no Apêndice A, página 11.

Por último, é apresentado o quadro resumo contendo os quantitativos para cada nível hierárquico levantados e apresentados acima.

Quadro 14 - Resumo dos componentes do PPA 2020-2023

Quadro Resumo de Componentes – Plano Plurianual 2020-2023	
Nível 1: Missão	<i>Trabalhar para que Sergipe volte a crescer, por meio do saneamento das finanças públicas, garantindo serviços públicos de qualidade e impulsionando o desenvolvimento socioeconômico sustentável em todo o Estado.</i>
Nível 1: Visão	<i>Sergipe estará preparado para o futuro, por meio da modernização da gestão e do resgate do equilíbrio financeiro, garantindo serviços públicos de qualidade, especialmente nas áreas de Educação, Saúde e Segurança Pública.</i>
Nível 1: Valores	<i>Ética, transparência, eficiência, proatividade, comprometimento e resultados</i>
Nível 2: Programas Temáticos	<i>02, sendo eles: Educação Básica de Qualidade Esporte, Juventude e Lazer</i>
Nível 3: Indicadores	<i>24, sendo: 19 para contextualizar o programa temático Educação Básica de Qualidade; e 05 o Esporte, Juventude e Lazer</i>

Nível 3: Objetivos estratégicos	<i>06, sendo: 04 do programa temático Educação Básica de Qualidade; e 02 do Esporte, Juventude e Lazer</i>
Nível 4: Metas	<i>49, sendo: 39 do programa temático Educação Básica de Qualidade; e 10 do Esporte, Juventude e Lazer</i>

Fonte: Elaborado pelo autor, 2021.

4.2.2 – Estrutura interna do Plano Estratégico 2019-2022 (Plano de Comparação)

Através da análise documental, observa-se que o embasamento teórico do Plano Estratégico 2019-2022 muito se assemelha ao do PPA 2020-2023. Dos cinco capítulos existentes no Plano Estratégico, três são equivalentes aos do PPA 2020-2023, ou seja, possuem a mesma redação ou contam apenas com pequenas alterações, mas traduzem o mesmo conteúdo. Para o leitor, é evidente que esses capítulos, chamados aqui de equivalentes, foram escritos pelas mesmas pessoas, uma vez que consistem na reprodução integral ou parcial de um documento no outro.

Primeiramente, o Capítulo 3 do Plano Estratégico 2019-2022 – Sergipe no Século XXI – equivale ao Capítulo 1 do PPA 2020-2023 e conta com uma análise descritiva dos principais indicadores socioeconômicos do Estado nos últimos anos, com dados do IBGE e do Observatório de Sergipe.

Em seguida, o Capítulo 4 do Plano Estratégico 2019-2022 – Diagnóstico Estratégico – equivale parcialmente ao Capítulo 2 do PPA 2020-2023 ao fazer uma análise das contas públicas do Estado, verificando a situação atual dos principais indicadores financeiros de receitas, despesas e dívidas. No entanto, o Diagnóstico Estratégico do PE 2019-2022 vai além daquele contido no PPA 2020-2023 e traz ainda uma sessão com um diagnóstico socioeconômico do Estado, com a análise dos principais indicadores sociais.

Além disso, o Capítulo 5 do PE 2019-2022 – Identidade Estratégica – equivale aos Capítulos 3 e 4 do PPA 2020-2023, ao trazer a missão, a visão e os valores do Estado de Sergipe, conforme apresentados no item 4.2.1, bem como os objetivos estratégicos, esquematizados a partir do Mapa Estratégico, reproduzido a seguir.

Figura 8 - Mapa estratégico do Governo do Estado de Sergipe



Fonte: SERGIPE, 2019.

Ao trazer a identidade estratégica – missão, visão, valores – e os objetivos estratégicos, o mapa estratégico age como “esqueleto” a partir do qual derivam as ações do plano. Ressalta-se ainda que o Mapa Estratégico contido no PPA 2020-2023, além de ser uma reprodução do contido no PE 2019-2022, não mostra todos os objetivos estratégicos contidos no próprio PPA 2020-2023.

Uma vez que se adentra na análise dos programas temáticos do PPA 2020-2023, é possível identificar a existência objetivos estratégicos que não aparecem no Mapa Estratégico do PPA 2020-2023, a exemplo do objetivo “Aprimorar a governança e a gestão educacional, com vistas a efetividade das políticas públicas de colaboração

e assistência aos municípios, de gestão democrática, de inclusão e promoção da não violência e da política de valorização e formação dos professores e profissionais da educação”, constante do programa temático Educação Básica de Qualidade. Isso ocorre porque o Mapa Estratégico presente no PPA 2020-2023 é uma reprodução daquele do Plano Estratégico 2019-2022, porém, para o PPA 2020-2023, alguns órgãos adicionaram novos objetivos ou subdividiram os objetivos existentes no Plano Estratégico 2019-2022.

Observa-se ainda que no Plano Estratégico 2019-2022 não há a separação entre Programas Temáticos como no PPA 2020-2023, que seguiu a metodologia de plano plurianual do Governo Federal, e cada objetivo é apresentado de acordo com a perspectiva gerada a partir da adaptação da metodologia do *Balanced Scorecard* (BSC) para o setor público, conforme explicado anteriormente, sendo elas: resultados para a sociedade, modernização da gestão, e finanças e orçamento.

Para cada objetivo, foram definidas estratégias. Essas estratégias funcionam como “ações”, que devem ser realizadas para atingir os objetivos estabelecidos. Para verificar o cumprimento ou o atingimento dessas estratégias, foram estabelecidos indicadores. Segundo a lógica do PE 2019-2022, cada estratégia deve possuir pelo menos um indicador, podendo, entretanto, haver mais de um. Esses indicadores possuem metas e, no caso do PE 2019-2022, as metas foram apresentadas de forma anualizada, de modo que é possível acompanhar o avanço do plano ano a ano, diferentemente do PPA 2020-2023, que possui metas globais, ou seja, para toda a vigência do plano.

A seguir, um exemplo para ilustrar:

Quadro 15 - Exemplo de concatenação de perspectiva, objetivo estratégico, estratégia, indicador e metas do PE 2019-2022.

PERSPECTIVA	Resultados para a sociedade				
OBJETIVO ESTRATÉGICO	Garantir a qualidade da Educação Básica e a melhoria dos indicadores educacionais, em articulação com os municípios, com ênfase no acesso, na permanência, na alfabetização de crianças, jovens e adultos, na melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de todos os estudantes				
ESTRATÉGIA	INDICADOR	META 2019	META 2020	META 2021	META 2022
Melhorar os indicadores educacionais garantindo a qualidade do ensino	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - Ideb Anos Finais	Alcançar 4.6 pontos do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) – Anos Finais	Sem meta no ano	Alcançar 5.5 pontos do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) – Anos Finais	Sem meta no ano

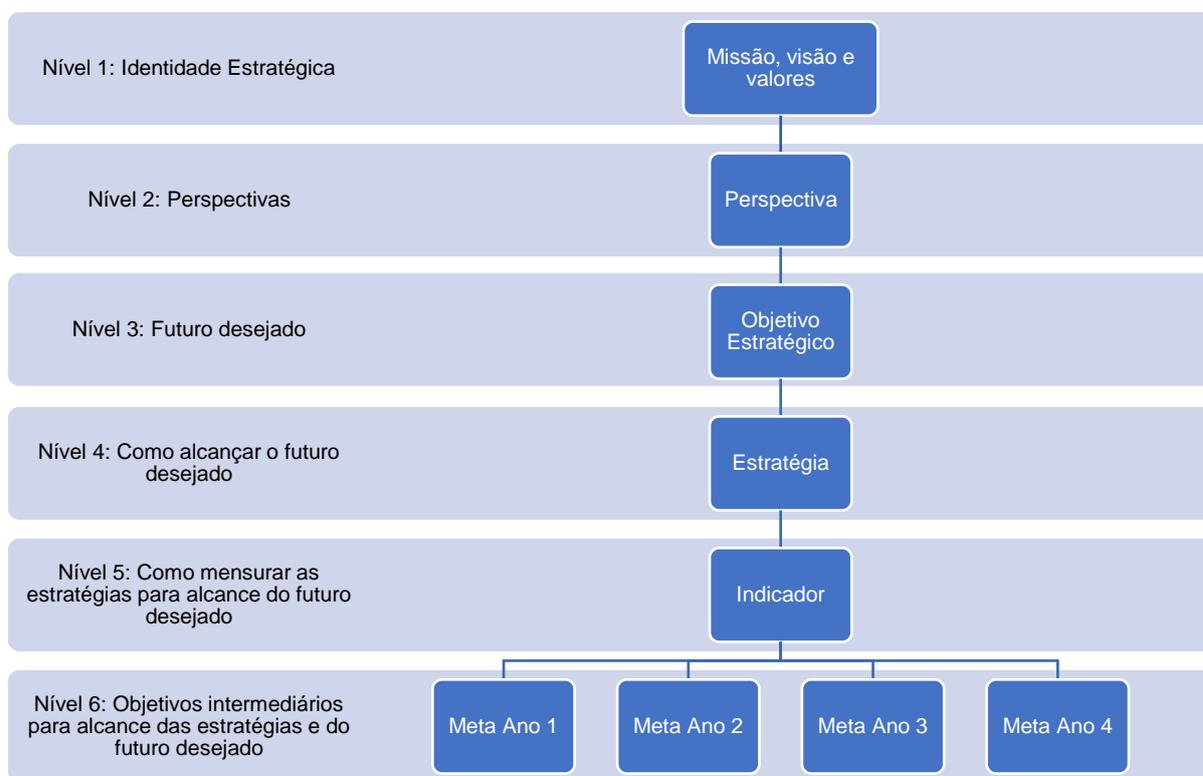
Fonte: SERGIPE, 2019. Quadro elaborado pelo autor, 2021.

Analisando o quadro acima, observa-se que a estratégia funciona como um caminho para o atingimento do objetivo estratégico e que o indicador atua de modo a mensurar a realização da estratégia. Veja que uma das formas de atingir o objetivo de “garantir a qualidade da educação básica e a melhoria dos indicadores” é através da estratégia ativa de “melhorar os indicadores educacionais” e uma métrica dessa estratégia é o indicador do “Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb – Anos Finais” que possui uma meta para o ano de 2019 e outra para o ano de 2021, uma vez que esse é um indicador com periodicidade de avaliação bienal. Tudo isso está associado à perspectiva de “resultados para a sociedade”.

Percebe-se que no Plano Estratégico 2019-2022, as metas foram construídas de forma anualizada, de modo que é possível realizar o acompanhamento ano a ano do desempenho do órgão.

Dado esse encadeamento de informações e as explicações cabíveis, foi possível elaborar a seguinte estrutura lógico-hierárquica para o Plano Estratégico 2019-2022.

Figura 9 - Estrutura lógico-hierárquica do Plano Estratégico 2019-2022



Fonte: Elaborado pelo autor, 2021. Figura reproduzida no Apêndice A, página 11.

Desta forma, o Plano Estratégico 2019-2022 possui cinco níveis hierárquicos, com a missão, a visão e os valores indicando a identidade estratégica do governo; em seguida tem-se a definição mais ampla do futuro desejado que se pretende alcançar com a execução do plano, através dos objetivos estratégicos; na sequência, tem-se as estratégias, desdobradas a partir dos objetivos e que existem para que seja possível cumpri-los; para que seja possível medir as estratégias, aparecem os indicadores, que por sua vez, possuem metas anualizadas, que permitem o acompanhamento da execução do plano ano a ano da vigência.

Por fim, é apresentado o quadro resumo com os componentes do PE 2019-2022

Quadro 16 - Resumo dos componentes do PE 2019-2022

Quadro Resumo de Componentes – Plano Estratégico 2019-2022	
Nível 1: Missão	<i>Trabalhar para que Sergipe volte a crescer, por meio do saneamento das finanças públicas, garantindo serviços públicos de qualidade e impulsionando o desenvolvimento socioeconômico sustentável em todo o Estado.</i>
Nível 1: Visão	<i>Sergipe estará preparado para o futuro, por meio da modernização da gestão e do resgate do equilíbrio financeiro, garantindo serviços públicos de qualidade, especialmente nas áreas de Educação, Saúde e Segurança Pública.</i>
Nível 1: Valores	<i>Ética, transparência, eficiência, proatividade, comprometimento e resultados</i>
Nível 2: Perspectivas	<i>03, sendo elas: Resultados para a sociedade Modernização da gestão Finanças e orçamento</i>
Nível 3: Objetivos estratégicos	<i>03, sendo: 02 voltados para a área da educação 01 voltado para a área do esporte</i>
Nível 4: Estratégias	<i>23, sendo: 17 voltados para a área da educação 06 voltados para a área do esporte</i>
Nível 5: Indicadores	<i>82, sendo: 62 voltados para a área da educação; e 20 voltados para área do esporte</i>

Fonte: Elaborado pelo autor, 2021.

4.3 Análise de Compatibilidade e teste da hipótese formulada

Nesta etapa do trabalho, foram escolhidas as variáveis que seriam comparadas entre os dois planos, conforme o esquema proposto no quadro a seguir:

Quadro 17 - Variáveis de Comparação e de Referência

VARIÁVEL DE COMPARAÇÃO (PE 2019-2022)	VARIÁVEL DE REFERÊNCIA (PPA 2020-2023)
MISSÃO	MISSÃO
VISÃO	VISÃO
VALOR	VALOR
OBJETIVO ESTRATÉGICO	OBJETIVO ESTRATÉGICO
INDICADOR	META
META	

Fonte: Elaborado pelo autor, 2021.

Foram escolhidas seis variáveis de comparação do Plano Estratégico 2019-2022, das quais quatro – missão, visão, valores e objetivos estratégicos – serão comparadas com suas homônimas no plano de referência (PPA 2020-2023).

Em função da configuração que os planos foram estruturados, as variáveis de comparação “indicadores” e “metas” precisarão ser comparadas de forma associada com a variável de referência “metas” do plano de referência. Isso porque o plano de referência (PPA 2020-2023) não traz a figura do indicador enquanto meio para medir o atingimento dos objetivos estratégicos, possuindo uma derivação direta para as metas. Vale lembrar que, conforme exposto no item 4.2.1, no PPA 2020-2023 existem indicadores que foram utilizados na contextualização dos programas temáticos.

4.3.1 Análise de compatibilidade das variáveis “missão”, “visão” e “valores”.

Inicialmente, foram comparadas as variáveis “missão”, “visão” e “valores” do Plano de Referência (PE 2019-2022) junto ao Plano de Comparação (PPA 2020-2023). Os resultados são os apresentados na Tabela abaixo:

Quadro 18 - Quadro de comparação das variáveis "missão", "visão" e "valores" do Plano Estratégico 2019-2022 em relação ao Plano Plurianual 2020-2023.

VARIÁVEL	PLANO DE REFERÊNCIA (PE 2019 - 2022)	PLANO DE COMPARAÇÃO (PPA 2020-2023)
MISSÃO	"Trabalhar para que Sergipe volte a crescer, por meio do saneamento das finanças públicas, garantindo serviços públicos de qualidade e impulsionando o desenvolvimento socioeconômico sustentável em todo o estado." (pág. 127)	"Trabalhar para que Sergipe volte a crescer, por meio do saneamento das finanças públicas, garantindo serviços públicos de qualidade e impulsionando o desenvolvimento socioeconômico sustentável em todo o Estado." (pág. 52)
VISÃO	"Sergipe estará preparado para o futuro, por meio da modernização da gestão e do resgate do equilíbrio financeiro, garantindo serviços públicos de qualidade, especialmente nas áreas de Educação, Saúde e Segurança Pública." (pág. 127)	"Sergipe estará preparado para o futuro, por meio da modernização da gestão e do resgate do equilíbrio financeiro, garantindo serviços públicos de qualidade, especialmente nas áreas de Educação, Saúde e Segurança Pública." (pag. 52)

VALOR	Ética Transparência Eficiência Proatividade Comprometimento Resultados (pág. 128)	Ética Transparência Eficiência Proatividade Comprometimento Resultados (pág. 54)
-------	--	---

Fonte: SERGIPE, 2019, 2020. Quadro elaborado pelo autor, 2021.

Verifica-se, portanto, que as três variáveis “missão”, “visão” e “valor” são idênticas em ambos os planos, em concordância com o exposto no item 4.2.1, uma vez que a identidade estratégica, construída a partir da elaboração do Plano Estratégico 2019-2022 pela equipe da SEGG, através das entrevistas qualificadas com o alto escalão do Governo do Estado, foi incorporada ao Plano Plurianual 2020-2023 pela equipe da SEFAZ.

Desta forma, com relação ao critério de compatibilidade estabelecido no capítulo de Metodologia, como houve uma equivalência integral nas variáveis comparadas, conclui-se pela compatibilidade dessas variáveis entre os planos.

4.3.2 Análise de compatibilidade da variável “objetivo estratégico”.

Dada a delimitação do escopo de pesquisa informado no capítulo introdutório, serão comparados apenas os objetivos estratégicos ligados à área da educação e do esporte em ambos os planos.

Para isso, foi elaborado um quadro comparativo contendo todos os objetivos estratégicos relacionados à educação e ao esporte do Plano Estratégico 2019-2022 em confronto com os objetivos estratégicos dos programas temáticos de Educação Básica de Qualidade e Esporte, Lazer e Juventude, do Plano Plurianual 2020-2023, conforme apresentado a seguir:

Quadro 19 - Quadro comparativo dos objetivos estratégicos do Plano Estratégico 2019-2022 junto ao PPA 2020-2023.

VARIÁVEL	PLANO DE REFERÊNCIA (PE 2019 - 2022)	PLANO DE COMPARAÇÃO (PPA 2020-2023)
OBJETIVO ESTRATÉGICO	1) Garantir a qualidade da Educação Básica e a melhoria dos indicadores educacionais, em articulação com os municípios, com ênfase no acesso, na permanência, na alfabetização de crianças, jovens e adultos, na melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de todos os estudantes	1) Garantir a qualidade da educação básica e a melhoria dos indicadores educacionais, em articulação com os municípios, com ênfase no acesso, na permanência, na alfabetização de crianças, jovens e adultos, na melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de todos os estudantes
OBJETIVO ESTRATÉGICO	2) Implementar Política de Educação Profissional e Técnica, democratizando o atendimento e possibilitando que jovens e adultos desenvolvam habilidades relevantes nas áreas de ciências e tecnologias, bem como aperfeiçoem competências técnicas e profissionais para emprego, trabalho e empreendedorismo	2) Implementar Política de Educação Profissional e Técnica, democratizando o atendimento e possibilitando que jovens e adultos desenvolvam habilidades relevantes nas áreas das ciências e tecnologias, bem como, desenvolver competências técnicas e profissionais, para emprego, trabalho decente e empreendedorismo
OBJETIVO ESTRATÉGICO	3) Desenvolver e implementar políticas voltadas para a cultura, o esporte, o lazer e a juventude, buscando a valorização e democratização dessas políticas	3) Fomentar a implantação e implementação de políticas públicas voltadas para o esporte, o lazer, e a Juventude, com vistas à valorização, a democratização e a efetividade dessas políticas.
OBJETIVO ESTRATÉGICO	Objetivo estratégico do PPA não presente no PE.	4) Construir e Revitalizar espaços Esportivos e de Lazer
OBJETIVO ESTRATÉGICO	Objetivo estratégico do PPA não presente no PE.	5) Aprimorar a governança e a gestão educacional, com vistas a efetividade das políticas públicas de colaboração e assistência aos municípios, de gestão democrática, de inclusão e promoção da não violência e da política de valorização e formação dos professores e profissionais da educação
OBJETIVO ESTRATÉGICO	Objetivo estratégico do PPA não presente no PE.	6) Assegurar a melhoria e a modernização da infraestrutura escolar, bem como, garantir o bom funcionamento e a manutenção das unidades escolares, tendo em vista a qualidade do processo de ensino-aprendizagem

Fonte: SERGIPE, 2019, 2020. Quadro elaborado pelo autor, 2021.

Percebe-se, portanto, que no PE 2019-2022 há dois objetivos estratégicos ligados à temática da educação, itens 1 e 2 do Quadro acima, e um ligado à temática do esporte, item 3.

Naturalmente, os objetivos estratégicos possuem natureza qualitativa e, ao compará-los com os contidos no PPA, observa-se que há uma equivalência integral para os objetivos ligados à temática da educação, itens 1 e 2, uma vez que estes imprimem as mesmas ideias daqueles contidos no PPA e, sobretudo, possuem redações equivalentes. Desta forma, segundo os critérios definidos no capítulo de Metodologia, verifica-se a compatibilidade entre os objetivos estratégicos da educação do plano de comparação (PE 2019-2022) junto ao plano de referência (PPA 2020-2023).

Para o objetivo ligado à temática do esporte, item 3, observa-se que há uma diferença na redação do PE 2019-2022 para o PPA 2020-2023. Entretanto, essa alteração preserva pelo menos 2/3 das ideias, requisito mínimo para que seja considerada a compatibilidade, que são: i) promover políticas públicas ligadas ao esporte, lazer e juventude; ii) valorizar e democratizar as políticas públicas ligadas ao esporte, ao lazer e a juventude. Ressalta-se que o objetivo estratégico do PE 2019-2022 inclui ainda a temática da cultura, não considerada no objetivo do PPA 2020-2023.

Sendo assim, segundo os critérios definidos no capítulo de Metodologia, pode-se considerar que os três objetivos estratégicos, itens 1, 2 e 3, do PE 2019-2022 são compatíveis com os contido no PPA 2020-2023.

Por fim, ressalta-se que o PPA 2020-2023 possui ainda outros três objetivos ligados às temáticas da educação e do esporte, itens 4, 5 e 6, os quais não foram explicitados no PE 2019-2022.

4.3.3 Análise de compatibilidade das variáveis “indicador” e “meta”.

Conforme descrito no capítulo de Metodologia, para cada variável do tipo “indicador” e “meta” das áreas da educação e esporte do plano de comparação (PE 2019-2022), foram observados no plano de referência (PPA 2020-2023) a existência da variável “meta” que fosse compatível, de acordo com as equivalências definidas no Quadro 16.

Inicialmente foram divididos os possíveis resultados da comparação em quatro categorias, definidas no capítulo de Metodologia e reproduzidas a seguir:

- a. O componente do plano de comparação consta no plano de referência na sua totalidade e dimensão, sem exceder ou faltar.

Ex: ambos os planos possuem a meta “reformular 100 escolas públicas estaduais”;

- b. O componente do plano de comparação está contido no plano referência apenas parcialmente, sendo menor ou menos ambicioso.

Ex: o plano de comparação (PE 2019-2022) possui a meta “reformular 30 escolas públicas estaduais”, enquanto o plano de referência (PPA 2020-2023) possui como meta “reformular 100 escolas públicas estaduais”; ou

Ex: o plano de comparação (PE 2019-2022) possui a meta de “atingir 5,0 pontos no IDEB até 2022”, enquanto o plano de referência (PPA 2020-2023) possui como meta “atingir 5,0 pontos no IDEB até 2021”.

- c. O componente do plano de comparação contém um componente do plano de referência, mas é maior ou mais ambicioso.

Ex: o plano de comparação (PE 2019-2022) possui a meta “reformular 120 escolas públicas estaduais”, enquanto o plano de referência (PPA 2020-2023) possui como meta “reformular 80 escolas públicas estaduais”; ou

Ex: o plano de comparação (PE 2019-2022) possui a meta de “atingir 5,0 pontos no IDEB até 2021”, enquanto o plano de referência (PPA 2020-2023) possui como meta “atingir 5,0 pontos no IDEB até 2022”.

- d. O componente do plano de comparação não está presente no plano de referência.

Ex.: o plano de comparação PE (2019-2022) possui a meta “reformular 100 escolas públicas estaduais”, enquanto o plano de referência (2020-2023) não prevê a reforma de escolas.

O resultado completo, item por item, desta comparação é apresentado no Apêndice B, através do Quadro 21. Nele, é possível verificar todos os indicadores e suas respectivas metas constantes do Plano Estratégico 2019-2022 (Plano de Comparação) para as áreas da educação e do esporte, escopos desta pesquisa,

assim como suas respectivas metas anuais de 2019, 2020, 2021 e 2022, confrontadas com as metas do PPA 2020-2023 (Plano de Referência).

No total, o Plano Estratégico 2019-2022 contabilizou 82 indicadores nas áreas relacionadas à educação e ao esporte, da Secretaria de Estado da Educação, do Esporte e da Cultura (SEDUC).

Destes 82, apenas 05 – 6,1% do total – constam no PPA 2020-2023 (Plano de Referência) em sua totalidade e dimensão, conforme categoria definida na alínea ‘a’ apresentada anteriormente. Nenhum indicador se enquadrou na categoria apresentada pela alínea ‘b’, ou seja, não houve indicador ou meta do Plano Estratégico que estivesse contido no PPA de maneira parcial a menor, ou menos ambiciosa. Entretanto, 37 – 45,1% do total – indicadores e suas respectivas metas agregadas se enquadraram na categoria da alínea ‘c’, estando contidos no PPA de maneira parcial a maior, ou mais ambiciosa. Por fim, 40 indicadores – 48,8% do total – do Plano Estratégico não foram encontrados no PPA. A tabela a seguir apresenta o resumo:

Tabela 3 - Resumo da comparação das variáveis 'indicador' e 'metas' do PE junto ao PPA

Plano de Comparação (PC): PE 2019-2022	Plano de Referência (PR): PPA 2020-2023				
	Variável	Consta no PR em sua totalidade e dimensão	Está contido no PR apenas parcialmente, sendo menor ou menos ambicioso	Contém componente do PR apenas parcialmente, mas é maior ou mais ambicioso	Não consta no PR
Indicadores e Metas	5	0	37	40	82
%	6,1%	0,0%	45,1%	48,8%	100,0%

Fonte: Elaborado pelo autor, 2021. Tabela reproduzida no Apêndice A, página 14.

Em seguida, foram averiguados quantos indicadores e metas passavam nos critérios de compatibilidade definidos no capítulo da Metodologia.

Os 05 indicadores e metas que constam no Plano de Referência em sua totalidade e dimensão são, naturalmente, compatíveis.

Em seguida, foram verificados os que estão contidos apenas parcialmente no Plano de Referência, sendo maior ou mais ambicioso, já que não houve registros de menor ou menos ambicioso para os indicadores e metas analisados. Para identificá-los, foram feitas duas perguntas principais: (i) “Houve variação no quantitativo da meta agregada?”, isto é, a meta global que o Plano de Comparação pretende cumprir no seu período de vigência é quantitativamente equivalente ao Plano de Referência? e (ii) “Houve variação no prazo de conclusão da meta agregada?”, isto é, a meta global que o Plano de Comparação pretende cumprir foi posta para o mesmo ano que o Plano de Referência?

Perceba que a meta pode estar parcialmente contida se enquadrar nesses dois cenários conjuntamente ou em apenas em um deles. Se houver variação no quantitativo da meta agregada, isto tornará o plano de comparação mais ou menos ambicioso a depender da polaridade (positiva ou negativa) desta variação.

É possível ainda que haja variação no prazo de conclusão, de modo que o plano de comparação se torne mais ou menos ambicioso a depender do prazo estabelecido. Ora, construir uma escola até 2025 é menos ambicioso que construir uma escola até 2022, por exemplo, se estivermos tratando de escolas equivalentes em complexidade construtiva.

De acordo com os critérios definidos no capítulo de Metodologia, uma variação de até 25% no quantitativo da meta agregada ou de até 25% no prazo de conclusão, que corresponde a até 01 ano, tendo em vista que ambos os planos possuem 04 anos de vigência – logo 25% correspondem a 01 ano – será considerada aceitável e, portanto, compatível. Do contrário, variações superiores a 25% no quantitativo da meta agregada ou maiores que 01 ano no prazo de conclusão, serão caracterizadas como incompatíveis.

Diante disso, foi elaborado a Tabela 4, a seguir, com a avaliação dos critérios de compatibilidade para as variáveis “indicador” e “meta” do Plano de Comparação.

Tabela 4 - Análise de aceitabilidade dos critérios de compatibilidade para as variáveis "indicador" e "meta" parcialmente contidas no Plano de Comparação em relação ao Plano de Referência.

VARIAÇÃO NO QUANTITATIVO DA META AGREGADA?	QTD	MAIOR QUE 25%?	PASSA NO CRITÉRIO DE ACEITABILIDADE	VARIAÇÃO NO PRAZO DE CONCLUSÃO DA META AGREGADA?	QTD	MAIOR QUE 25%?	PASSA NO CRITÉRIO DE ACEITABILIDADE
NÃO, O QUANTITATIVO DA META AGREGADA É O MESMO NOS DOIS PLANOS	37	NÃO SE APLICA	SIM	ANTECIPAÇÃO DE 1 ANO EM RELAÇÃO AO PR	26	NÃO	SIM
				ANTECIPAÇÃO DE 2 ANOS EM RELAÇÃO AO PR	0	SIM	NÃO
				ANTECIPAÇÃO DE 3 ANOS EM RELAÇÃO AO PR	5	SIM	NÃO
				ANTECIPAÇÃO DE 4 ANOS EM RELAÇÃO AO PR	6	SIM	NÃO
SIM, O QUANTITATIVO DA META AGREGADA É DIFERENTE NOS DOIS PLANOS	0	NÃO SE APLICA	NÃO SE APLICA	ANTECIPAÇÃO DE 1 ANO EM RELAÇÃO AO PR	NÃO SE APLICA	NÃO SE APLICA	NÃO SE APLICA
				ANTECIPAÇÃO DE 2 ANOS EM RELAÇÃO AO PR	NÃO SE APLICA	NÃO SE APLICA	NÃO SE APLICA
				ANTECIPAÇÃO DE 3 ANOS EM RELAÇÃO AO PR	NÃO SE APLICA	NÃO SE APLICA	NÃO SE APLICA
				ANTECIPAÇÃO DE 4 ANOS EM RELAÇÃO AO PR	NÃO SE APLICA	NÃO SE APLICA	NÃO SE APLICA

Fonte: Elaborado pelo autor, 2021. Tabela reproduzida no Apêndice A, página 17.

Depreende-se, portanto, que dos 37 indicadores que ficaram na categoria de “contém componente do PR apenas parcialmente, mas é maior ou mais ambicioso”, apenas 26 passam nos critérios de compatibilidade, uma vez que não possuem variação no quantitativo da meta agregada superior a 25% e não possuem variação superior a 01 ano no prazo de conclusão da meta. No caso específico desses 26, observa-se no quadro que eles não possuem nenhuma variação no quantitativo global da meta, mas se tornam mais ambiciosos que os do Plano de Referência, pois possuem metas antecipadas em 01 ano.

05 indicadores e suas respectivas metas possuem o mesmo quantitativo agregado do plano de referência, mas anteciparam o prazo de conclusão em 03 anos, tornando-as incompatíveis por superar o critério estabelecido. Um exemplo de indicador que se enquadrou nesta situação é a “Criação e implementação do Sistema

Estadual de Avaliação da Educação Básica” que possui como meta “Sistema Estadual de Avaliação da Educação Básica criado e implementado até 2020” no Plano Estratégico 2019-2022 e no PPA 2020-2023 está contida a meta no “Criar e implementar, em parceria com os municípios, o Sistema Estadual de Avaliação da Educação Básica, até 2023”. Ou seja, ambos buscam entregar o mesmo produto, sendo ele um Sistema Estadual da Educação Básica implementado, porém com 03 anos de diferença, tornando a ação incompatível entre os planos.

Outros 06 indicadores e suas respectivas metas também possuem o mesmo quantitativo agregado do Plano de Referência, porém anteciparam o prazo de conclusão em 04 anos, também tornando-as incompatíveis com o Plano de Referência. Um exemplo de indicador do Plano Estratégico 2019-2022 que se enquadrou nesta situação é a “Implantação da Política Estadual de Educação de Jovens e Adultos em parceria com os municípios e de forma intersetorial” que possui como meta a “Política Estadual de Educação de Jovens e Adultos implementada até 2019”, mas que no PPA 2020-2023 aparece como meta “Criar e Implementar a Política Estadual de Jovens e Adultos, de forma intersetorial, considerando as especificidades dos diferentes níveis e modalidades de ensino, até 2023”. Percebe-se, portanto, que em ambos os planos consta a meta de criação e implementação de uma Política Estadual de Jovens e Adultas, feita de forma intersetorial, mas com prazos de conclusão bastante distintos, com 04 anos de diferença entre si, tornando as ações incompatíveis entre os planos.

Por último, há 40 indicadores com suas respectivas metas no Plano Estratégico 2019-2022 sem correspondência no PPA 2020-2023, ou seja, sem ação correspondente ou equivalente, o que, segundo os critérios definidos no capítulo de Metodologia, contribui para a não compatibilidade dos planos.

Com isso, foi elaborado o quadro resumo a seguir para averiguar a compatibilidade das variáveis “indicador” e “meta” entre os planos.

Tabela 5 - Análise de compatibilidade das variáveis "indicador" e "meta" do Plano Estratégico 2019-2022 em relação à variável "meta" do PPA 2020-2023.

	Consta no PR em sua totalidade e dimensão	Está contido no PR apenas parcialmente, sendo menor ou menos ambicioso	Contém componente do PR, mas é maior ou mais ambicioso	Não consta no PR	Total	%	Resultado
Compatível	5	0	26	N/A	31	37,8%	INCOMPATÍVEL
Incompatível	N/A	0	11	40	51	62,2%	

N/A = Não se aplica

Fonte: Elaborado pelo autor, 2021.

Conclui-se, portanto, que as variáveis “indicador” e “meta” do Plano Estratégico 2019-2022 falham no critério de compatibilidade definido, uma vez que apenas 37,8% dos indicadores e suas respectivas metas foram considerados compatíveis, valor muito inferior aos 75% necessários para atestar a compatibilidade.

4.3.4 Teste da hipótese formulada para as áreas da educação e do esporte

A hipótese estabelecida foi: “O planejamento do Estado de Sergipe produziu dois planos de nível estratégico incompatíveis entre si, especificamente, o Plano Estratégico do Governo 2019-2022 e o Plano Plurianual 2020-2023.”. Além disso, para testar a hipótese, foi delimitado um escopo de pesquisa nas áreas da educação e do esporte, cuja justificativa é apresentada no Capítulo 1 – Introdução.

Para o teste da hipótese, o conjunto das variáveis definidas no Quadro 16 foram testadas quanto à compatibilidade em relação ao Plano de Comparação (PE 2019-2022) junto ao Plano de Referência (PPA 2020-2023). O resultado desse processo foi apresentado nos itens 4.3.1, 4.3.2 e 4.3.3 anteriormente.

Conforme definido no capítulo da metodologia, a hipótese será validada – ou seja, os planos não são compatíveis - se em pelo menos uma das variáveis de comparação for incompatível com a respectiva variável de referência.

A seguir, foi elaborado o quadro resumo de compatibilidade, com os resultados obtidos nas sessões anteriores.

Quadro 20 - Quadro resumo de compatibilidade

VARIÁVEL DE COMPARAÇÃO (PE 2019-2022)	VARIÁVEL DE REFERÊNCIA (PPA 2020-2023)	ANÁLISE DE COMPATIBILIDADE	RESULTADO
MISSÃO	MISSÃO	COMPATÍVEL	INCOMPATÍVEL
VISÃO	VISÃO	COMPATÍVEL	
VALOR	VALOR	COMPATÍVEL	
OBJETIVO ESTRATÉGICO	OBJETIVO ESTRATÉGICO	COMPATÍVEL	
INDICADOR	META	INCOMPATÍVEL	
META			

Fonte: Elaborado pelo autor, 2021.

Como as variáveis de comparação “indicador” e “meta” foram incompatíveis com sua variável de referência “meta”, tem-se que os planos de comparação e de referência são incompatíveis entre si.

Diante do exposto, conclui-se que a hipótese definida foi validada e o processo de planejamento governamental resultou no estabelecimento de prioridades distintas, ao menos para as áreas da educação e do esporte, tendo em vista a elevada quantidade de indicadores e metas constantes do Plano Estratégico 2019-2022 que sequer aparecem no Plano Plurianual – 40 ou 48,8% do total, além de que o plano estratégico se mostra mais ambicioso que o PPA 2020-2023, ao trazer pelo menos 37 – 45,1% do total – indicadores com metas antecipadas em pelo menos 01 ano.

Tendo todos os resultados encontrados e discutidos ao longo deste capítulo, a seguir serão apresentadas as considerações finais deste trabalho, discorrendo acerca dos resultados obtidos em função dos objetivos estabelecidos. Por fim, no Apêndice A é apresentada uma proposta de método para elaboração do plano estratégico de governo em concordância com o plano plurianual, através da unificação do processo de planejamento governamental e da aplicação de um método proposto para a priorização de ações para estabelecer o recorte de escopo de cada plano.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Constituição Federal de 1988 ampliou a importância do planejamento no Estado brasileiro, pois estabeleceu que o planejamento é determinante para o setor público, instituiu instrumentos de planejamento, a exemplo do Plano Plurianual, e ordenou que a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) estejam em consonância com o planejamento plurianual do governo. Na prática, a Constituição elevou as leis orçamentárias à condição de instrumentos de planejamento governamentais.

Esse movimento de ampliação da importância do planejamento estatal casa com o momento em que o Estado brasileiro assume novas funções e constitucionaliza uma série de direitos fundamentais que necessitam da atuação direta e imediata do Estado para concretização. Exemplo disso é a universalização do acesso à educação e à saúde pública, advindas da Constituição de 1988. Assim, o planejamento se torna indispensável, tendo em vista que o orçamento público, sendo, portanto, necessário racionalizar a ação pública para maximizar a capacidade do Estado de produzir resultados à população.

Nesse sentido, o planejamento governamental define as diretrizes, os objetivos e as metas do governo, orientando a gestão governamental e guiando as equipes da administração pública em direção à obtenção de resultados desejados.

No Governo de Sergipe, existem dois instrumentos de planejamento governamental que procuram estabelecer essas diretrizes e servir de guia para a gestão, sendo eles, o Plano Estratégico de Governo 2019-2022 e o Plano Plurianual 2020-2023. Entretanto, esses instrumentos não foram elaborados pelas mesmas secretarias estaduais. O Plano Estratégico de Governo 2019-2022 foi elaborado e é monitorado pela Secretaria de Estado Geral de Governo (SEGG), enquanto o Plano Plurianual 2020-2023 foi elaborado e é monitorado pela Secretaria de Estado da Fazenda (SEFAZ). Tendo em vista que ambos os documentos tratam da mesma realidade e possuem objetos semelhantes, mas foram elaborados por secretarias distintas, levantamos a hipótese de que esses instrumentos não eram compatíveis entre si.

Diante a problemática levantada e da hipótese formulada, o presente trabalho analisou a compatibilidade entre esses instrumentos de planejamento, utilizando como

recorte para pesquisa as áreas temáticas da educação e do esporte, sob a responsabilidade direta da Secretaria de Estado da Educação, do Esporte e da Cultura (SEDUC). A escolha de um recorte se fez necessária em função do elevado tamanho de ambos os documentos.

Para cumprir com o objetivo definido, foi feita uma pesquisa dividida em três etapas: (i) levantamento dos processos de elaboração dos planos, (ii) caracterização da estrutura interna dos planos, (iii) análise de compatibilidade e teste da hipótese formulada. A seguir são apresentados alguns dos resultados encontrados.

Na primeira etapa da pesquisa, em foram levantados os processos de elaboração dos planos, concluiu-se que houve duplicidade no processo de planejamento governamental central do Governo do Estado. Isso porque a elaboração de ambos os planos não seguiu a mesma metodologia e não foi realizada em um processo unificado, fazendo com que as equipes de planejamento dos órgãos setoriais tivessem que responder a duas coordenações de planos que demandavam informações distintas, em formatos distintos e em momentos distintos. Essa duplicidade depõe contra a eficiência gestão administrativa, gerando retrabalho no processo de tomada de decisão e prejuízos à efetividade do planejamento enquanto ferramenta integradora e facilitadora das políticas públicas.

Já na segunda etapa da pesquisa, em que foi caracterizada a estrutura interna dos planos, concluiu-se que o Plano Estratégico 2019-2022 e o Plano Plurianual 2020-2023 utilizam linguagens diversas para se referir a mesma realidade. Exemplo disso é o fato de o Plano Estratégico 2019-2022 trabalhar com o conceito de estratégias e de indicadores destrinchados em metas anuais e vinculados a objetivos estratégicos, diferentemente do PPA que trabalha com metas globais vinculadas diretamente a objetivos estratégicos. Outro exemplo disso está na terminologia “programa temático”, existente apenas no Plano Plurianual. Entende-se que essa pluralidade de termos e de formas de apresentação de planos que abordam os mesmos objetos pode confundir os atores envolvidos, prejudicar a tomada de decisão, além de dificultar a comunicação, a transparência, o monitoramento dos planos e o controle social.

Na última etapa da pesquisa, da análise de compatibilidade e teste da hipótese formulada, foram escolhidas variáveis de comparação e de referência para que pudesse ser feita a análise de compatibilidade, segundo a metodologia e os critérios estabelecidos no Capítulo 3. A avaliação foi feita com base nas variáveis de

comparação “missão”, “visão”, “valor”, “objetivo estratégico”, “indicador e meta” do Plano Estratégico 2019-2022, com as respectivas variáveis de referência “missão”, “visão”, “valor”, “objetivo estratégico” e “metas” do Plano Plurianual 2020-2023.

Os planos passaram na análise de compatibilidade para as variáveis “missão”, “visão”, “valor” e “objetivo estratégico”. Entretanto, ao fazer a análise da variável de comparação “indicador e meta”, observou-se que dos 82 indicadores e suas respectivas metas constantes do PE 2019-2022, apenas 5 ou 6,1% deles estavam contidas no PPA 2020-2023 em sua totalidade e dimensão, isto é, sem exceder ou faltar. Outros 37, ou 45,1%, estavam contidos no PPA apenas parcialmente, mas de forma menor ou menos ambiciosa. Por fim, destaca-se o expressivo número de 40 indicadores e suas respectivas metas, que representam 48,8% do total, não estavam presentes no PPA 2020-2023.

Além disso, daqueles 37 indicadores que estavam contidos apenas parcialmente e de forma menos ambiciosa, 11 deles não passaram no critério de aceitabilidade, que verifica se o indicador pode ser considerado compatível. Isso porque, esses 11 indicadores possuíam uma antecipação no prazo de conclusão da meta maior que 01 ano, superando a tolerância de 25% definida, reprovando no critério de compatibilidade definido.

Desta forma, restaram apenas 31 indicadores, do total de 82, do PE que passaram nos critérios de compatibilidade, sendo eles: os 05 que constam no PPA em sua totalidade e dimensão, acrescidos dos 26 que constam apenas parcialmente e que foram aceitos no critério de compatibilidade. Essa quantidade representa apenas 37,8% de compatibilidade, inferior ao mínimo exigido de 75%, conforme os critérios definidos, determinando a incompatibilidade destas variáveis do PE 2019-2022 junto ao PPA 2020-2023.

Diante disso, concluiu-se pela incompatibilidade entre os planos, considerando as áreas analisadas da educação e do esporte, uma vez que apenas 37,8% das ações contidas no PE 2019-2022 foram identificadas no PPA 2020-2023 e aceitas nos critérios de compatibilidade. Com isso, a hipótese formulada foi corroborada, isto é, não foi falseada, de modo que esta pesquisa verificou que ao menos para as áreas da educação e do esporte, os instrumentos Plano Estratégico do Governo 2019-2022 e Plano Plurianual 2020-2023 não são compatíveis entre si.

Cabe destacar, a partir dos resultados da terceira etapa da pesquisa, que o apontamento de ações prioritárias no Plano Estratégico de Governo 2019-2022 sem correspondência direta no instrumento de planejamento constitucional – o Plano Plurianual – configura uma disfunção do processo de planejamento e inviabilizando medidas de natureza orçamentária do Plano Estratégico que não estejam previstas no PPA, tendo em vista a obrigatoriedade constitucional de compatibilização das leis orçamentárias com o PPA.

Além disso, a existência de prazos diversos para a conclusão de ações prioritárias equivalentes entre os planos, prejudicando a função do planejamento de liderar a ação governamental de forma clara e precisa, além de prejudicar o controle social e gerar incertezas acerca de quando os resultados das políticas públicas serão gerados.

Entende-se que, apesar de haver diversas equipes de planejamento espalhadas por todos os órgãos e entidades da Administração Pública, o conjunto das ações dessas equipes, que resulta no processo de planejamento governamental, deve ser uno e integrado, assim como é o orçamento público e o Direito. Não há que haver espaço na Administração para planos incompatíveis e incongruentes, sob a pena de que esses planos não cumpram seu papel e não produzam os resultados desejados e esperados pela sociedade. Cabe lembrar o fundamental papel do Estado na efetivação de direitos fundamentais, com ação direta na vida das pessoas e uma capacidade única de transformar realidades sociais e econômicas. Diante disso, para melhorar a capacidade do Estado de cumprir o seu papel, é preciso compreender e valorizar a função estratégica que o planejamento tem enquanto processo e ferramenta de gestão, de tomada de decisão e de destinação dos recursos públicos.

Para contribuir com essa melhoria, foi elaborado um produto técnico – apresentado no Apêndice A – que consiste na elaboração de um plano estratégico de governo em sincronia com o plano plurianual, através de um processo unificado que evita distorções nas ações e nos resultados esperados de cada um dos planos.

Por fim, verificou-se que todos os objetivos específicos definidos para este trabalho de dissertação foram atingidos, uma vez que: (i) foram levantados os processos de elaboração dos planos, (ii) foram comparadas a estrutura e os componentes dos planos, (iii) foram definidas variáveis e critérios para a avaliação de compatibilidade, (iv) foi realizada a avaliação de compatibilidade considerando o

escopo de pesquisa definido para as áreas da educação e do esporte, (v) foram propostas ações de melhorias através de um produto técnico apresentado no Apêndice A.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, D. P.; BIJOS, P. R. S. Planejamento e orçamento no Brasil: propostas de inovação. In: SALTO, F. S.; PELLEGRINI, J. A. (org.). **Contas públicas no Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2020. p. 395-413.

ANDION, M. C.; FAVA, R. **Planejamento Estratégico**. Gestão Empresarial, FAE, v. 2, p. 27-38, 2002. Disponível em: <http://saude.riopreto.sp.gov.br/wiki/images/9/9e/Planejamento.pdf>. Acesso em: 01 nov. 2020.

ANGNES, C.; BUFFON, M.; MORIGI, V. J. Evolução do Papel do Estado na Promoção dos Direitos Sociais. **Revista Destaques Acadêmicos**, Lajeado, n. 2, p. 59-73, 2011.

BARBOSA, E. R.; BRONDANI, G. **Planejamento Estratégico Organizacional**. Revista Eletrônica de Contabilidade, Vol. 1(2), Dez-Fev, UFSM, 2004.

BATEMAN, T. S.; SNELL, S. A. **Administração**. 2. ed. Porto Alegre: Amgh, 2012.

BOBBIO, Norberto. **Teoria das formas de governo**. São Paulo: Paz e Terra, 1980.

BILHIM, J. **Políticas Públicas e a agenda política**. 2016. Disponível em: <https://www.researchgate.net/profile/Joao_Bilhim/publication/292141803_Politicass_publicas_e_agenda_politica/links/56aa0c1308aef6e05df43fef/Politicass-publicas-e-agenda-politica.pdf>. Acesso em: 10 out. 2021.

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

BRASIL. **Lei Federal Nº 12.034, de 29 de setembro de 2009**. Altera as Leis nos 9.096, de 19 de setembro de 1995 - Lei dos Partidos Políticos, 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12034.htm. Acesso em: 06 dez. 2020.

BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO ORÇAMENTO E GESTÃO. **Almanaque do Planejamento**. Brasília, 2013. Disponível em: <https://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/777/59>. Acesso em: 01 nov. 2020.

BREUS, T. L. **Políticas Públicas no Estado Constitucional**: a problemática da concretização dos direitos fundamentais sociais pela administração pública brasileira contemporânea. 2006. 253 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2006.

CARDOSO JUNIOR, J. C. C.; NAVARRO, C. A. **O planejamento governamental no Brasil e a experiência recente (2007 a 2014) do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2016.

Disponível em: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/129906/1/84851274X.pdf>. Acesso em: 31 jan. 2021.

CARDOSO JUNIOR., J. C. **Planejamento governamental e gestão pública no Brasil**: Elementos para ressignificar o debate e capacitar o estado. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2011.

CARVALHO FILHO, J. S. Políticas públicas e pretensões judiciais determinativa. *In*: FORTINI, C.; ESTEVES, J. C. S.; DIAS, M. T. F. (Org.). **Políticas públicas**: possibilidades e limites. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

CÂNDIA, E. F. **Orçamento público e rent-seeking**: a despesa pública como norma jurídica. 2017. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-05032021-160758/publico/6601683_Tese_Parcial.pdf. Acesso em: 12 out. 2021.

CREPALDI, S. A.; CREPALDI, G. S. **Orçamento público**: planejamento, elaboração e controle. São Paulo: Saraiva, 2013.

DIAMOND, J. Do orçamento por programas para o orçamento de desempenho: o desafio para economias de mercado emergentes. *In*: GIACOMONI, J; PAGNUSSAT, L. J. (org.). **Planejamento e orçamento governamental**: volume 2. Brasília: Enap, 2007. p. 91-126. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/875/1/Colet%C3%A2nea%20Planejamento%20e%20Or%C3%A7amento%20-%20Do%20or%C3%A7amento%20por%20programas%20para%20o%20or%C3%A7amento%20de%20desempenho.pdf>. Acesso em: 10 out. 2021.

DYE, T. D. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs, Nova Jersey: PrenticeHall. 1984.

FREITAS FILHO, A. **Planejamento estratégico**: conceitos e metodologia para sua formulação. Brasília, Embrapa, 1989.

GERHARDT, T. E.; SOUZA, F. P. Aspectos teóricos e conceituais. *In*: GERHARDT, T. E.; SILVEIRA, D. T. (org.). **Métodos de pesquisa**. Porto Alegre: Editora da Ufrgs, 2009. p. 11-29.

GIACOMONI, J. **Orçamento governamental**: teoria, sistema, processo. São Paulo: Atlas, 2019.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GONÇALVES, G. C.; SILVA, J. V.; SILVA, V. F.; GIRALDI, D. C.; OLIVEIRA, L. R.; LAFFIN, N. H. F. **Planejamento e orçamento público**. Porto Alegre: SAGAH, 2019.

GONTIJO, V. **Curso sobre Processo Orçamentário**: instrumentos de planejamento: PPA, LDO e LOA. Instrumentos de planejamento: PPA, LDO e LOA. 2004. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/cidadao/entenda/cursopo>. Acesso em: 01 nov. 2020.

JACINTHO, J. M. M. **A participação popular e o processo orçamentário**. Leme (SP): Editora de Direito, 2000.

KOTLER, P. **Administração de marketing**. São Paulo: Atlas, 1975.

KUAZAQUI, E. **Planejamento Estratégico**. São Paulo: Cengage, 2016.

MAXIMIANO, A. C. A. **Introdução à administração** 5. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

MISOCZKY, M. C. A.; GUEDES, P. **Planejamento e programação na administração pública**. 2011. Disponível em: https://educapes.capes.gov.br/bitstream/capes/401413/1/Planejamento_Programacao_o_Adm_Publica_3ed_GRAFICA.pdf. Acesso em: 01 nov. 2020.

MORGADO, L. F. **O orçamento público e a automação do processo orçamentário**. Brasília: Senado Federal, 2011. 24 p. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/195968>. Acesso em: 12 out. 2021.

NASCIMENTO, F. P. do. **Classificação da Pesquisa: Natureza, método ou abordagem metodológica, objetivos e procedimentos**. Capítulo 6 do livro "Metodologia da Pesquisa Científica: teoria e prática – como elaborar TCC". Brasília: Thesaurus, 2016.

PALUDO, A. V.; PROCOPIUCK, M. **Planejamento governamental: referencial teórico, conceitual e prático**. São Paulo: Atlas, 2011.

PAULO, L. F. A. **O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica**. Revista do Serviço Público, [S. l.], v. 61, n. 2, p. p. 171-187, 2010. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/44>. Acesso em: 01 nov. 2020.

PEDRO, José Maria. **O Balanced Scorecard (BSC) no Sector Público**. 2004. Disponível em: http://www.knowkapital.eu/extra/artigos/BSC_Sector_Publico_II.pdf. Acesso em: 12 out. 2021.

PINHO, C. E. S. **Planejamento estratégico governamental no Brasil: autoritarismo e democracia (1930-2016)**. Curitiba: Appris, 2019.

PINHO, C. E. S. **Planejamento governamental no Brasil: trajetória institucional, autoritarismo e democracia em perspectiva comparada (1930-2016)**. 2016. 439 f. Tese (Doutorado) - Curso de Ciência Política, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <http://www.iesp.uerj.br/en/evento/defesa-de-tese-carlos-eduardo-santos-pinho/>. Acesso em: 31 jan. 2021.

PORTO, C. **Uma introdução ao planejamento estratégico**. Boletim Técnico do SENAC, v. 19, n. 2, p. 22-33, 1998. Disponível em: <http://macroplanconsultoria.com.br/Documentos/ArtigoMacroplan2009101914195.pdf>. Acesso em: 17 jan. 2021.

PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. **Metodologia do trabalho científico**: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico. 2ed. Universidade Feevale: Novo Hamburgo, 2013. Disponível em: https://aedmoodle.ufpa.br/pluginfile.php/291348/mod_resource/content/3/2.1-E-book-Metodologia-do-Trabalho-Cientifico-2.pdf. Acesso em: 06 fev. 2021.

REZENDE, D. A. **Integração do Plano Plurianual Municipal e o Planejamento Estratégico Municipal**: proposta e experiência de um município paranaense. Revista do Desenvolvimento Regional, Santa Cruz do Sul, v. 15, n. 2, p. 92-119, maio-agosto, 2010. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=552056846006>. Acesso em: 21 abr. 2021.

RIBEIRO, R. J. B.; BLIACHERIENE, A. C. **Construindo o planejamento público**: buscando a integração entre política, gestão e participação popular. São Paulo: Atlas, 2013.

SANTOS, E. A. V. O confronto entre o planejamento governamental e o PPA. In: CARDOSO JUNIOR, José Celso (org.). **A reinvenção do planejamento governamental no Brasil**: diálogos para o desenvolvimento. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2011. p. 307-326.

SCAFF, F. F. **Orçamento Republicano e Liberdade Igual**: ensaio sobre direito financeiro, república e direitos fundamentais no brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2018

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2017.

SERGIPE. SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO. **Sergipe, Governo de Todos**: desenvolver e incluir. Planejamento Estratégico 2007-2010. 2007. Disponível em: https://www.se.gov.br/uploads/download/filename_novo/1219/1c7e4e97628259e4c1ae001862c433d8.pdf. Acesso em: 31 jan. 2021.

SERGIPE. SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. **Planejamento Estratégico do Governo de Sergipe 2011-2014**. 2011. Disponível em: https://www.se.gov.br/uploads/download/filename_novo/1220/be29d584967720ffcee6aa981e564e99.pdf. Acesso em 31 jan. 2021.

SERGIPE. SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. **Planejamento Estratégico do Governo de Sergipe 2015-2018**. 2015. Disponível em: https://www.se.gov.br/uploads/download/filename_novo/1221/a7de3f8582320ed21e30b29595330ddf.pdf. Acesso em 31 jan. 2021.

SERGIPE. **Lei Estadual Nº 8.496, de 28 de dezembro de 2018**. Dispõe sobre a Estrutura Organizacional Básica da Administração Pública Estadual – Poder Executivo, e dá providências correlatas. Disponível em: <https://al.se.leg.br/Legislacao/Ordinaria/2018/O84962018.pdf>. Acesso em: 06 dez.

2020.

SERGIPE. SECRETARIA DE ESTADO GERAL DE GOVERNO. **Plano Estratégico do Governo de Sergipe 2019-2022**. 2019. Disponível em: https://www.se.gov.br/uploads/download/filename_novo/1222/92d4fd71b5ff0d129c0cd512c623f16b.pdf. Acesso em 31 jan. 2021.

SERGIPE. **Plano Plurianual 2020-2023**. 2020. Disponível em: https://www.sefaz.se.gov.br/transparencia/Ciclo%20Oramentario/Plano%20Plurianual%20-%20PPA/Plano%20Plurianual%202020-2023/Plano%20Plurianual%202020-2023_Atualiza%C3%A7%C3%A3o.pdf. Acesso em 31 jan. 2021.

SERGIPE. SECRETARIA DE ESTADO GERAL DE GOVERNO. **Plano Estratégico do Governo**. 2021a. Disponível em: https://www.se.gov.br/segg/segg_plano_estrategico_do_governo. Acesso em: 12 out. 2021.

SERGIPE. **Lei Estadual Nº 8.819, de 14 de janeiro de 2021**. Dispõe sobre o Orçamento do Estado de Sergipe para o Exercício Financeiro de 2021, estimando a Receita e fixando a Despesa, e dá providências correlatas. 2021b. Disponível em: <https://al.se.leg.br/Legislacao/Ordinaria/2021/O88192021.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2021.

SILVA, J. A. **Planejamento governamental municipal**: uma reflexão teórica sobre o alinhamento do plano plurianual ao planejamento estratégico do município. *Humanidades e Inovação*, Palmas, v. 6, n. 2, p. 288-299, fev. 2019. Disponível em: <https://revista.unitins.br/index.php/humanidadeseinovacao/article/view/533>. Acesso em: 15 abr. 2021.

SILVA, R. O. **Teorias da administração**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2008.

SILVEIRA, D. T.; CÓRDOVA, F. P. A pesquisa científica. In: GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo (org.). **Métodos de pesquisa**. Porto Alegre: Editora da Ufrgs, 2009. p. 31-42.

SOBRAL, F.; PECI, A. **Administração**: teoria e prática no contexto brasileiro. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2008.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, dez. 2006.

TONI, J. **A retomada do planejamento estratégico governamental no Brasil: novos dilemas e perspectivas**. In: VII Consad, Brasília, 2014. Disponível em: https://assecorsindical.org.br/files/9414/1295/5676/rbpo_vol4_num1-artigo1-retomada_planejamento_estrategico.pdf. Acesso em: 31 jan. 2021.

TORRES, R. L. **O Orçamento na Constituição**. Rio de Janeiro: Renovar, 1995.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. **O Tribunal e a gestão financeira dos prefeitos.** São Paulo. 2012. Disponível em: https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/manual-gestao-financeira-prefeitura-municipal_0.pdf. Acesso em: 31 jan. 2021.

VASCONCELLOS FILHO, P. **Afinal, o que é planejamento estratégico?** Revista de Administração de Empresas, São Paulo, v. 18, n. 2, p.07-14,1978. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75901978000200002&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 24 jan. 2021.

VELOSO, L. B. **O Planejamento Estratégico no contexto de elaboração do Plano Plurianual Municipal.** 2009. 62 f. Monografia (Especialização) - Curso de Administração Pública Eficaz, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/27442>. Acesso em: 15 abr. 2021.

VÁRNAGY, T. O pensamento político de John Locke e o surgimento do liberalismo. In: BORON, Atílio A. **Filosofia política moderna: de Hobbes a Marx.** Buenos Aires: CLACSO; São Paulo: USP, 2006.

VELOSO, J. R. S. Uma proposta de harmonização dos conflitos entre os poderes por meio da compreensão do instituto jurídico do planejamento, do ativismo judicial, do ato e processo administrativo. In: CARDOSO JUNIOR, J. C.; PIRES, R. R. C. (org.). **Gestão Pública e Desenvolvimento: desafios e perspectivas.** Brasília: Ipea, 2011. p. 105-126. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3201/1/livro_gest%C3%A3op%C3%BAblicaedesenvolvimento-v6.pdf. Acesso em: 12 out. 2021.

WU, X.; RAMESH, M.; HOWLETT, M.; FRITZEN, S. **Guia de Políticas Públicas: gerenciando processos.** Brasília, ENAP, 2014. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2555/1/Guia%20de%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%ABlicas%20Gerenciando%20Processos.pdf>. Acesso em: 12 out. 2021.

APÊNDICE A

PRODUTO TÉCNICO

Proposta de elaboração de Plano Estratégico de Governo em consonância com o Plano Plurianual, apresentado como produto técnico da dissertação de mestrado do Arthur Lincoln Diógenes Guedes Barbosa, aluno do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública – PROFIAP, consta a partir da página seguint

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE
PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA – PROFIAP**

ARTHUR LINCOLN DIÓGENES GUEDES BARBOSA

**PROPOSTA
ELABORAÇÃO DO PLANO
ESTRATÉGICO DE GOVERNO
EM CONSONÂNCIA COM O
PLANO PLURIANUAL**

**SÃO CRISTÓVÃO
2021**

SUMÁRIO

Introdução	2
Problemas identificados	7
Do levantamento dos processos de elaboração dos planos	7
Da caracterização das estruturas internas dos planos	10
Da análise de compatibilidade	13
Proposta de melhoria	19
REFERÊNCIAS	27

Introdução

A Constituição Federal de 1988 ampliou a importância do planejamento governamental no Estado brasileiro, tendo em vista que a carta magna veio em um contexto de ampliação do próprio papel do Estado nacional, que passara a ter um caráter fortemente pró-cidadão, influenciada pela visão do Estado de Bem-Estar social. Com isso, foram garantidos aos indivíduos uma série de direitos sociais¹⁸, previstos no artigo 6º da CF/88 - a exemplo da saúde, da educação e da segurança, de modo que passou a ser necessário que o Estado agisse diretamente para viabilizar a concretização desses direitos em favor dos cidadãos através das políticas públicas.

Nesse cenário, o planejamento se torna determinante e fundamental para a atuação estatal, uma vez que o desafio imposto pela nova Constituição era disruptivo com a própria capacidade de atuação estatal até então instalada, sendo necessário que planos nacionais, setoriais, plurianuais fossem elaborados e executados para garantir o fiel cumprimento do papel do Estado brasileiro junto a seus cidadãos.

Afinal, o planejamento serve para estabelecer os objetivos e as metas para o desempenho atual e futuro de uma organização, bem como para decidir sobre os recursos que devem ser utilizados para que esses objetivos sejam alcançados (SILVA, 2008).

Com isso, a Constituição Federal, em seu artigo 165¹⁹, determinou especificamente a criação do Plano Plurianual (PPA), enquanto plano responsável por estabelecer as diretrizes, os objetivos e as metas, de forma regionalizada, da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes, além das relativas aos programas de duração continuada (BRASIL, 1988).

Outros instrumentos de planejamento governamental, a exemplo do Plano Estratégico de Governo tem fundamento na função de planejamento do setor público, mas não é previsto explicitamente pela Constituição Federal de 1988. Ele é realizado

¹⁸ Artigo 6º. São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (BRASIL, 1988, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, 2015).

¹⁹ Artigo 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I - o plano plurianual; II - as diretrizes orçamentárias; III - os orçamentos anuais. (BRASIL, 1988).

por alguns entes da federação brasileira, a exemplo do Estado de Sergipe, em que se há registros de planos estratégicos desde o ano de 2007 (SERGIPE, 2021).

É de fundamental importância que haja concordância entre os instrumentos de planejamento governamental, tenham eles previsão constitucional ou não. Isso porque, uma vez que o planejamento deve guiar a atuação do serviço público, a existência de planos contrastantes ou incompatíveis e que apontem para prioridades diversas, prejudica a eficiência da máquina pública, gera impasses no processo decisório e afeta diretamente a capacidade do estado produzir políticas públicas pelo Estado que concretizem os direitos dos cidadãos.

Diante disso, no âmbito desta dissertação submetida ao Programa de Mestrado em Administração Pública – PROFIAP da Universidade Federal de Sergipe, investigamos a compatibilidade entre dois instrumentos fundamentais para o planejamento governamental do Poder Executivo do Estado de Sergipe: o Plano Estratégico de Governo 2019-2022 e o Plano Plurianual 2020-2023.

Resolvemos fazer esta investigação, tendo em vista o caráter estratégico de ambos os planos para a administração pública estadual e o fato de eles terem sido elaborados por diferentes secretarias estaduais por consequência da reforma administrativa de que trata a Lei nº 8.496/2018, que dispõe sobre a estrutura administrativa do Poder Executivo do Estado de Sergipe.

Essa lei dividiu as atribuições referentes a função do planejamento central do Poder Executivo do Estado de Sergipe de modo que as ações referentes ao planejamento estratégico ficaram sob a responsabilidade da Secretaria de Estado Geral de Governo (SEGG), enquanto a elaboração dos instrumentos de planejamento e orçamento constitucionais ficaram a cargo da Secretaria de Estado da Fazenda (SEFAZ). Em função disso, o Plano Estratégico de Governo 2019-2022 foi coordenado e elaborado pela Secretaria de Estado Geral de Governo (SEGG), enquanto o Plano Plurianual (PPA) 2020-2023 foi coordenado e elaborado pela Secretaria de Estado da Fazenda (SEFAZ).

Por conta dessa diferenciação de secretarias e de responsabilidades relacionadas ao processo de planejamento governamental do Poder Executivo do Estado de Sergipe, levantamos o questionamento: “Em Sergipe, o Plano Estratégico do Governo 2019-2022 é compatível com o Plano Plurianual (PPA) 2020-2023?”

Afinal, ambos os planos são de nível estratégico, pois tanto o Plano Estratégico de Governo 2019-2022, quanto o Plano Plurianual 2020-2023, buscam definir as prioridades da Administração Pública, assim como os objetivos e as metas que guiarão às equipes governamentais na elaboração e execução das políticas públicas.

Sendo assim, fizemos uma pesquisa para averiguar a compatibilidade entre os dois planos. Para isso, escolhemos o Plano Estratégico de Governo 2019-2022 para ser o plano de comparação e o Plano Plurianual (PPA) 2020-2023 para ser o plano de referência, de modo que comparamos variáveis escolhidas do plano de comparação junto ao plano de referência de acordo com a metodologia definida no Capítulo 3 da dissertação.

Escolhemos o Plano Plurianual (PPA) 2020-2023 como plano de referência pelos seguintes motivos: (i) é o instrumento de planejamento com previsão constitucional; (ii) é um plano maior que o Plano Estratégico de Governo, pois contém, além das diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública, as despesas de capital e as delas decorrentes, bem como os programas de duração continuada para cada os três poderes – executivo, legislativo e judiciário.

Em seguida, fizemos um teste de compatibilidade entre os planos, a partir de um conjunto de variáveis escolhidas tanto no plano de comparação (Plano Estratégico de Governo 2019-2022), quanto no plano de referência (PPA 2020-2023).

Esse teste de compatibilidade compara as variáveis do Plano Estratégico de Governo 2019-2022 com as variáveis no Plano Plurianual 2020-2023 para averiguar a convergência entre elas, tendo sido conduzido segundo a metodologia descrita no Capítulo 3 da dissertação.

As variáveis escolhidas para terem a compatibilidade testada entre os planos foram as apresentadas no quadro a seguir:

Quadro 21 - Variáveis de Comparação e de Referência

VARIÁVEL DE COMPARAÇÃO (PE 2019-2022)	VARIÁVEL DE REFERÊNCIA (PPA 2020-2023)
MISSÃO	MISSÃO
VISÃO	VISÃO
VALOR	VALOR
OBJETIVO ESTRATÉGICO	OBJETIVO ESTRATÉGICO
INDICADOR	META
META	

Fonte: Elaborado pelo autor, 2021.

Os resultados do teste de compatibilidade apontaram que a identidade estratégica dos planos era compatível. Essa identidade é representada pelas variáveis três primeiras variáveis “missão”, “visão” e “valor” do quadro acima, que se mostraram idênticas em ambos os documentos.

Além disso, os resultados da pesquisa mostraram que os objetivos estratégicos trabalhados em cada um dos planos também foram aprovados no teste de compatibilidade – isto é, foi possível identificar alta convergência entre os objetivos estratégicos do plano de comparação (PE 2019-2022) em relação ao plano de referência (PPA 2020-2023).

Entretanto, ao analisarmos as ações, traduzidas no Plano Estratégico através das variáveis de comparação “indicador” e “meta” e no Plano Plurianual pela variável de referência “meta”, observamos que, ao menos para as áreas da educação e do esporte – definidos como escopo da pesquisa – que os planos não eram compatíveis entre si, de acordo com os critérios definidos no Capítulo 3 da dissertação. Isso porque apenas 37,8% dos indicadores e das metas do Plano Estratégico de Governo 2019-2022 foram convergentes com as metas do Plano Plurianual 2020-2023. Esse percentual significa que dos 82 indicadores e metas existentes no plano de comparação, apenas 31 passaram nos critérios de compatibilidade ao serem confrontados com as metas do plano de referência.

Essa incompatibilidade entre as variáveis de comparação “indicador” e “meta” do Plano Estratégico de Governo 2019-2022 com relação ao Plano Plurianual (PPA) 2020-2023 resulta na incompatibilidade entre os planos, tendo em vista que estas variáveis consistem na relação de ações, programas e projetos a serem desenvolvidos

por cada um dos planos e de suas entregas esperadas durante o período de vigência. Uma vez que as ações e as entregas previstas pelos planos não são convergentes o suficiente, ficou caracterizada a incompatibilidade final entre os instrumentos de planejamento analisados. A relação completa dos indicadores e das metas analisadas é apresentada no Apêndice B da dissertação.

Diante disso e com o objetivo de contribuir para a melhoria do processo de planejamento governamental no Governo de Sergipe, resolvemos elaborar esta proposta de melhoria que consiste na elaboração de um plano estratégico de governo em sincronia com o plano plurianual através de um processo unificado que evite distorções nas ações e resultados esperados de cada um dos planos. Essa proposta foi feita levando em consideração um levantamento de problemas que realizados a partir dos resultados obtidos da pesquisa da dissertação.

Problemas identificados

A seguir, serão apresentados os principais problemas identificados que contribuíram para a incompatibilidade entre o Plano Estratégico de Governo 2019-2022 e o Plano Plurianual 2020-2023, considerando o escopo de pesquisa definido nas áreas da educação e do esporte. Esses problemas serão alvos da proposta de melhoria deste produto técnico.

Os problemas identificados serão apresentados para cada uma das três etapas de pesquisa, sendo elas: (i) levantamento dos processos de elaboração dos planos, (ii) caracterização das estruturas internas dos planos e (iii) análise de compatibilidade.

Do levantamento dos processos de elaboração dos planos

O quadro a seguir apresenta o resumo da comparação dos processos de elaboração entre os planos, conforme levantado pela primeira etapa da pesquisa realizada.

Quadro 22 - Comparação dos processos de elaboração do Plano Estratégico 2019-2022 e do Plano Plurianual 2020-2023.

Plano Estratégico do Governo de Sergipe 2019-2022 SEGG	Plano Plurianual 2020-2023 SEFAZ
TEMPO DE ELABORAÇÃO Início da elaboração: janeiro/2019 Término da elaboração/lançamento: novembro/19 Total: Aproximadamente 10 meses.	TEMPO DE ELABORAÇÃO Início da elaboração: janeiro/2019 Término da elaboração/envio à ALESE: setembro/2019. Total: Aproximadamente 08 meses.
ETAPAS DE ELABORAÇÃO Jan/19: Estudos e discussões iniciais Fev/19: Benchmarking de planejamento estratégico no setor público Fev-Mar/19: Entrevistas com o alto escalão – governador, vice-governadora, secretários de Estado e presidentes das entidades da administração indireta. Mar/19: Consolidação das entrevistas e construção da identidade estratégica do plano Abr/19: Elaboração e realização do Seminário de Planejamento Estratégico junto aos órgãos e entidades governamentais	ETAPAS DE ELABORAÇÃO Jan/19: Início do planejamento para elaboração do plano Abr/19: Divulgação do manual de elaboração do PPA para os demais órgãos e entidades governamentais Abr-Mai/19: Realização das oficinas do PPA junto aos órgãos e entidades governamentais Mai-Jun/19: Elaboração e entrega das partes setoriais dos órgãos e entidades governamentais à equipe da SEFAZ Jun-Jul-Ago/19: Revisão, correção e consolidação das partes setoriais recebidas pela SEFAZ

<p>Abr-Mai-Jun/19: Elaboração e realização das oficinas de planejamento estratégico junto aos órgãos e entidades governamentais</p> <p>Jul-Ago-Set-Out/19: Consolidação do Quadro de Metas, revisão e editoração do plano.</p> <p>Nov/19: Lançamento oficial.</p>	<p>Ago/19: Audiências públicas territoriais para apresentação à população dos trabalhos realizados.</p> <p>Set/19: Envio à Superintendência de Atos Legislativos para encaminhamento à Assembleia Legislativa.</p>
<p>INTERAÇÃO COM OS DEMAIS ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA</p> <p>A interação com os órgãos se deu de forma presencial, através do seminário e das oficinas, e virtual com o encaminhamento de demandas através de e-mails e mensagens de WhatsApp para as assessorias de planejamento dos órgãos governamentais.</p>	<p>INTERAÇÃO COM OS DEMAIS ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA</p> <p>A interação com os órgãos se deu de forma presencial, através de treinamentos por grupos, que foram formados por órgãos de natureza afim, e por meio de visitas presenciais. Também houve contato virtual, através de email e mensagens de WhatsApp.</p>
<p>ATORES</p> <p>O governador, a vice-governadora, os secretários estaduais à época, diretores-presidentes das entidades vinculadas, bem como as equipes de planejamento dos órgãos/entidades, tendo o processo sido conduzido pela equipe da SEGG.</p>	<p>ATORES</p> <p>Todos os órgãos da administração pública estadual, através das equipes de planejamento, foram envolvidos no processo coordenado pela SEFAZ.</p>
<p>MODELO UTILIZADO NA CONSTRUÇÃO DO PLANO</p> <p>Adaptação do <i>Balanced Scorecard (BSC)</i> para o setor público, a partir de três perspectivas: (i) resultados para a sociedade, (ii) modernização da gestão e (iii) finanças e orçamento. Para cada perspectiva, são atribuídos diferentes objetivos estratégicos. Esses objetivos, por sua vez, são subdivididos em estratégias, indicadores e metas.</p>	<p>MODELO UTILIZADO NA CONSTRUÇÃO DO PLANO</p> <p>A elaboração do PPA 2020-2023 seguiu o mesmo modelo do PPA 2016-2019, baseado na antiga metodologia do PPA do Governo Federal que trabalha com o estabelecimento de programas temáticos, objetivos e metas.</p>
<p>LEGISLAÇÃO VINCULANTE</p> <p>Não há legislação que regule a elaboração do Plano Estratégico de Governo no Estado de Sergipe.</p>	<p>LEGISLAÇÃO VINCULANTE</p> <p>A necessidade de elaboração do PPA está contida na Constituição do Estado de Sergipe, em seu art. 150.</p>
<p>MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO</p> <p>O monitoramento e a avaliação do Plano Estratégico são feitos de forma anual, com a realização de reuniões individuais com os órgãos para apuração do cumprimento das metas do respectivo ano. Foram criadas métricas de desempenho, a fim de averiguar o grau de cumprimento e o nível de dificuldade do plano de cada órgão.</p> <p>Não há integração com o monitoramento do PPA.</p>	<p>MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO</p> <p>Foi elaborado um manual para o monitoramento e a avaliação do PPA. Está prevista ainda a criação de um módulo no i-Gesp (sistema de gestão do Governo do Estado de Sergipe) para que o monitoramento possa ser realizado via sistema.</p>

Fonte: Elaborado pelo autor, 2021.

Os resultados apontam que o Plano Estratégico de Governo 2019-2022 e o Plano Plurianual 2020-2023 tiveram tempos de elaboração semelhantes, tendo o

primeiro durado aproximadamente 10 meses – de meados de janeiro a meados de novembro de 2019 – e o segundo aproximadamente 08 meses – de meados de janeiro a meados de setembro de 2019.

Além disso, observa-se que nos meses de abril, maio e junho foram realizadas as oficinas de planejamento, tanto do Plano Estratégico, quanto do PPA, junto às equipes dos órgãos setoriais da administração pública estadual. Conforme identificado na pesquisa, algumas oficinas foram, inclusive, realizadas em conjunto.

Ademais, ambos os processos demandaram trabalho dos órgãos e das entidades governamentais, sobretudo das equipes de planejamento, que foram responsáveis pela aplicação da metodologia definida pelos órgãos centrais e coordenadores dos processos de construção de cada um dos planos, SEGG e SEFAZ.

Cabe destacar, contudo, que apenas o processo de elaboração do Plano Plurianual (PPA) 2020-2023 contou com uma etapa de interação com a sociedade civil. No mês de agosto de 2019, entre os dias 06 e 15, foram realizadas audiências públicas em todos os territórios sergipanos para apresentar os resultados do processo de elaboração do Plano Plurianual (PPA) 2020-2023 e ainda discutir o processo de elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2020. Entretanto, observa-se que esta etapa foi realizada já ao final do processo de elaboração do PPA 2020-2023, tendo em vista que já no mês seguinte, setembro de 2019, ele foi enviado para a Superintendência de Atos Legislativos para posterior encaminhamento à Assembleia Legislativa do Estado.

Além disso, a partir dos resultados da pesquisa, não foi constatada a participação da Assembleia Legislativa do Estado no processo de elaboração de nenhum dos dois planos, tendo esse processo ficado a cargo do Poder Executivo. No caso do PPA 2020-2023, por se tratar de um plano com previsão constitucional e ser aprovado através de lei, as discussões na Assembleia Legislativa se deram após o envio da proposta pelo Poder Executivo, em setembro de 2019. O PPA 2020-2023 foi aprovado pela Assembleia Legislativa do Estado na sessão do 26 de dezembro de 2019 (SERGIPE, 2019).

O levantamento do processo de elaboração dos planos apontou para uma problemática: [a duplicidade do processo de planejamento governamental central](#). Pois, ao mesmo tempo, as equipes dos órgãos setoriais precisaram lidar com duas

coordenações centrais – da SEGG e da SEFAZ – para tratar da elaboração de dois planos distintos, mas que abordaram as mesmas questões: as ações prioritárias da secretária, com a definição de objetivos e metas.

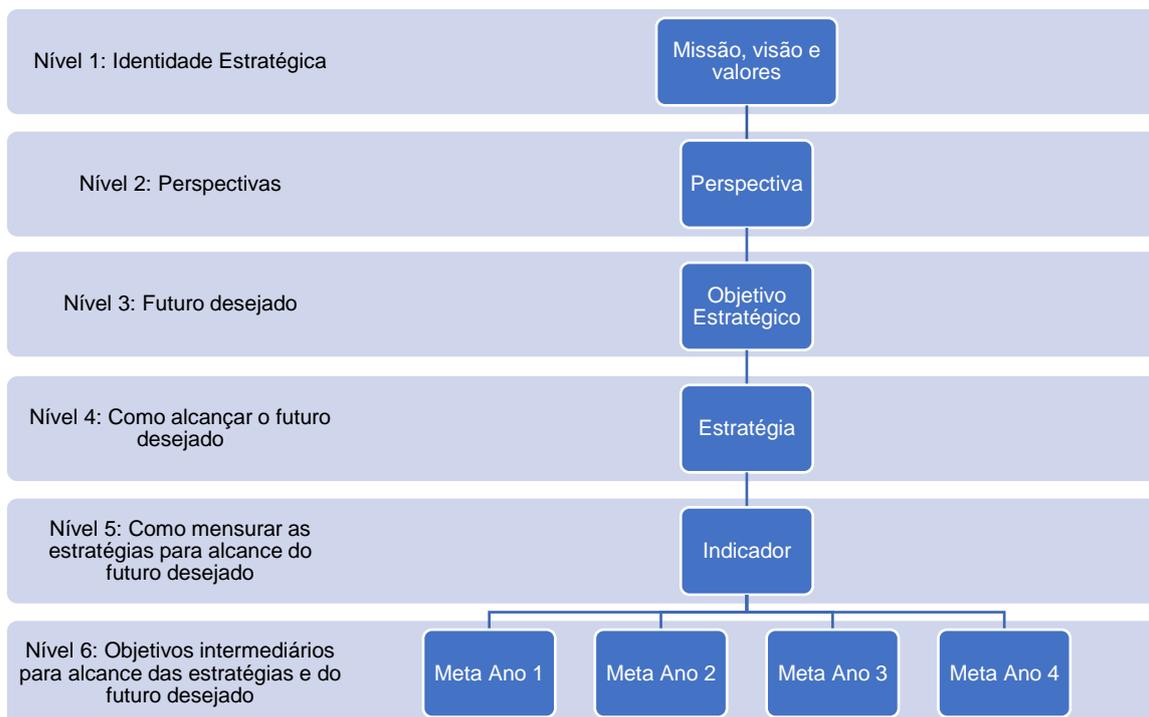
Essa duplicidade do processo central de planejamento causa perdas de eficiência à gestão administrativa, gerando um duplo processo de tomada de decisão, que necessariamente precisa envolver a alta gestão dos órgãos, para decidir em momentos diferentes sobre assuntos de natureza equivalente, podendo, inclusive, gerar decisões destoantes a depender do momento, da autoridade e do ambiente.

Além disso, essa duplicidade contribui para que as equipes dos órgãos não visualizem o planejamento como sendo um processo único e integrado voltado para a produção de políticas públicas e para a entrega de resultados à sociedade e que de fato oriente o processo de trabalho e de gestão do órgão, mas alimenta a ideia de o planejamento estar associado apenas a elaboração de planos que são solicitados por secretarias de poder centralizador.

Da caracterização das estruturas internas dos planos

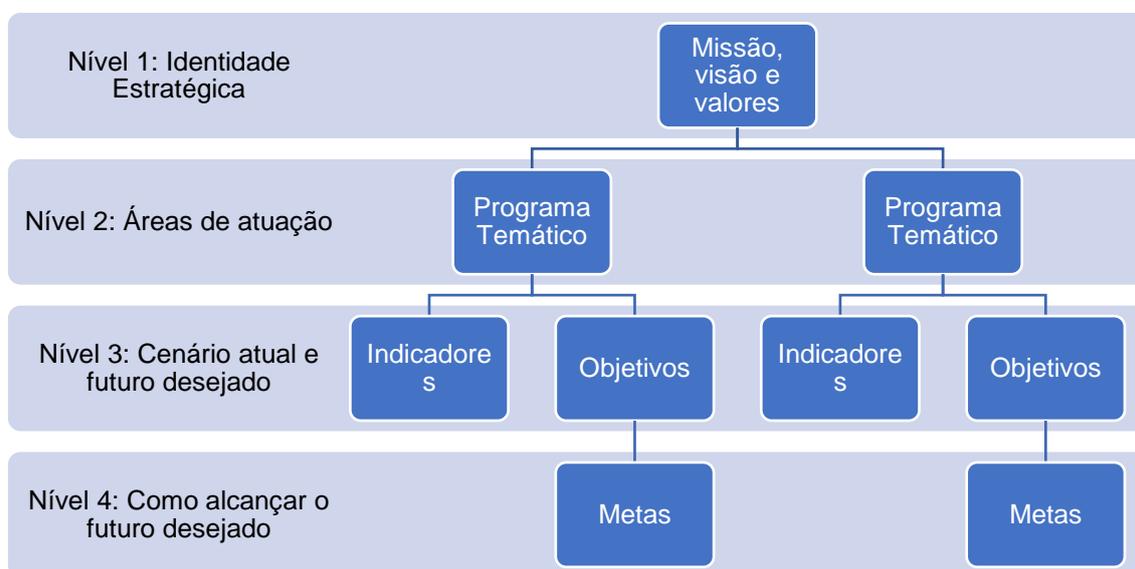
A seguir, serão apresentadas as figuras que, de forma resumida, apresentam a estrutura lógico-hierárquica nas quais foram construídos o Plano Estratégico 2019-2022 e o Plano Plurianual 2020-2023.

Figura 10 - Estrutura lógico-hierárquica do Plano Estratégico 2019-2022



Fonte: Elaborado pelo autor, 2021.

Figura 11 - Estrutura lógico-hierárquica do PPA 2020-2023



Fonte: Elaborado pelo autor, 2021.

Observa-se que os planos possuem diferentes estruturas lógicas, o que concorda com o fato de terem utilizado metodologias diversas para a elaboração.

Enquanto o Plano Estratégico 2019-2022 utilizou uma adaptação do *Balanced Scorecard (BSC)*²⁰ para o setor público, o Plano Plurianual 2020-2023 seguiu antiga metodologia de elaboração de PPA do governo federal.

Sobre o *BSC* e a adaptação feita pela equipe da SEGG, cabe explicar que o modelo original, utilizado no ambiente empresarial privado, trabalha com quatro perspectivas de análise: finanças, processos internos, aprendizado e clientes. Já para o planejamento do setor público, a equipe da SEGG escolheu três perspectivas, sendo elas: resultados para a sociedade; modernização da gestão; finanças e orçamento (SERGIPE, 2019a).

Essas perspectivas trabalham como áreas de análise e atuação, em que são agregados os objetivos estratégicos e foram pensadas a partir de perguntas chaves. A perspectiva de resultados para a sociedade se associa à pergunta “Para realizar a nossa visão, que resultados devemos apresentar à sociedade?” e está relacionada ao atendimento das expectativas do governo por meio da prestação de serviços públicos (SERGIPE, 2019b).

Já a perspectiva de modernização da gestão se associa a duas perguntas, sendo elas: “Para satisfazer a sociedade, em quais processos de trabalho precisamos alcançar a excelência?” e “Para estarmos aptos para desempenhar um serviço de qualidade, como devemos preparar os nossos agentes públicos?”. Nessa perspectiva, os objetivos trabalham melhorias voltadas à gestão pública (SERGIPE, 2019b).

A última perspectiva, finanças e orçamento, se associa a pergunta “Para realizar as demais perspectivas, qual é o suporte estrutural que devemos ter?” e diz respeito às condições financeiras de execução do proposto pelo governo através do plano (SERGIPE, 2019b).

Diante disso, observa-se que diferentes formas de apresentar as informações foram estabelecidas. Enquanto o Plano Estratégico trabalha a partir de perspectivas – resultados para a sociedade, modernização da gestão, finanças e orçamento – o Plano Plurianual é dividido em programas temáticos, a exemplo dos programas

²⁰ Trata-se de uma metodologia desenvolvida pelos professores David Norton e Robert Kaplan no início da década de 1990, a partir de um estudo realizado com várias empresas, que busca ampliar a visão da gestão tradicional e dos instrumentos de controle para além dos indicadores de natureza financeira, a partir de quatro perspectivas de análise: financeira, cliente, processos internos e, por último, aprendizagem e conhecimento (PEDRO, 2004).

“Educação básica de qualidade” e “Esporte, juventude e lazer”, apresentando uma divisão funcional por área da administração pública.

Na prática, as diferentes metodologias podem confundir os atores envolvidos, sobretudo pelo fato de ambos os programas terem sido elaborados concomitantemente. Sendo assim, a segunda problemática identificada é a utilização de métodos e linguagens diversas para se referir a mesma realidade na elaboração dos planos. Entende-se que isso pode, inclusive, contribuir para dificultar a transparência, a clareza e o controle social sobre os planos.

Da análise de compatibilidade

Para cada variável do tipo “indicador” e “meta” das áreas da educação e esporte do plano de comparação (PE 2019-2022), foram observados no plano de referência (PPA 2020-2023) a existência da variável “meta” que fosse compatível, de acordo com as equivalências definidas.

Inicialmente foram divididos os possíveis resultados da comparação em quatro categorias, definidas no Capítulo 3 – Metodologia – da dissertação e reproduzidas a seguir:

- e. O componente do plano de comparação consta no plano de referência na sua totalidade e dimensão, sem exceder ou faltar.
Ex: ambos os planos possuem a meta “reformular 100 escolas públicas estaduais”;
- f. O componente do plano de comparação está contido no plano referência apenas parcialmente, sendo menor ou menos ambicioso.
Ex: o plano de comparação (PE 2019-2022) possui a meta “reformular 30 escolas públicas estaduais”, enquanto o plano de referência (PPA 2020-2023) possui como meta “reformular 100 escolas públicas estaduais”; ou
Ex: o plano de comparação (PE 2019-2022) possui a meta de “atingir 5,0 pontos no IDEB até 2022”, enquanto o plano de referência (PPA 2020-2023) possui como meta “atingir 5,0 pontos no IDEB até 2021”.
- g. O componente do plano de comparação contém um componente do plano de referência, mas é maior ou mais ambicioso.

Ex: o plano de comparação (PE 2019-2022) possui a meta “reformular 120 escolas públicas estaduais”, enquanto o plano de referência (PPA 2020-2023) possui como meta “reformular 80 escolas públicas estaduais”; ou

Ex: o plano de comparação (PE 2019-2022) possui a meta de “atingir 5,0 pontos no IDEB até 2021”, enquanto o plano de referência (PPA 2020-2023) possui como meta “atingir 5,0 pontos no IDEB até 2022”.

h. O componente do plano de comparação não está presente no plano de referência.

Ex.: o plano de comparação PE (2019-2022) possui a meta “reformular 100 escolas públicas estaduais”, enquanto o plano de referência (2020-2023) não prevê a reforma de escolas.

O resultado completo, item por item, desta comparação é apresentado no Apêndice B da dissertação. Nele, é possível verificar todos os indicadores e suas respectivas metas constantes do Plano Estratégico 2019-2022 (Plano de Comparação) para as áreas da educação e do esporte, escopos da pesquisa, assim como suas respectivas metas anuais de 2019, 2020, 2021 e 2022, confrontadas com as metas do PPA 2020-2023 (Plano de Referência). A seguir é reproduzida a tabela resumo contendo os resultados desta comparação.

Tabela 6 - Resumo da comparação das variáveis 'indicador' e 'metas' do PE junto ao PPA

Plano de Comparação (PC)	Plano de Referência (PR)				
	Consta no PR em sua totalidade e dimensão	Está contido no PR apenas parcialmente, sendo menor ou menos ambicioso	Contém componente do PR apenas parcialmente, mas é maior ou mais ambicioso	Não consta no PR	Total
Indicadores e Metas	5	0	37	40	82
%	6,1%	0,0%	45,1%	48,8%	100,0%

Fonte: Elaborado pelo autor, 2021.

A partir dos resultados obtidos, identificamos que uma quantidade considerável de indicadores e metas constantes do Plano Estratégico 2019-2022 não foram

inseridos no Plano Plurianual 2020-2023, ao menos para as áreas de estudo da educação e do esporte.

Da Tabela 1, depreende-se que 48,8% dos indicadores do PE 2019-2022 (Plano de Comparação) não estavam presentes no PPA 2020-2023 (Plano de Referência), considerando o escopo da pesquisa. Isso aponta para um outro problema: o apontamento de ações prioritárias no plano estratégico de governo sem correspondência direta no instrumento de planejamento constitucional, o plano plurianual. Isso configura uma grave disfunção do processo de planejamento, uma vez que a Constituição determina²¹, no artigo 165, § 7º, que o orçamento público deve ser compatibilizado com o PPA, ou seja, para que um projeto possua previsão orçamentária, ele deve estar inserido no PPA. Sendo assim, ações constantes do plano estratégico que não estejam previstas no PPA são inviáveis do ponto de vista orçamentário e apenas fazem sentido se forem ações não-orçamentárias, a exemplo da elaboração de manuais e portarias internas.

Ainda sobre os resultados reproduzidos na Tabela 1, destaca-se que apenas 05 indicadores do PE 2019-2022 foram identificados no PPA 2020-2023 em sua totalidade e dimensão, considerando o escopo da pesquisa nas áreas da educação e do esporte. Isso significa que apenas 05 indicadores, do total de 82 constantes do PE 2019-2022, possuíam exatamente a mesma entrega e o mesmo prazo de conclusão previsto no PPA 2020-2023. Naturalmente, esses 05 indicadores passaram no teste de compatibilidade.

Além disso, cabe destacar que 37 indicadores, que representam 45,1% do total, do PE 2019-2022 estavam contidos no PPA 2020-2023 apenas parcialmente, sendo maiores ou mais ambiciosos. Para identificá-los, fizemos duas perguntas principais: (i) “Houve variação no quantitativo da meta agregada?”, isto é, a meta global que o Plano de Comparação pretende cumprir no seu período de vigência é quantitativamente equivalente ao Plano de Referência? e (ii) “Houve variação no prazo de conclusão da meta agregada?”, isto é, a meta global que o Plano de Comparação pretende cumprir foi posta para o mesmo ano que o Plano de Referência? O

²¹ Artigo 165, § 7º. Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional (BRASIL, 1988).

detalhamento do procedimento realizado está contido no Capítulo 3 – Metodologia – da dissertação e, ainda, no Capítulo 4 – Discussão dos Resultados.

Além disso, conforme apresentado na Tabela 2 a seguir, observou-se que dos 37 indicadores do PE 2019-2022 que estavam contidos no PPA 2020-2023 apenas parcialmente, 11 deles possuíam uma antecipação de prazo de conclusão superior a 01 ano, de modo que ficou constatada a incompatibilidade para esses indicadores – segundo os critérios definidos no Capítulo 3 da dissertação – dada a discrepância no prazo de conclusão das metas que prejudica a tomada de decisão, a gestão pública, a produção dos resultados à sociedade e o controle social. Desta forma, identificou-se um quarto problema: [a existência de prazos diversos para a conclusão de ações prioritárias equivalentes entre os planos.](#) Essa diferença entre prazos configura outra disfunção do processo de planejamento, que precisa liderar a ação governamental de forma clara e precisa. Ao haver múltiplas possibilidades de prazos, fica incerto, até do ponto de vista do controle social, quando as políticas públicas devem ter seus resultados implantados.

Tabela 7 - Análise de aceitabilidade dos critérios de compatibilidade para as variáveis "indicador" e "meta" parcialmente contidas no Plano de Comparação em relação ao Plano de Referência.

VARIAÇÃO NO QUANTITATIVO DA META AGREGADA?	QTD	MAIOR QUE 25%?	PASSA NO CRITÉRIO DE ACEITABILIDADE	VARIAÇÃO NO PRAZO DE CONCLUSÃO DA META AGREGADA?	QTD	MAIOR QUE 25%?	PASSA NO CRITÉRIO DE ACEITABILIDADE
NÃO, O QUANTITATIVO DA META AGREGADA É O MESMO NOS DOIS PLANOS	37	NÃO SE APLICA	SIM	ANTECIPAÇÃO DE 1 ANO EM RELAÇÃO AO PR	26	NÃO	SIM
				ANTECIPAÇÃO DE 2 ANOS EM RELAÇÃO AO PR	0	SIM	NÃO
				ANTECIPAÇÃO DE 3 ANOS EM RELAÇÃO AO PR	5	SIM	NÃO
				ANTECIPAÇÃO DE 4 ANOS EM RELAÇÃO AO PR	6	SIM	NÃO
SIM, O QUANTITATIVO DA META AGREGADA É DIFERENTE NOS DOIS PLANOS	0	NÃO SE APLICA	NÃO SE APLICA	ANTECIPAÇÃO DE 1 ANO EM RELAÇÃO AO PR	NÃO SE APLICA	NÃO SE APLICA	NÃO SE APLICA
				ANTECIPAÇÃO DE 2 ANOS EM RELAÇÃO AO PR	NÃO SE APLICA	NÃO SE APLICA	NÃO SE APLICA
				ANTECIPAÇÃO DE 3 ANOS EM RELAÇÃO AO PR	NÃO SE APLICA	NÃO SE APLICA	NÃO SE APLICA
				ANTECIPAÇÃO DE 4 ANOS EM RELAÇÃO AO PR	NÃO SE APLICA	NÃO SE APLICA	NÃO SE APLICA

Fonte: Elaborado pelo autor, 2021.

Ainda sobre a Tabela 2, cabe explicar que dos 37 indicadores que ficaram na categoria de “contém componente do PR apenas parcialmente, mas é maior ou mais ambicioso”, apenas 26 passam nos critérios de compatibilidade, uma vez que não possuem variação no quantitativo da meta agregada superior a 25% e não possuem variação superior a 01 ano no prazo de conclusão da meta.

No caso específico desses 26, observa-se no quadro que eles não possuem nenhuma variação no quantitativo global da meta, mas se tornam mais ambiciosos que os do Plano de Referência, pois possuem metas antecipadas em 01 ano.

Outros 05 indicadores e suas respectivas metas possuem o mesmo quantitativo agregado do plano de referência, mas anteciparam o prazo de conclusão em 03 anos, tornando-as incompatíveis por superar o critério estabelecido. Um exemplo de indicador que se enquadrou nesta situação é a “Criação e implementação do Sistema

Estadual de Avaliação da Educação Básica” que possui como meta “Sistema Estadual de Avaliação da Educação Básica criado e implementado até 2020” no Plano Estratégico 2019-2022 e no PPA 2020-2023 está contida a meta no “Criar e implementar, em parceria com os municípios, o Sistema Estadual de Avaliação da Educação Básica, até 2023”. Ou seja, ambos buscam entregar o mesmo produto, sendo ele um Sistema Estadual da Educação Básica implementado, porém com *03 anos de diferença*, tornando a ação incompatível entre os planos.

Além disso, 06 indicadores e suas respectivas metas também possuem o mesmo quantitativo agregado do Plano de Referência, porém anteciparam o prazo de conclusão em 04 anos, também tornando-as incompatíveis com o Plano de Referência. Um exemplo de indicador do Plano Estratégico 2019-2022 que se enquadrou nesta situação é a “Implantação da Política Estadual de Educação de Jovens e Adultos em parceria com os municípios e de forma intersetorial” que possui como meta a “Política Estadual de Educação de Jovens e Adultos implementada até 2019”, mas que no PPA 2020-2023 aparece como meta “Criar e Implementar a Política Estadual de Jovens e Adultos, de forma intersetorial, considerando as especificidades dos diferentes níveis e modalidades de ensino, até 2023”. Percebe-se, portanto, que em ambos os planos consta a meta de criação e implementação de uma Política Estadual de Jovens e Adultas, feita de forma intersetorial, mas com prazos de conclusão bastante distintos, *com 04 anos de diferença entre si*, tornando as ações incompatíveis entre os planos.

A seguir será apresentada a proposta de melhoria, enquanto produto técnico da dissertação, elaborada levando em consideração os problemas discutidos acima.

Proposta de melhoria

Da seção anterior, foram identificados 04 problemas que contribuíram para que o Plano Estratégico de Governo 2019-2022 fosse considerado incompatível com relação ao Plano Plurianual 2020-2023, considerando o escopo de pesquisa, sendo eles:

- **A duplicidade do processo de planejamento governamental central**, que causa perdas de eficiência à gestão administrativa, retrabalho no processo de tomada de decisão e prejuízos a efetividade do planejamento enquanto ferramenta integradora e facilitadora das políticas públicas.
- **A utilização de métodos e linguagens diversas para se referir a mesma realidade na elaboração dos planos**, que pode confundir os atores envolvidos e dificultar a comunicação, a transparência e o controle social.
- **O apontamento de ações prioritárias no Plano Estratégico de Governo sem correspondência direta no instrumento de planejamento constitucional – Plano Plurianual**, configurando uma disfunção do processo de planejamento e inviabilizando medidas de natureza orçamentária do Plano Estratégico que não estejam previstas no PPA, tendo em vista a obrigatoriedade constitucional de compatibilização das leis orçamentárias com o PPA.
- **A existência de prazos diversos para a conclusão de ações prioritárias equivalentes entre os planos**, prejudicando a função do planejamento de liderar a ação governamental de forma clara e precisa, além de prejudicar o controle social e gerar incertezas acerca de quando os resultados das políticas públicas serão gerados.

Diante disso, propomos o seguinte rol de ações para a melhoria do processo de planejamento governamental no Poder Executivo do Estado de Sergipe, considerando a necessidade de integração dentre os instrumentos de planejamento:

1. A unificação do processo de planejamento governamental através da criação de uma Secretaria de Estado de Planejamento (SEPLAN) na estrutura organizacional do Poder Executivo.

Conforme apresentado no desenho da problemática no capítulo de Introdução da dissertação, a Lei 8.496/2018 que versa sobre a estrutura administrativa do Poder Executivo, resolveu dividir as atribuições referentes à construção dos instrumentos de planejamento estaduais.

Ficou sobre a responsabilidade da Secretaria de Estado da Fazenda (SEFAZ) a elaboração do PPA, da LDO e da LOA. Enquanto isso, coube à Secretaria de Estado Geral de Governo (SEGG) “o planejamento e a coordenação da ação governamental, mediante a elaboração, o acompanhamento e o controle de planos, programas e projetos, [...], elaboração, coordenação, controle e avaliação de planos, programas e projetos governamentais e seus resultados” (SERGIPE, 2018).

Os resultados apresentados na etapa da pesquisa de levantamento dos processos de elaboração dos planos apontam, de fato, para a duplicidade do processo de planejamento governamental central no Governo de Sergipe, que gerou dois planos de nível estratégico e que estabelecem de forma distinta as prioridades do governo, ao menos para as áreas pesquisadas – educação e esporte. Entendemos que essa duplicidade gera dúvidas acerca da própria função do planejamento enquanto orientador da ação dentro do governo e causa prejuízos à eficiência da gestão administrativa, retrabalho no processo de tomada de decisão e percalços na implementação das políticas públicas.

Essa problemática deixa margem, inclusive, para questionamentos acerca do processo de formação da agenda do governo e de tomada de decisão. Afinal de contas, dada essa duplicidade identificada e a incompatibilidade constatada pela pesquisa, é o Plano Estratégico de Governo ou o Plano Plurianual que contêm a agenda de governo? Ou será que a agenda real de governo não está contida em nenhum desses instrumentos? Esses questionamentos extrapolam o escopo da pesquisa realizada no âmbito desta dissertação, mas serve de indagação para outros pesquisadores que, porventura, desejem investigar a questão.

Observou-se que, apesar das equipes da SEGG e da SEFAZ terem realizado algumas etapas em conjunto, a exemplo de oficinas de planejamento junto aos órgãos

setoriais, o relacionamento dos órgãos centrais junto aos órgãos setoriais se deu de forma independente.

Com isso, na prática, houve duas equipes distintas de órgãos centrais – SEGG e SEFAZ – em constante contato com as equipes de planejamento dos órgãos setoriais construindo dois planos que versavam sobre as prioridades da gestão, a definição de objetivos e de metas.

Apesar da orientação para que as equipes de planejamento dos órgãos setoriais compatibilizassem as ações propostas para cada um dos planos, de fato, não houve uma etapa de controle em que fossem identificadas as incompatibilidades e solicitadas as devidas correções. Além disso, os planos utilizaram diferentes metodologias de elaboração, dificultando a integração do conteúdo pelas equipes de planejamento dos órgãos setoriais, que precisaram formatar suas ações de acordo com o modelo solicitado pelos órgãos centrais coordenadores da elaboração dos planos – SEGG e SEFAZ.

Acredita-se que a unificação do processo de planejamento governamental central em um único órgão da estrutura organizacional do Poder Executivo do Estado de Sergipe ampliaria a racionalidade do processo, com ganhos de eficiência e de transparência junto aos interessados. Isso porque seria possível construir um processo integrado de elaboração dos instrumentos de planejamento, cortando as duplicidades e fazendo o recorte necessário de acordo com o escopo de cada plano.

Uma forma de se fazer essa unificação é através da criação de uma Secretaria de Estado de Planejamento (SEPLAN) que seja responsável pela elaboração, monitoramento e avaliação de todos os instrumentos de planejamento estaduais – Plano Estratégico, Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual.

2. A integração dos processos de elaboração do Plano Estratégico de Governo e do Plano Plurianual

A partir da pesquisa realizada, observamos que ambos os planos foram elaborados paralelamente, com início no mês de janeiro do primeiro ano da gestão do atual mandato eleito. Entretanto, eles foram coordenados por equipes diversas e

seguiram metodologias próprias, conforme encontrado no levantamento dos processos de elaboração dos planos.

Com a integração dos processos de planejamento governamental, é possível elaborar ambos os planos conjuntamente a partir de um processo único e bem definido, que extraia, ao final, o recorte necessário para cada um dos planos.

A ideia é que seja possível realizar as etapas do processo de elaboração em conjunto, sem fazer distinção entre os planos. Afinal, as primeiras etapas procuram definir a identidade do governo eleito, com a missão, a visão e os valores, além de definir os principais objetivos estratégicos da gestão, o que, naturalmente, deve servir a ambos os planos, tendo em vista o nível estratégico a que se propõem. As etapas seguintes podem variar a depender da metodologia escolhida, mas devem envolver a definição de objetivos estratégicos para o governo, assim como a escolha das ações que serão realizadas para atingir esses objetivos, com suas respectivas metas.

Disso, o que se propõe que é o Plano Plurianual contemple todos os objetivos, ações e metas definidas pela equipe de elaboração em conjunto com as equipes de planejamento dos órgãos setoriais, fruto desse processo unificado de elaboração dos planos.

Afinal, o PPA deve ser um plano maior que o Plano Estratégico de Governo, pois contém, além das diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública, as despesas de capital e as delas decorrentes, bem como os programas de duração continuada para cada os três poderes – executivo, legislativo e judiciário.

Já para o Plano Estratégico de Governo, propõe-se que seja aplicado um método de priorização e escolha junto a todas as ações constantes do Poder Executivo no PPA. Isso porque o PE é um plano voltado para a gestão do governante eleito e, portanto, restringe-se ao poder executivo. Essa metodologia de priorização deve retornar aquelas ações de maior caráter estratégico, ou seja, as que têm maior relevância para a administração pública estadual e para a produção de resultados à sociedade.

Com isso, o Plano Estratégico deverá manter a identidade do Plano Plurianual, com uma correspondência de ações propostas, mas realizando o recorte necessário para torná-lo um instrumento de trabalho mais enxuto e que apresente, de fato, as principais ações e metas da gestão para guiar a produção de resultados pelas equipes da administração pública. A Figura 3 ilustra a lógica do modelo proposto.

Figura 12 - Plano Estratégico de Governo contido no Plano Plurianual



Fonte: Elaborado pelo autor, 2021.

A seguir, será apresentado o método de priorização proposto a ser aplicado nas ações constantes do PPA, fruto do processo unificado de elaboração dos instrumentos de planejamento governamental.

2.1 Método proposto para seleção das ações que compõem o Plano Estratégico de Governo

O método proposto se trata de uma adaptação feita pelo autor deste produto técnico a um modelo de atribuição de pesos criado pelo autor em conjunto com sua equipe de trabalho na Superintendência Especial de Planejamento, Monitoramento e Captação de Recursos (SUPERPLAN) da Secretaria de Estado Geral de Governo (SEGG).

O modelo criado, no âmbito da SUPERPLAN, é aplicado na ponderação da avaliação do cumprimento de metas anuais, tendo sido descrito no documento do Relatório de Avaliação 2019-2020 e se baseia na chamada “Matriz GUT”, aplicada enquanto ferramenta de priorização de problemas que devem ser alvo de intervenção da gestão da organização.

Entretanto, para este produto técnico, o modelo, conforme será apresentado a seguir, servirá para propor um método de priorização e seleção das ações de maior

relevância estratégica, constantes do Plano Plurianual, conforme descrito na sessão anterior, para compor o Plano Estratégico de Governo.

A matriz GUT analisa três dimensões dos problemas, sendo elas: gravidade, urgência e tendência. Periard (2011) explica que a gravidade é a dimensão que representa o impacto esperado pela ocorrência do problema, devendo ser analisado os efeitos de médio e longo prazo caso não seja resolvido.

Já a urgência é a dimensão que diz respeito ao prazo para resolver o problema, de modo que quanto mais urgente, menor deverá ser o tempo disponível para resolução. A dimensão da urgência responde à pergunta “A resolução do problema pode esperar ou deve acontecer imediatamente?” (PERIARD, 2011).

Por fim, a última dimensão, tendência, representa o potencial que o problema tem de crescer se nada for feito, sendo avaliado a partir da pergunta “Se nada for feito, o problema piora pouco a pouco ou bruscamente?” (PERIARD, 2011).

Na matriz GUT, deve ser atribuída uma nota de 1 a 5 para cada uma das dimensões apresentadas acima. Sendo 1 a nota que indica menor gravidade, urgência e tendência, e 5 a maior, conforme apresentado no quadro a seguir.

Quadro 23 - Matriz GUT

Nota	Gravidade	Urgência	Tendência
5	Extremamente grave	É necessária uma ação imediata	Se nada for feito, o agravamento da situação será imediato
4	Muito grave	Com alguma urgência	Vai piorar em curto prazo
3	Grave	O mais cedo possível	Vai piorar em médio prazo
2	Pouco grave	Pouco esperar um pouco	Vai piorar em longo prazo
1	Sem gravidade	Não tem pressa	Não vai piorar ou pode até melhorar

Fonte: Daychoum (2011)

Por fim, devem ser multiplicadas as notas de cada dimensão (G) x (U) x (T) para se obter o resultado da avaliação de cada problema. Sendo assim, devem ser priorizados aqueles que obtiverem maiores valores.

Para a adaptação proposta, não serão analisadas dimensões que indiquem a necessidade de priorizar problemas, como na Matriz GUT, mas sim ações da gestão governamental. Dessa forma, é proposto um modelo de matriz que trabalhe as seguintes dimensões: complexidade, recursos financeiros e capacidade de transformação.

Para cada dimensão, deve ser atribuída uma nota de 1 a 3 que indique, gradativamente, a intensidade da avaliação feita. Resolveu-se adaptar o modelo da matriz GUT, que vai de 1 a 5, para uma escala menor, de 1 a 3, na crença de que a valoração de critérios subjetivos, a exemplo da complexidade e da capacidade de transformação, pode gerar incertezas, com tendências a valores centrais.

A primeira dimensão, da complexidade, diz respeito ao grau de dificuldade intrínseca para a realização da ação ou projeto. Uma ação se torna mais complexa conforme: (i) necessita envolver mais atores e órgãos, que podem ser governamentais ou não, (ii) necessita de um processo de trabalho longo, com etapas intermediárias, (iii) depende de fatores internos e externos para que possa ser desenvolvida.

Para a Administração Pública, é importante que o Plano Estratégico de Governo priorize as ações de maior complexidade, uma vez que o plano ilumina a necessidade de que todos os atores da gestão governamental ajam em favor daquela ação, ampliando as chances de sucesso de ações desse tipo.

Naturalmente, uma ação que proponha a construção e implementação de um parque tecnológico no Estado é mais complexa que uma ação que proponha a criação de um plano de capacitação para servidores públicos. Pois, por exemplo, (i) a primeira deve envolver diversos atores governamentais e não governamentais; (ii) possui um longo processo para concretização, que passa pelas etapas de construção de uma obra pública, pela atração de parceiros privados e pela criação de um modelo de gestão; (iii) assim como depende de uma série de fatores internos e externos para ser implantada, a exemplo da disponibilidade de recursos, das condições de atratividade para empresas, do cenário econômico local e regional, dentre outras.

Sendo assim, propõe-se que para a dimensão da complexidade seja atribuída uma nota de 1 a 3, que representam, respectivamente, baixa, média e alta complexidade, conforme o quadro abaixo.

Quadro 24 - Valores para a dimensão da complexidade

Valor	Significado
1 (Baixo)	Ação de baixa complexidade, simples, dentro da governabilidade do órgão.
2 (Médio)	Ação de média complexidade, envolve mais de um órgão, mas é de governabilidade controlada.
3 (Alto)	Ação de alta complexidade, envolve muitos agentes governamentais e/ou não governamentais, possui governabilidade reduzida.

Fonte: Adaptado de SUPERPLAN, 2021.

Em seguida, a dimensão dos recursos financeiros busca avaliar a relevância financeira da ação proposta. Acredita-se que o Plano Estratégico de Governo deve conter as ações de maior custo, uma vez que se amplia a transparência sobre a utilização dos recursos públicos.

Com isso, propõe-se a aplicação de uma nota de 1 a 3, sendo baixa, média e alta utilização de recursos financeiros, conforme os limites observados no quadro a seguir.

Quadro 25 - Valores de referência para a dimensão dos recursos financeiros

Valor	Significado
1 (Baixo)	Não utiliza recursos financeiros ou utiliza poucos recursos (Até R\$ 1.000.000,00)
2 (Médio)	Uso moderado de recursos financeiros (R\$ 1.000.000,00 até R\$ 10.000.000,00).
3 (Alto)	Utiliza recursos financeiros intensivamente (Acima de R\$ 10.000.000,00).

Fonte: Adaptado de SUPERPLAN, 2021.

Por fim, a terceira e última dimensão, a capacidade de transformação social, diz respeito às ações com maior poder de gerar resultados finalísticos à sociedade e produzir impacto real na vida das pessoas. Dentro da administração pública, existem ações meio e ações finalísticas. As ações-meio dizem respeito ao próprio funcionamento da Administração e servem para o andamento da máquina pública. Já as ações finalísticas buscam gerar entregas concretas à população, através de políticas públicas que buscam efetivar os direitos fundamentais previstos constitucionalmente aos quais os cidadãos são titulares.

Sendo assim, acredita-se que o Plano Estratégico de Governo, enquanto relevante instrumento de controle social, deve priorizar as ações finalísticas e que tenham elevado poder de transformação social e/ou econômica.

Quadro 26 - Valor de referência da dimensão capacidade de transformação social

Valor	Significado
1 (Baixo)	Pouca capacidade de transformar a realidade social e/ou de contribuir para a melhoria de indicadores socioeconômicos
2 (Médio)	Média capacidade de transformar a realidade social e/ou de contribuir para a melhoria de indicadores socioeconômicos
3 (Alto)	Alta capacidade de transformar a realidade social e/ou de contribuir para a melhoria de indicadores socioeconômicos

Fonte: Adaptado de SUPERPLAN, 2021.

Por último, deve-se multiplicar os valores obtidos das dimensões (C) x (RF) x (CTS). Os valores obtidos poderão variar de 01 (1 X 1 X 1) a 27 (3 x 3 x 3). Recomenda-se inserir no Plano Estratégico de Governo ações cujo produto seja igual ou superior a 12, ou seja, que possuam pelo menos duas dimensões com intensidade média (valor 2) e uma com intensidade alta (valor 3).

Assim, terá sido produzido o recorte da priorização necessária para produção do Plano Estratégico de Governo, que passará a conter as ações do Plano Plurianual de maior complexidade, que utilize maior volume de recursos financeiros e que tenham maior capacidade de transformação social.

Referências

BATEMAN, T. S.; SNELL, S. A. **Administração**. 2. ed. Porto Alegre: Amgh, 2012.

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

DAYCHOUM, M. 40 **Ferramentas e Técnicas de Gerenciamento**. Rio de Janeiro: Brasport, 2011.

MAXIMIANO, A. C. A. **Introdução à administração** 5. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

PEDRO, José Maria. **O Balanced Scorecard (BSC) no Sector Público**. 2004. Disponível em: http://www.knowkapital.eu/extra/artigos/BSC_Sector_Publico_II.pdf. Acesso em: 12 out. 2021.

PERIARD, Gustavo. **Matriz GUT: Guia Completo**, 2011. Disponível em: <http://www.sobreadministracao.com/matriz-gut-guia-completo/>. Acesso em: 16 ago. 2021.

SERGIPE. ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SERGIPE. **Alese aprova LOA 2020 e PPA 2020-2023 e inicia recesso**. 2019a. Disponível em: <https://al.se.leg.br/alese-aprova-loa-2020-e-ppa-2020-2023-e-inicia-recesso/>. Acesso em: 12 out. 2021.

SERGIPE. SECRETARIA DE ESTADO GERAL DE GOVERNO. **Plano Estratégico do Governo de Sergipe 2019-2022**. 2019b. Disponível em: https://www.se.gov.br/uploads/download/filename_novo/1222/92d4fd71b5ff0d129c0cd512c623f16b.pdf. Acesso em 31 jan. 2021.

SERGIPE. **Lei Estadual Nº 8.496, de 28 de dezembro de 2018**. Dispõe sobre a Estrutura Organizacional Básica da Administração Pública Estadual – Poder Executivo, e dá providências correlatas. Disponível em: <https://al.se.leg.br/Legislacao/Ordinaria/2018/O84962018.pdf>. Acesso em: 06 dez. 2020.

SERGIPE. SECRETARIA DE ESTADO GERAL DE GOVERNO. **Plano Estratégico do Governo**. 2021. Disponível em: https://www.se.gov.br/segg/segg_plano_estrategico_do_governo. Acesso em: 12 out. 2021.

SILVA, R. O. **Teorias da administração**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2008.

SUPERINTENDÊNCIA ESPECIAL DE PLANEJAMENTO, MONITORAMENTO E CAPTAÇÃO DE RECURSOS (SUPERPLAN). **Relatório de Avaliação 2019-2020**. Aracaju. 2021.

APÊNDICE B

Quadro comparativo de indicadores e de metas do Plano Estratégico 2019-2022 (Plano de Comparação) em relação ao PPA 2020-2023 (Plano de Referência), considerando o escopo de pesquisa nas áreas da educação e do esporte, consta a partir da página seguinte.

APÊNDICE B

Quadro 27 - Quadro comparativo de indicadores e de metas do Plano Estratégico 2019-2022 (Plano de Comparação) em relação ao PPA 2020-2023 (Plano de Referência), considerando o escopo de pesquisa nas áreas da educação e do esporte.

QUADRO DE INDICADORES DO PLANO ESTRATÉGICO 2019-2022 (PLANO DE COMPARAÇÃO)							COMPARAÇÃO COM O PPA 2020-2023 (PLANO DE REFERÊNCIA) ²²			
Nº	INDICADOR	META AGREGADA	META 2019	META 2020	META 2021	META 2022	Consta no PR em sua totalidade e dimensão	Está contido no PR apenas parcialmente, sendo menor ou menos ambicioso	Contém componente do PR, mas é maior ou mais ambicioso	Não consta no PR
1	Busca Ativa do público alvo da Educação Básica, realizada em parceria com UNICEF e órgãos governamentais, anualmente	Busca Ativa do público alvo da Educação Básica realizada anualmente no período	Busca ativa realizada	Busca ativa realizada	Busca ativa realizada	Busca ativa realizada			[X] POSSUI A MESMA META AGREGADA, PORÉM 1 ANO MAIS CEDO. PE: 2022 / PPA: 2023.	
2	Percentual da população de 06 a 14 anos, atendidos no Ensino Fundamental de 9 anos	Atender 100% da população de 6 a 14 anos no Ensino Fundamental de 9 anos em parceria com os municípios	99%	100%	100%	100%			[X] POSSUI A MESMA META AGREGADA, PORÉM 1 ANO MAIS CEDO. PE: 2022 / PPA: 2023.	

²² Comparação do Plano Estratégico 2019-2022 em relação ao Plano Plurianual 2020-2023 conforme metodologia Capítulo 3, especificamente no item 3.2.3 – Análise de Compatibilidade.

QUADRO DE INDICADORES DO PLANO ESTRATÉGICO 2019-2022 (PLANO DE COMPARAÇÃO)							COMPARAÇÃO COM O PPA 2020-2023 (PLANO DE REFERÊNCIA) ²²			
Nº	INDICADOR	META AGREGADA	META 2019	META 2020	META 2021	META 2022	Consta no PR em sua totalidade e dimensão	Está contido no PR apenas parcialmente, sendo menor ou menos ambicioso	Contém componente do PR, mas é maior ou mais ambicioso	Não consta no PR
3	Percentual de estudantes concluindo o Ensino Fundamental na idade recomendada	85% dos estudantes concluíam essa etapa na idade recomendada	60%	65%	75%	85%			[X] POSSUI A MESMA META AGREGADA, PORÉM 1 ANO MAIS CEDO. PE: 2022 / PPA: 2023.	
4	Percentual da população de 15 a 17 anos frequentando a escola	Atender 100% da população de 15 a 17 anos	91%	95%	97%	100%			[X] POSSUI A MESMA META AGREGADA, PORÉM 1 ANO MAIS CEDO. PE: 2022 / PPA: 2023.	
5	Taxa líquida de matrícula no Ensino Médio	Elevar para 80% a taxa líquida de matrícula no Ensino Médio	55%	60%	70%	80%			[X] POSSUI A MESMA META AGREGADA, PORÉM 1 ANO MAIS CEDO. PE: 2022 / PPA: 2023.	

QUADRO DE INDICADORES DO PLANO ESTRATÉGICO 2019-2022 (PLANO DE COMPARAÇÃO)							COMPARAÇÃO COM O PPA 2020-2023 (PLANO DE REFERÊNCIA) ²²			
Nº	INDICADOR	META AGREGADA	META 2019	META 2020	META 2021	META 2022	Consta no PR em sua totalidade e dimensão	Está contido no PR apenas parcialmente, sendo menor ou menos ambicioso	Contém componente do PR, mas é maior ou mais ambicioso	Não consta no PR
6	Percentual de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação atendidos na educação especial na perspectiva inclusiva	Ofertar educação especial na perspectiva inclusiva a 100% dos estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação atendida	97%	98%	100%	100%			[X] POSSUI A MESMA META AGREGADA, PORÉM 1 ANO MAIS CEDO. PE: 2022 / PPA: 2023.	
7	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - Ideb Anos Iniciais	Até 2019, 5,0 pontos do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica -Ideb – Anos iniciais do Ensino Fundamental e, até 2021, 6.0 pontos	5.0 pontos do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica –Ideb – Anos iniciais		6.0 pontos do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica –Ideb – Anos iniciais		[X]			
8	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - Ideb Anos Finais	Até 2019, 4.6 pontos do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) – Anos Finais do Ensino Fundamental, e até 2021, 5.5 pontos	Alcançar 4.6 pontos do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) – Anos Finais		Alcançar 5.5 pontos do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) – Anos Finais		[X]			

QUADRO DE INDICADORES DO PLANO ESTRATÉGICO 2019-2022 (PLANO DE COMPARAÇÃO)							COMPARAÇÃO COM O PPA 2020-2023 (PLANO DE REFERÊNCIA) ²²			
Nº	INDICADOR	META AGREGADA	META 2019	META 2020	META 2021	META 2022	Consta no PR em sua totalidade e dimensão	Está contido no PR apenas parcialmente, sendo menor ou menos ambicioso	Contém componente do PR, mas é maior ou mais ambicioso	Não consta no PR
9	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - Ideb Ensino Médio	Até 2019, 4.4 pontos do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) – Ensino Médio, e até 2021, 5.2 pontos	Alcançar 4.4			Alcançar 5.2	[X]			
10	Percentual de crianças dos 2º anos do Ensino Fundamental alfabetizadas anualmente	100% de crianças alfabetizadas, ao final do 2º ano do Ensino Fundamental, em parceria com os municípios	100% de crianças alfabetizadas, ao final do 2º ano do Ensino Fundamental	100% de crianças alfabetizadas, ao final do 2º ano do Ensino Fundamental	100% de crianças alfabetizadas, ao final do 2º ano do Ensino Fundamental	100% de crianças alfabetizadas, ao final do 2º ano do Ensino Fundamental				[X]
11	Marco: Implantação do Programa Estadual para Alfabetização na idade certa em regime de colaboração, com os municípios	Programa Estadual para Alfabetização na idade certa, em regime de colaboração com os municípios, implantado	Programa Estadual para Alfabetização na idade certa implantado							[X]
12	Percentual de jovens, de 15 anos ou mais, alfabetizados	Elevar para 90% a taxa de alfabetização da população com 15 anos ou mais	86%	87%	89%	90%			[X] POSSUI A MESMA META AGREGADA, PORÉM 1 ANO MAIS CEDO. PE: 2022 / PPA: 2023.	

QUADRO DE INDICADORES DO PLANO ESTRATÉGICO 2019-2022 (PLANO DE COMPARAÇÃO)							COMPARAÇÃO COM O PPA 2020-2023 (PLANO DE REFERÊNCIA) ²²			
Nº	INDICADOR	META AGREGADA	META 2019	META 2020	META 2021	META 2022	Consta no PR em sua totalidade e dimensão	Está contido no PR apenas parcialmente, sendo menor ou menos ambicioso	Contém componente do PR, mas é maior ou mais ambicioso	Não consta no PR
13	Percentual de matrícula na Educação Integral Ampliada	Ampliar a matrícula de Educação em tempo integral de modo a atender 20% dos estudantes do Ensino Médio	15%	16%	18%	20%			[X] POSSUI A MESMA META AGREGADA, PORÉM 1 ANO MAIS CEDO. PE: 2022 / PPA: 2023.	
14	Percentual de implantação nas unidades escolares da Política Estadual de Correção de Fluxo Escolar, do Programa Sergipe na Idade Certa	100% das unidades escolares com a Política Estadual de Correção de Fluxo do ensino fundamental implantada	20%	60%	80%	100%			[X] POSSUI A MESMA META AGREGADA, PORÉM 1 ANO MAIS CEDO. PE: 2022 / PPA: 2023.	
15	Percentual de implantação do Currículo da Educação Infantil e Ensino Fundamental	100% das escolas com o Currículo Sergipano de Educação Infantil e Ensino Fundamental implantados	70%	100%	100%	100%	[X]			

QUADRO DE INDICADORES DO PLANO ESTRATÉGICO 2019-2022 (PLANO DE COMPARAÇÃO)							COMPARAÇÃO COM O PPA 2020-2023 (PLANO DE REFERÊNCIA) ²²			
Nº	INDICADOR	META AGREGADA	META 2019	META 2020	META 2021	META 2022	Consta no PR em sua totalidade e dimensão	Está contido no PR apenas parcialmente, sendo menor ou menos ambicioso	Contém componente do PR, mas é maior ou mais ambicioso	Não consta no PR
16	Número de horas ofertadas de formação continuada, presencial e EAD, sobre o currículo de Sergipe, para técnicos das diretorias regionais, dos municípios e representantes dos professores da Educação Infantil e do Ensino Fundamental das redes estadual e municipal	160h de formação continuada, presencial e EAD, sobre o currículo de Sergipe das Redes Estadual e Municipal para técnicos das diretorias regionais, dos municípios e representantes dos professores da Educação Infantil e do Ensino Fundamental das redes estadual e municipal	40h para técnicos das diretorias regionais, dos municípios e representantes dos professores da Educação Infantil e do Ensino Fundamental	80h para técnicos das diretorias regionais, dos municípios e representantes dos professores da Educação Infantil e do Ensino Fundamental	120h para técnicos das diretorias regionais, dos municípios e representantes dos professores da Educação Infantil e do Ensino Fundamental	160h para técnicos das diretorias regionais, dos municípios e representantes dos professores da Educação Infantil e do Ensino Fundamental				[X]
17	Número de horas ofertadas de formação continuada, presencial e EAD, sobre o currículo de Sergipe para os professores do Ensino Fundamental da Rede Estadual ofertada	160 h de formação continuada, presencial e EAD, sobre o currículo de Sergipe para 100% dos professores do Ensino Fundamental da rede estadual	40 h de formação para 100% dos professores	80 h de formação para 100% dos professores	120 h de formação para 100% dos professores	160 h de formação para 100% dos professores				[X]

QUADRO DE INDICADORES DO PLANO ESTRATÉGICO 2019-2022 (PLANO DE COMPARAÇÃO)							COMPARAÇÃO COM O PPA 2020-2023 (PLANO DE REFERÊNCIA) ²²			
Nº	INDICADOR	META AGREGADA	META 2019	META 2020	META 2021	META 2022	Consta no PR em sua totalidade e dimensão	Está contido no PR apenas parcialmente, sendo menor ou menos ambicioso	Contém componente do PR, mas é maior ou mais ambicioso	Não consta no PR
18	Número de horas ofertadas de formação continuada, presencial e EAD, sobre o currículo de Sergipe para os professores da Educação Infantil e Ensino Fundamental da Rede Municipal ofertada	Ofertar 160 h de formação continuada, presencial e EAD, sobre o currículo de Sergipe para 100% dos professores da Educação Infantil e Ensino Fundamental da rede municipal	40 h para 100% dos professores da Educação Infantil e Ensino Fundamental da rede municipal	80 h para 100% dos professores da Educação Infantil e Ensino Fundamental da rede municipal	120 h para 100% dos professores da Educação Infantil e Ensino Fundamental da rede municipal	160 h para 100% dos professores da Educação Infantil e Ensino Fundamental da rede municipal				[X]
19	Marco: Elaboração e aprovação da versão preliminar da Proposta do Currículo de Sergipe do Ensino Médio	Versão preliminar da Proposta do Currículo de Sergipe do Ensino Médio elaborada e aprovada	Versão preliminar da Proposta do Currículo de Sergipe do Ensino Médio elaborada e aprovada						[X] POSSUI A MESMA META AGREGADA, PORÉM 4 ANOS MAIS CEDO. PE: 2019 / PPA: 2023.	
20	Percentual de escolas com o Currículo do Ensino Médio reestruturado e implementado de acordo com a BNCC	100% das escolas com o Currículo do Ensino Médio construído e implementado de acordo com a BNCC			70% das escolas	100% das escolas				[X]

QUADRO DE INDICADORES DO PLANO ESTRATÉGICO 2019-2022 (PLANO DE COMPARAÇÃO)							COMPARAÇÃO COM O PPA 2020-2023 (PLANO DE REFERÊNCIA) ²²			
Nº	INDICADOR	META AGREGADA	META 2019	META 2020	META 2021	META 2022	Consta no PR em sua totalidade e dimensão	Está contido no PR apenas parcialmente, sendo menor ou menos ambicioso	Contém componente do PR, mas é maior ou mais ambicioso	Não consta no PR
21	Percentual de escolas com o Novo Ensino Médio implantado	100% das escolas estaduais que ofertando ensino médio com o Novo Ensino Médio (1000h) implantado	22% das escolas	48% das escolas	74% das escolas	100% das escolas			[X] POSSUI A MESMA META AGREGADA, PORÉM 1 ANOS MAIS CEDO. PE: 2022 / PPA: 2023.	
22	Carga horária anual de formação continuada para equipe diretiva e professores das escolas que ofertam Ensino Médio	130h de formação continuada para 100% das Equipes Diretivas e professores das escolas de Ensino Médio, por ano	130 h de formação continuada para 100% das Equipes Diretivas e professores das escolas de Ensino Médio	130 h de formação continuada para 100% das Equipes Diretivas e professores das escolas de Ensino Médio	130 h de formação continuada para 100% das Equipes Diretivas e professores das escolas de Ensino Médio	130 h de formação continuada para 100% das Equipes Diretivas e professores das escolas de Ensino Médio				[X]
23	Percentual de participação dos Estudantes do Ensino Médio e do Programa Pré-universitário no ENEM	100% de taxa de participação dos Estudantes do Ensino Médio e do Programa Pré-universitário no ENEM	70% de participação	80% de participação	90% de participação	100% de participação			[X] POSSUI A MESMA META AGREGADA, PORÉM 1 ANOS MAIS CEDO. PE: 2022 / PPA: 2023.	

QUADRO DE INDICADORES DO PLANO ESTRATÉGICO 2019-2022 (PLANO DE COMPARAÇÃO)							COMPARAÇÃO COM O PPA 2020-2023 (PLANO DE REFERÊNCIA) ²²			
Nº	INDICADOR	META AGREGADA	META 2019	META 2020	META 2021	META 2022	Consta no PR em sua totalidade e dimensão	Está contido no PR apenas parcialmente, sendo menor ou menos ambicioso	Contém componente do PR, mas é maior ou mais ambicioso	Não consta no PR
24	Marco: Implantação da Política de formação inicial e continuada, dos professores e profissionais da educação	Política de formação inicial e continuada, dos professores e profissionais da educação implantada em parceria com os municípios e de forma intersetorial	Política de formação inicial e continuada, dos professores e profissionais da educação implantada						[X] POSSUI A MESMA META AGREGADA, PORÉM 4 ANOS MAIS CEDO. PE: 2019 / PPA: 2023.	
25	Percentual de professores das unidades escolares da rede estadual capacitados no Ambiente AVA	100% dos professores das unidades escolares da rede estadual capacitados, anualmente, em serviço e desenvolvendo 12,5% (da carga horária total) de horas de estudo à distância, no Ambiente AVA	100%	100%	100%	100%				[X]
26	Percentual de professores da rede estadual capacitados	100% dos professores da rede estadual capacitados, em parceria com as instituições formadoras e órgãos internos	25% professores da rede estadual capacitados	50% professores da rede estadual capacitados	75% professores da rede estadual capacitados	100% professores da rede estadual capacitados				[X]

QUADRO DE INDICADORES DO PLANO ESTRATÉGICO 2019-2022 (PLANO DE COMPARAÇÃO)							COMPARAÇÃO COM O PPA 2020-2023 (PLANO DE REFERÊNCIA) ²²			
Nº	INDICADOR	META AGREGADA	META 2019	META 2020	META 2021	META 2022	Consta no PR em sua totalidade e dimensão	Está contido no PR apenas parcialmente, sendo menor ou menos ambicioso	Contém componente do PR, mas é maior ou mais ambicioso	Não consta no PR
27	Percentual de equipes diretivas da rede estadual capacitadas	100% das equipes diretivas da rede estadual capacitadas, anualmente	100% das equipes diretivas da rede estadual capacitadas	100% das equipes diretivas da rede estadual capacitadas	100% das equipes diretivas da rede estadual capacitadas	100% das equipes diretivas da rede estadual capacitadas				[X]
28	Percentual de profissionais da Seduc capacitados	100% profissionais da Seduc capacitados, em parceria com as instituições formadoras e órgãos internos, até 2022.	25% dos profissionais da Seduc capacitados	50% dos profissionais da Seduc capacitados	75% dos profissionais da Seduc capacitados	100% dos profissionais da Seduc capacitados				[X]
29	Percentual de professores, equipes diretivas e técnicos das secretarias municipais de educação capacitados para implementação do Currículo Sergipano	100% dos professores, equipes diretivas e técnicos das secretarias municipais de educação, capacitados, tendo em vista a implementação do Currículo Sergipano	25% dos professores, equipes diretivas e técnicos das secretarias municipais de educação, capacitados	50% dos professores, equipes diretivas e técnicos das secretarias municipais de educação, capacitados	75% dos professores, equipes diretivas e técnicos das secretarias municipais de educação, capacitados	100% dos professores, equipes diretivas e técnicos das secretarias municipais de educação, capacitados				[X]

QUADRO DE INDICADORES DO PLANO ESTRATÉGICO 2019-2022 (PLANO DE COMPARAÇÃO)							COMPARAÇÃO COM O PPA 2020-2023 (PLANO DE REFERÊNCIA) ²²			
Nº	INDICADOR	META AGREGADA	META 2019	META 2020	META 2021	META 2022	Consta no PR em sua totalidade e dimensão	Está contido no PR apenas parcialmente, sendo menor ou menos ambicioso	Contém componente do PR, mas é maior ou mais ambicioso	Não consta no PR
30	Marco: Implantação da Política Estadual de Educação de Jovens e Adultos em parceria com os municípios e de forma intersetorial	Política Estadual de Educação de Jovens e Adultos implementada	Política Estadual de Educação de Jovens e Adultos implementada						[X] POSSUI A MESMA META AGREGADA, PORÉM 4 ANOS MAIS CEDO. PE: 2019 / PPA: 2023.	
31	Percentual de estabelecimentos penais e unidades de medidas socioeducativas com oferta de EJA (EJAEF I, II e EJAEM)	100% dos estabelecimentos penais e nas unidades de medidas socioeducativas com oferta de EJA nas etapas de Ensino Fundamental (EJAEF I, II e EJAEM), para as pessoas que na idade certa não concluíram seus estudos	100% dos estabelecimentos penais e unidades de medidas socioeducativas com oferta	100% dos estabelecimentos penais e unidades de medidas socioeducativas com oferta	100% dos estabelecimentos penais e unidades de medidas socioeducativas com oferta	100% dos estabelecimentos penais e unidades de medidas socioeducativas com oferta				[X]

QUADRO DE INDICADORES DO PLANO ESTRATÉGICO 2019-2022 (PLANO DE COMPARAÇÃO)							COMPARAÇÃO COM O PPA 2020-2023 (PLANO DE REFERÊNCIA) ²²			
Nº	INDICADOR	META AGREGADA	META 2019	META 2020	META 2021	META 2022	Consta no PR em sua totalidade e dimensão	Está contido no PR apenas parcialmente, sendo menor ou menos ambicioso	Contém componente do PR, mas é maior ou mais ambicioso	Não consta no PR
32	Percentual das comunidades do campo, indígenas, quilombolas, ribeirinhas e populações itinerantes com oferta anual de EJA	100% das comunidades do campo, indígenas, quilombolas, ribeirinhas e populações itinerantes com oferta da EJA, anualmente	100% das comunidades do campo, indígenas, quilombolas, ribeirinhas e populações itinerantes com oferta	100% das comunidades do campo, indígenas, quilombola, ribeirinhas e populações itinerantes com oferta	100% das comunidades do campo, indígenas, quilombola, ribeirinhas e populações itinerantes com oferta	100% das comunidades do campo, indígenas, quilomboas, ribeirinhas e populações itinerantes com oferta				[X]
33	Percentual de educadores que atuam na EJA formados	100% dos educadores que atuam na EJA em formação continuada, em parceria com o DRH/CENFOR	25% dos educadores que atuam na EJA em formação continuada	50% dos educadores que atuam na EJA em formação continuada	75% dos educadores que atuam na EJA em formação continuada	100% dos educadores que atuam na EJA em formação continuada				[X]
34	Marco: Criação e implementação do Sistema Estadual de Avaliação da Educação Básica	Sistema Estadual de Avaliação da Educação Básica criado e implementado		Sistema Estadual de Avaliação da Educação Básica criado e implementado					[X] POSSUI A MESMA META AGREGADA, PORÉM 3 ANOS MAIS CEDO. PE: 2020 / PPA: 2023.	

QUADRO DE INDICADORES DO PLANO ESTRATÉGICO 2019-2022 (PLANO DE COMPARAÇÃO)							COMPARAÇÃO COM O PPA 2020-2023 (PLANO DE REFERÊNCIA) ²²			
Nº	INDICADOR	META AGREGADA	META 2019	META 2020	META 2021	META 2022	Consta no PR em sua totalidade e dimensão	Está contido no PR apenas parcialmente, sendo menor ou menos ambicioso	Contém componente do PR, mas é maior ou mais ambicioso	Não consta no PR
35	Marco: implementação do Pacto pela Educação em regime de colaboração e assistência aos municípios	Pacto pela Educação em regime de colaboração e assistência aos municípios implementado	Pacto pela Educação em regime de colaboração e assistência aos municípios implementado						[X] POSSUI A MESMA META AGREGADA, PORÉM 4 ANOS MAIS CEDO. PE: 2019 / PPA: 2023.	
36	Número de municípios nos quais haja prestação de assistência técnica às equipes das secretarias de educação	75 municípios com assistência técnica às equipes das secretarias municipais de educação sobre os Planos Municipais de Educação	75 municípios assistidos	75 municípios assistidos	75 municípios assistidos	75 municípios assistidos	[X]			
37	Número de municípios orientados nos processos de cadastramento, execução e prestação de contas do Plano de Ações Articuladas – PAR	75 equipes das secretarias municipais de educação orientadas, anualmente, nos processos de cadastramento, execução, e prestação de contas do Plano de Ações Articuladas – PAR/FNDE	75 municípios orientados	75 municípios orientados	75 municípios orientados	75 municípios orientados				[X]

QUADRO DE INDICADORES DO PLANO ESTRATÉGICO 2019-2022 (PLANO DE COMPARAÇÃO)							COMPARAÇÃO COM O PPA 2020-2023 (PLANO DE REFERÊNCIA) ²²			
Nº	INDICADOR	META AGREGADA	META 2019	META 2020	META 2021	META 2022	Consta no PR em sua totalidade e dimensão	Está contido no PR apenas parcialmente, sendo menor ou menos ambicioso	Contém componente do PR, mas é maior ou mais ambicioso	Não consta no PR
38	Percentual de calendários unificados	100% calendários com a padronização escolar da educação básica, em articulação com os municípios, com vistas a instituir um calendário escolar único		40%	60%	100%				[X]
39	Número de municípios com adesão ao Programa Estadual de Transporte Escolar - PETE	74 municípios com Programa Estadual de Transporte Escolar - PEATE implementado por meio de adesão		38 municípios com adesão	56 municípios com adesão	74 municípios com adesão				[X]
40	Marco: Implementação de Política de Rateio do ICMS	Política de Rateio do ICMS implementada		Política de Rateio do ICMS implementada					[X] POSSUI A MESMA META AGREGADA, PORÉM 3 ANOS MAIS CEDO. PE: 2020 / PPA: 2023.	

QUADRO DE INDICADORES DO PLANO ESTRATÉGICO 2019-2022 (PLANO DE COMPARAÇÃO)							COMPARAÇÃO COM O PPA 2020-2023 (PLANO DE REFERÊNCIA) ²²			
Nº	INDICADOR	META AGREGADA	META 2019	META 2020	META 2021	META 2022	Consta no PR em sua totalidade e dimensão	Está contido no PR apenas parcialmente, sendo menor ou menos ambicioso	Contém componente do PR, mas é maior ou mais ambicioso	Não consta no PR
41	Marco: Implementação da Gestão Democrática na Educação Estadual	Gestão Democrática implementada na Educação Estadual	Gestão Democrática implementada na Educação Estadual						[X] POSSUI A MESMA META AGREGADA, PORÉM 4 ANOS MAIS CEDO. PE: 2019 / PPA: 2023.	
42	Número de gestores das diretorias regionais selecionados	10 gestores selecionados para as diretorias regionais	10 gestores selecionados para as diretorias regionais							[X]
43	Marco: Realização do Processo Seletivo para gestores das unidades escolares da Rede Estadual	Processo Seletivo para gestores das unidades escolares da Rede Estadual realizado	Processo seletivo realizado							[X]
44	Marco: Implementação da Política da Paz e da Promoção da Não-violência nas escolas	Política da Paz e da Promoção da Não-violência implementada em 100% das escolas com a em parceria com os municípios e de forma intersetorial	Política Implementada						[X] POSSUI A MESMA META AGREGADA, PORÉM 4 ANOS MAIS CEDO. PE: 2019 / PPA: 2023.	

QUADRO DE INDICADORES DO PLANO ESTRATÉGICO 2019-2022 (PLANO DE COMPARAÇÃO)							COMPARAÇÃO COM O PPA 2020-2023 (PLANO DE REFERÊNCIA) ²²			
Nº	INDICADOR	META AGREGADA	META 2019	META 2020	META 2021	META 2022	Consta no PR em sua totalidade e dimensão	Está contido no PR apenas parcialmente, sendo menor ou menos ambicioso	Contém componente do PR, mas é maior ou mais ambicioso	Não consta no PR
45	Percentual de unidades escolares com o Aviso Legal por Violação e Exploração de Criança e Adolescente (SALVE) implementado	100% das Unidades escolares, com o Sistema de Aviso Legal por Violação e Exploração de Criança e Adolescente (SALVE) implementado	25% das unidades escolares com SALVE implementado	50% das unidades escolares com SALVE implementado	75% das unidades escolares com SALVE implementado	100% das unidades escolares com SALVE implementado				[X]
46	Percentual de redução dos índices de chamado em episódios de automutilação, ideação suicida, conflitos interpessoais, violência escolar e demandas percebidas	Reduzir em 80% dos índices de chamado em episódios de automutilação, ideação suicida, conflitos interpessoais, violência escolar e demandas percebidas	20%	40%	60%	80%				[X]
47	Percentual de redução dos índices de chamado em episódios de automutilação, ideação suicida, conflitos interpessoais, violência escolar e demandas percebidas	Reduzir em 80% dos índices de chamado em episódios de automutilação, ideação suicida, conflitos interpessoais, violência escolar e demandas percebidas	20%	40%	60%	80%				[X]

QUADRO DE INDICADORES DO PLANO ESTRATÉGICO 2019-2022 (PLANO DE COMPARAÇÃO)							COMPARAÇÃO COM O PPA 2020-2023 (PLANO DE REFERÊNCIA) ²²			
Nº	INDICADOR	META AGREGADA	META 2019	META 2020	META 2021	META 2022	Consta no PR em sua totalidade e dimensão	Está contido no PR apenas parcialmente, sendo menor ou menos ambicioso	Contém componente do PR, mas é maior ou mais ambicioso	Não consta no PR
48	Percentual de equipes diretivas e docentes das Diretorias Regionais de Educação – DREs capacitada	Capacitar 40% das equipes diretivas e docentes das Diretorias Regionais de Educação – DRE com ação multiplicativa na instrumentalização de práticas restaurativas e mediação de conflitos: Círculos Restaurativos e Comunicação Não-Violenta (CNV)	10%	20%	30%	40%				[X]
49	Percentual anual de unidades escolares do Ensino Médio com o Programa Estadual de Combate à Intimidação Sistemática (PRECISE) implementado	80% das unidades escolares do Ensino Médio com o Programa Estadual de Combate à Intimidação Sistemática (PRECISE) implementado	20% das unidades escolares do Ensino Médio com o Programa implementado	40% das unidades escolares do Ensino Médio com o Programa implementado	60% das unidades escolares do Ensino Médio com o Programa implementado	80% das unidades escolares do Ensino Médio com o Programa implementado				[X]

QUADRO DE INDICADORES DO PLANO ESTRATÉGICO 2019-2022 (PLANO DE COMPARAÇÃO)							COMPARAÇÃO COM O PPA 2020-2023 (PLANO DE REFERÊNCIA) ²²			
Nº	INDICADOR	META AGREGADA	META 2019	META 2020	META 2021	META 2022	Consta no PR em sua totalidade e dimensão	Está contido no PR apenas parcialmente, sendo menor ou menos ambicioso	Contém componente do PR, mas é maior ou mais ambicioso	Não consta no PR
50	Percentual de equipes diretivas formadas	100% das equipes diretivas formadas nas temáticas étnico-racial e de gênero de enfrentamento à violência	25% das equipes diretivas formadas nas temáticas étnico-racial e de gênero de enfrentamento à violência	50% das equipes diretivas formadas nas temáticas étnico-racial e de gênero de enfrentamento à violência	75% das equipes diretivas formadas nas temáticas étnico-racial e de gênero de enfrentamento à violência	100% das equipes diretivas formadas nas temáticas étnico-racial e de gênero de enfrentamento à violência				[X]
51	Número de escolas estaduais de Educação Básica reformadas e ampliadas	94 escolas estaduais de Educação Básica reformadas e ampliadas		35 escolas estaduais de Educação Básica reformadas e ampliadas	65 escolas estaduais de Educação Básica reformadas e ampliadas	94 escolas estaduais de Educação Básica reformadas e ampliadas			[X] POSSUI A MESMA META AGREGADA, PORÉM 1 ANOS MAIS CEDO. PE: 2022 / PPA: 2023.	
52	Número de quadras poliesportivas construídas em escolas da rede pública estadual	21 quadras poliesportivas construídas em escolas da rede pública estadual	02 quadras poliesportivas construídas	09 quadras poliesportivas construídas	15 quadras poliesportivas construídas	21 quadras poliesportivas construídas			[X] POSSUI A MESMA META AGREGADA, PORÉM 1 ANOS MAIS CEDO. PE: 2022 / PPA: 2023.	

QUADRO DE INDICADORES DO PLANO ESTRATÉGICO 2019-2022 (PLANO DE COMPARAÇÃO)							COMPARAÇÃO COM O PPA 2020-2023 (PLANO DE REFERÊNCIA) ²²			
Nº	INDICADOR	META AGREGADA	META 2019	META 2020	META 2021	META 2022	Consta no PR em sua totalidade e dimensão	Está contido no PR apenas parcialmente, sendo menor ou menos ambicioso	Contém componente do PR, mas é maior ou mais ambicioso	Não consta no PR
53	Número de escolas estaduais de Ensino Médio construídas	04 escolas de Ensino Médio construídas			02 escolas construídas	4 escolas construídas			[X] POSSUI A MESMA META AGREGADA, PORÉM 1 ANOS MAIS CEDO. PE: 2022 / PPA: 2023.	
54	Número de quadras reformadas em escolas da rede pública estadual	16 quadras reformadas em escolas da rede pública estadual	05 quadras reformadas	09 quadras reformadas	13 quadras reformadas	16 quadras reformadas			[X] POSSUI A MESMA META AGREGADA, PORÉM 1 ANOS MAIS CEDO. PE: 2022 / PPA: 2023.	
55	Marco: Elaboração e aprovação da Normativa de institucionalização do modelo de Gestão de EPT	Normativa de institucionalização do modelo de Gestão de EPT elaborada e aprovada	Normativa de institucionalização do modelo de Gestão de EPT elaborada e aprovada							[X]

QUADRO DE INDICADORES DO PLANO ESTRATÉGICO 2019-2022 (PLANO DE COMPARAÇÃO)							COMPARAÇÃO COM O PPA 2020-2023 (PLANO DE REFERÊNCIA) ²²			
Nº	INDICADOR	META AGREGADA	META 2019	META 2020	META 2021	META 2022	Consta no PR em sua totalidade e dimensão	Está contido no PR apenas parcialmente, sendo menor ou menos ambicioso	Contém componente do PR, mas é maior ou mais ambicioso	Não consta no PR
56	Marco: Implantação do Modelo de gestão de EPT	Modelo de gestão de EPT implantado		Modelo de gestão de EPT implantado					[X] POSSUI A MESMA META AGREGADA, PORÉM 3 ANOS MAIS CEDO. PE: 2020 / PPA: 2023.	
57	Percentual de oferta de EPT integrada ao Ensino Médio na rede pública estadual de ensino	Ampliar em 10% a oferta de EPT integrada ao Ensino Médio	3%	5%	8%	10%			[X] POSSUI A MESMA META AGREGADA, PORÉM 1 ANO MAIS CEDO. PE: 2022 / PPA: 2023.	
58	Percentual de matrículas de EPT de nível médio, nas formas: subsequente, presencial e à distância	Ampliar em 20% as matrículas da EPT de nível médio, nas formas: subsequente, presencial e à distância	5%	10%	15%	20%			[X] POSSUI A MESMA META AGREGADA, PORÉM 1 ANO MAIS CEDO. PE: 2022 / PPA: 2023.	

QUADRO DE INDICADORES DO PLANO ESTRATÉGICO 2019-2022 (PLANO DE COMPARAÇÃO)							COMPARAÇÃO COM O PPA 2020-2023 (PLANO DE REFERÊNCIA) ²²			
Nº	INDICADOR	META AGREGADA	META 2019	META 2020	META 2021	META 2022	Consta no PR em sua totalidade e dimensão	Está contido no PR apenas parcialmente, sendo menor ou menos ambicioso	Contém componente do PR, mas é maior ou mais ambicioso	Não consta no PR
59	Percentual de oferta de EPT, na modalidade Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica, na Modalidade de Jovens e Adultos - Proeja	Ampliar em 10% a oferta de EPT na modalidade Proeja	3%	5%	8%	10%			[X] POSSUI A MESMA META AGREGADA, PORÉM 1 ANO MAIS CEDO. PE: 2022 / PPA: 2023.	
60	Percentual de oferta de vagas de Formação Inicial e Continuada - FIC presencial e à distância	Atingir 81% da oferta de vagas de FIC presencial e à distância	66%	71%	76%	81%			[X] POSSUI A MESMA META AGREGADA, PORÉM 1 ANO MAIS CEDO. PE: 2022 / PPA: 2023.	
61	Número de laboratórios estruturados	14 laboratórios estruturados		05 laboratórios estruturados	10 laboratórios estruturados	14 laboratórios estruturados			[X] POSSUI A MESMA META AGREGADA, PORÉM 1 ANO MAIS CEDO. PE: 2022 / PPA: 2023.	

QUADRO DE INDICADORES DO PLANO ESTRATÉGICO 2019-2022 (PLANO DE COMPARAÇÃO)							COMPARAÇÃO COM O PPA 2020-2023 (PLANO DE REFERÊNCIA) ²²			
Nº	INDICADOR	META AGREGADA	META 2019	META 2020	META 2021	META 2022	Consta no PR em sua totalidade e dimensão	Está contido no PR apenas parcialmente, sendo menor ou menos ambicioso	Contém componente do PR, mas é maior ou mais ambicioso	Não consta no PR
62	Número de laboratórios modernizados	03 laboratórios modernizados		1 laboratório modernizado	2 laboratórios modernizados	3 laboratórios modernizados			[X] POSSUI A MESMA META AGREGADA, PORÉM 1 ANO MAIS CEDO. PE: 2022 / PPA: 2023.	
63	Marco: Implementação do Plano Integrado de Políticas Públicas para a Juventude	Plano Integrado de Políticas Públicas para a Juventude implementado		Plano Integrado de Políticas Públicas para a Juventude implementado					[X] POSSUI A MESMA META AGREGADA, PORÉM 3 ANOS MAIS CEDO. PE: 2020 / PPA: 2023.	
64	Marco: Lançamento do Catálogo para divulgação dos produtos e serviços dos jovens rurais, através do diagnóstico da juventude rural	Catálogo para divulgação dos produtos e serviços dos jovens rurais lançado	Catálogo para divulgação dos produtos e serviços dos jovens rurais lançado							[X]
65	Marco: Realização da Conferência de Juventude	Conferência de Juventude realizada	Conferência de Juventude realizada							[X]

QUADRO DE INDICADORES DO PLANO ESTRATÉGICO 2019-2022 (PLANO DE COMPARAÇÃO)							COMPARAÇÃO COM O PPA 2020-2023 (PLANO DE REFERÊNCIA) ²²			
Nº	INDICADOR	META AGREGADA	META 2019	META 2020	META 2021	META 2022	Consta no PR em sua totalidade e dimensão	Está contido no PR apenas parcialmente, sendo menor ou menos ambicioso	Contém componente do PR, mas é maior ou mais ambicioso	Não consta no PR
66	Número de eventos objetivando a qualificação política das organizações e pessoas que trabalham na gestão de juventude LGBT	04 eventos objetivando a qualificação política das organizações e pessoas que trabalham na gestão de juventude LGBT realizados	01 evento objetivando a qualificação política realizado	02 eventos objetivando a qualificação política realizado	03 eventos objetivando a qualificação política realizado	04 eventos objetivando a qualificação política realizado				[X]
67	Número de eventos "Semana da Juventude" realizadas	04 eventos "Semanas da Juventude" realizadas	01 evento "Semana da Juventude"	02 eventos "Semanas da Juventude"	03 eventos "Semanas da Juventude"	04 eventos "Semanas da Juventude"				[X]
68	Número de Casas da Juventude criadas	12 Casas da Juventude criadas em parceria com os municípios	06 Casas da Juventude criadas	08 Casas da Juventude criadas	10 Casas da Juventude criadas	12 Casas da Juventude criadas			[X] POSSUI A MESMA META AGREGADA, PORÉM 1 ANOS MAIS CEDO. PE: 2022 / PPA: 2023.	
69	Percentual de praças revitalizadas	10% das praças esportivas revitalizadas	3% das praças esportivas revitalizadas	6% das praças esportivas revitalizadas	9% das praças esportivas revitalizadas	10% das praças esportivas revitalizadas			[X] POSSUI A MESMA META AGREGADA, PORÉM 1 ANOS MAIS CEDO. PE: 2022 / PPA: 2023.	

QUADRO DE INDICADORES DO PLANO ESTRATÉGICO 2019-2022 (PLANO DE COMPARAÇÃO)							COMPARAÇÃO COM O PPA 2020-2023 (PLANO DE REFERÊNCIA) ²²			
Nº	INDICADOR	META AGREGADA	META 2019	META 2020	META 2021	META 2022	Consta no PR em sua totalidade e dimensão	Está contido no PR apenas parcialmente, sendo menor ou menos ambicioso	Contém componente do PR, mas é maior ou mais ambicioso	Não consta no PR
70	Percentual de quadras poliesportivas das unidades de ensino revitalizadas	10% das quadras poliesportivas das unidades de ensino revitalizadas	3% das quadras poliesportivas das unidades de ensino revitalizadas	6% das quadras poliesportivas das unidades de ensino revitalizadas	9% das quadras poliesportivas das unidades de ensino revitalizadas	10% das quadras poliesportivas das unidades de ensino revitalizadas				[X]
71	Número de "Areninhas" (praça de pequeno porte) construídas	40 "Areninhas" construídas	10 "Areninhas" construídas	20 "Areninhas" construídas	30 "Areninhas" construídas	40 "Areninhas" construídas			[X] POSSUI A MESMA META AGREGADA, PORÉM 1 ANO MAIS CEDO. PE: 2022 / PPA: 2023.	
72	Percentual de escolas estaduais envolvidas em Projetos de Contraturno	30% das escolas estaduais com implementação de Projetos de Contraturno	10% escolas estaduais com Projetos de Contraturno	15% escolas estaduais com Projetos de Contraturno	20% escolas estaduais com Projetos de Contraturno	30% escolas estaduais com Projetos de Contraturno			[X] POSSUI A MESMA META AGREGADA, PORÉM 1 ANO MAIS CEDO. PE: 2022 / PPA: 2023.	

QUADRO DE INDICADORES DO PLANO ESTRATÉGICO 2019-2022 (PLANO DE COMPARAÇÃO)							COMPARAÇÃO COM O PPA 2020-2023 (PLANO DE REFERÊNCIA) ²²			
Nº	INDICADOR	META AGREGADA	META 2019	META 2020	META 2021	META 2022	Consta no PR em sua totalidade e dimensão	Está contido no PR apenas parcialmente, sendo menor ou menos ambicioso	Contém componente do PR, mas é maior ou mais ambicioso	Não consta no PR
73	Marco: Implantar da Política de Incentivo ao Esporte	Política de Incentivo ao Esporte implantada	Política de Incentivo ao Esporte implantada						[X] POSSUI A MESMA META AGREGADA, PORÉM 3 ANOS MAIS CEDO. PE: 2019 / PPA: 2022.	
74	Marco: Aprovação do Conselho Estadual de Esporte	Conselho Estadual de Esporte aprovado	Conselho Estadual de Esporte aprovado							[X]

QUADRO DE INDICADORES DO PLANO ESTRATÉGICO 2019-2022 (PLANO DE COMPARAÇÃO)							COMPARAÇÃO COM O PPA 2020-2023 (PLANO DE REFERÊNCIA) ²²			
Nº	INDICADOR	META AGREGADA	META 2019	META 2020	META 2021	META 2022	Consta no PR em sua totalidade e dimensão	Está contido no PR apenas parcialmente, sendo menor ou menos ambicioso	Contém componente do PR, mas é maior ou mais ambicioso	Não consta no PR
75	Número de eventos realizados com apoio ou pela Seduc, de acordo com sua frequência	13 (treze) eventos realizados/apoiados: Jogos da Juventude; Jogos Escolares da TV Sergipe; Jogos da Primavera (Jogos Paralímpicos); Encontro Estadual de Educação Física; Campeonato Sergipano Intermunicipal de Futebol Amador; Jogos Abertos do interior; Jogos Universitários Brasileiros; Jogos de Praia; Simpósio de Captação em Sergipe; Feira de Artes Maciais; Festivais Esportivos da Rede Pública Estadual; Seminário de Sensibilização sobre a importância do esporte na escola	05 eventos realizados/apoiados	08 eventos realizados/apoiados	11 eventos realizados/apoiados	13 eventos realizados/apoiados				[X]

QUADRO DE INDICADORES DO PLANO ESTRATÉGICO 2019-2022 (PLANO DE COMPARAÇÃO)							COMPARAÇÃO COM O PPA 2020-2023 (PLANO DE REFERÊNCIA) ²²			
Nº	INDICADOR	META AGREGADA	META 2019	META 2020	META 2021	META 2022	Consta no PR em sua totalidade e dimensão	Está contido no PR apenas parcialmente, sendo menor ou menos ambicioso	Contém componente do PR, mas é maior ou mais ambicioso	Não consta no PR
76	Número de jovens capacitados com vistas ao desenvolvimento da autonomia e empoderamento juvenil	50 mil jovens capacitados e mobilizados	15.000 jovens capacitados e mobilizados	25.000 jovens capacitados e mobilizados	40.000 jovens capacitados e mobilizados	50.000 jovens capacitados e mobilizados			[X] POSSUI A MESMA META AGREGADA, PORÉM 1 ANOS MAIS CEDO. PE: 2022 / PPA: 2023.	
77	Número de feiras de oportunidades com o Serviço de Ensino Jovem e Adultos – SEJA	08 feiras de oportunidades realizadas	02 feiras de oportunidades realizadas	04 feiras de oportunidades realizadas	06 feiras de oportunidades realizadas	08 feiras de oportunidades realizadas				[X]
78	Número de jovens beneficiados com o Projeto Capacita Jovem	12.000 jovens beneficiados com o Projeto Capacita Jovem	3.000 jovens beneficiados	6.000 jovens beneficiados	9.000 jovens beneficiados	12.000 jovens beneficiados				[X]
79	Número de jovens empreendedores beneficiados com o Programa Cadastro Único – Jovem Empreendedor	12.000 jovens beneficiados com o Programa Cadastro Único – Jovem Empreendedor	3.000 jovens beneficiados	6.000 jovens beneficiados	9.000 jovens beneficiados	12.000 jovens beneficiados				[X]
80	Número de jovens beneficiados com o Programa Identidade Jovem nos Centros de Atendimento ao Cidadão	24.000 jovens beneficiados com o Programa Identidade Jovem nos Centros de Atendimento ao Cidadão	6.000 jovens beneficiados	12.000 jovens beneficiados	18.000 jovens beneficiados	24.000 jovens beneficiados				[X]

QUADRO DE INDICADORES DO PLANO ESTRATÉGICO 2019-2022 (PLANO DE COMPARAÇÃO)							COMPARAÇÃO COM O PPA 2020-2023 (PLANO DE REFERÊNCIA) ²²			
Nº	INDICADOR	META AGREGADA	META 2019	META 2020	META 2021	META 2022	Consta no PR em sua totalidade e dimensão	Está contido no PR apenas parcialmente, sendo menor ou menos ambicioso	Contém componente do PR, mas é maior ou mais ambicioso	Não consta no PR
81	Número de cursos/serviços governamentais realizados para apoiar os jovens do Circuito Integrado da Economia Solidária	08 cursos/serviços governamentais realizados para apoiar os jovens do Circuito Integrado da Economia Solidária	02 cursos/serviços governamentais realizados	04 cursos/serviços governamentais realizados	06 cursos/serviços governamentais realizados	08 cursos/serviços governamentais realizados				[X]
82	Número de jovens beneficiados com o Projeto Atleta Cidadão nas Escolas de Esporte.	2.400 jovens beneficiados com o Projeto Atleta Cidadão nas Escolas de Esporte	600 jovens beneficiados	1.200 jovens beneficiados	1.800 jovens beneficiados	2.400 jovens beneficiados				[X]

Fonte: SERGIPE, 2019. Quadro elaborado pelo autor, 2019

APÊNDICE C

Relatório técnico referente a Dissertação de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional – PROFIAP – realizado na Universidade Federal de Sergipe, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Administração Pública, consta a partir da página seguinte.



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – PROFIAP

RELATÓRIO TÉCNICO

ARTHUR LINCOLN DIÓGENES GUEDES BARBOSA

**ANÁLISE DE COMPATIBILIDADE ENTRE O PLANO PLURIANUAL 2020-
2023 E O PLANO ESTRATÉGICO DE GOVERNO 2019-2022 DO ESTADO DE
SERGIPE**

Relatório técnico referente a
Dissertação de Mestrado Profissional
em Administração Pública em Rede
Nacional – PROFIAP – realizado na
Universidade Federal de Sergipe, como
requisito para a obtenção do título de
Mestre em Administração Pública.

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Maria Jussara
Jacintho

SÃO CRISTÓVÃO

2021

1. Título

A dissertação tem por título “Análise de compatibilidade entre o Plano Plurianual 2020-2023 e o Plano Estratégico de Governo 2019-2022 do Estado de Sergipe”

2. Resumo (Síntese do problema e da proposta de intervenção)

O planejamento governamental define as diretrizes, os objetivos e as metas do governo, orientando a gestão do governante e guiando as equipes da administração pública em direção à obtenção de resultados desejados. No Governo de Sergipe, existem dois instrumentos de planejamento governamental que procuram cumprir essa função: o Plano Estratégico de Governo 2019-2022 e o Plano Plurianual 2020-2023. Levantou-se questionamento acerca da compatibilidade entre esses instrumentos, em função do fato deles terem sido elaborados por diferentes secretarias estaduais, respectivamente, a Secretaria de Estado Geral de Governo (SEGG) e a Secretaria de Estado da Fazenda (SEFAZ). Diante disso, este trabalho buscou realizar uma análise de compatibilidade entre esses instrumentos, utilizando como escopo de pesquisa as áreas temáticas da educação e do esporte, sob a responsabilidade da Secretaria de Estado da Educação, do Esporte e da Cultura (SEDUC). Ao final, observou-se que os planos, apesar de possuírem a mesma identidade estratégica, se mostraram incompatíveis, ao menos para as áreas da educação e do esporte, evidenciando que o planejamento do Estado de Sergipe resultou no apontamento de prioridades distintas entre o Plano Estratégico de Governo 2019-2022 e o Plano Plurianual 2020-2023.

Como proposta de intervenção, foram sugeridas duas medidas. A primeira, diz respeito à unificação do processo de planejamento governamental no Estado de Sergipe através da criação de uma Secretaria de Estado de Planejamento (SEPLAN), que seja responsável pela elaboração, monitoramento e avaliação de todos os instrumentos de planejamento estaduais – Plano Estratégico, Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentária e Lei Orçamentária Anual. A segunda medida, diz respeito à integração dos processos de elaboração do Plano Estratégico de Governo e do Plano Plurianual a partir de uma construção unificada de ambos os instrumentos, em que, ao final do processo, seja aplicada uma metodologia proposta para priorização das

ações elencadas para o Plano Plurianual, de modo a fazer um recorte estratégico de ações para compor o Plano Estratégico de Governo.

3. Público-Alvo da Iniciativa (Beneficiários das melhorias)

O público-alvo beneficiado com a proposta de intervenção são as equipes de planejamento governamental, tanto do órgão central de planejamento – atualmente a Secretaria de Estado Geral de Governo, quanto dos órgãos setoriais. Além disso, as equipes setoriais de implementação das ações de todos os órgãos de governo também serão beneficiadas, com a compatibilização dos planos, que permitirá um direcionamento mais claro rumo às prioridades da gestão. Por fim, os cidadãos também são beneficiados pela proposta, que terão os meios de controle social melhorados, a partir de instrumentos de planejamento convergentes e com linguagem unificada.

4. Instituição/Setor (Instituição e setor objetos da pesquisa)

O alvo desta pesquisa foi o Poder Executivo do Estado de Sergipe, em especial, o trabalho realizado pelas Secretarias de Estado Geral de Governo (SEGG), de Estado da Fazenda (SEFAZ) e de Estado da Educação, do Esporte e da Cultura (SEDUC) no que diz respeito à elaboração do Plano Estratégico de Governo 2019-2022 e do Plano Plurianual 2020-2023

5. Descrição da situação-problema (Apresentação da contextualização concreto- particular e da situação problema)

No Estado de Sergipe, a Lei nº 8.496/2018, que versa sobre a estrutura administrativa do Poder Executivo, dividiu as atribuições referentes à construção dos instrumentos centrais de planejamento estaduais.

Com isso, na atual gestão, o processo de planejamento estratégico, que culminou com a elaboração do Plano Estratégico 2019-2022, é realizado pela SEGG. Já a construção do Plano Plurianual 2020-2023, que origina o processo orçamentário do qual fazem parte ainda a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei

Orçamentária Anual (LOA), conforme previsto no artigo 165 da Constituição Federal de 1988, é realizado pela SEFAZ.

Em função dessa estrutura administrativa dúplice no que concerne à competência para o planejamento e para a formação da agenda governamental, levantou-se o questionamento: “Em Sergipe, o Plano Estratégico do Governo 2019-2022 é compatível com o PPA 2020-2023?”.

Afinal, ambos os planos são de nível estratégico e devem formar a agenda de governo, pois tanto o Plano Estratégico de Governo 2019-2022, quanto o Plano Plurianual 2020-2023, buscam definir as prioridades da Administração Pública, assim como os objetivos e as metas que guiarão às equipes governamentais na elaboração e execução das políticas públicas. Entretanto, como foram produzidos por diferentes secretarias da Administração estadual, é possível que estes planos não estejam concordando entre si e que apontem para prioridades ou caminhos distintos a depender do documento que se analise.

Diante desses questionamentos, realizou-se um estudo acerca da compatibilidade entre esses dois instrumentos de planejamento governamental do Governo de Sergipe – Plano Estratégico do Governo 2019-2022 e Plano Plurianual (PPA) 2020-2023, cuja função comum entre eles é de definir diretrizes, metas e prioridades para o trabalho da Administração Pública.

6. Objetivos Análise/Diagnóstico da Situação-problema (Causas dos problemas)

6.1 Objetivo geral

Analisar a compatibilidade entre os instrumentos de planejamento do Estado de Sergipe denominados de Plano Estratégico do Governo 2019-2022 e de Plano Plurianual 2020-2023 para as áreas temáticas da educação e do esporte, sob a responsabilidade direta da Secretaria de Estado da Educação, do Esporte e da Cultura (SEDUC).

6.2 Objetivos específicos

Os objetivos específicos que contribuem para o atingimento do objetivo geral são:

- f) Realizar o levantamento do processo de elaboração de ambos os planos;
- g) Comparar a estrutura interna e os componentes de ambos os planos;
- h) Escolher variáveis e definir critérios para a avaliação de compatibilidade dos componentes de ambos os planos;
- i) Realizar a avaliação de compatibilidade dos componentes de ambos os planos, considerando a delimitação do escopo de pesquisa nas áreas temáticas da educação e do esporte;
- j) Propor ações de melhoria com a elaboração de um produto técnico.

7. **Recomendações de intervenção (Síntese das ações)**

Foram propostas duas recomendações para melhoria do processo de planejamento governamental, dado o resultado encontrado pela pesquisa de que o Plano Estratégico de Governo 2019-2022 se mostrou incompatível com o Plano Plurianual 2020-2023, considerando o escopo de pesquisa definido.

A primeira recomendação é a unificação do processo de planejamento governamental através da criação de uma Secretaria de Estado de Planejamento (SEPLAN) na estrutura organizacional do Poder Executivo do Estado de Sergipe, que atuaria como órgão central de planejamento e ficaria responsável por elaborar, monitorar e avaliar todos os instrumentos de planejamento governamentais, a saber: Plano Estratégico de Governo, Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual.

A segunda recomendação é realizar a integração dos processos de elaboração do Plano Estratégico de Governo e do Plano Plurianual, de forma que seja possível, elaborar ambos os planos conjuntamente, em um único processo, e que, ao final, seja possível extrair o recorte necessário para o Plano Estratégico de Governo a partir das ações elencadas para o Plano Plurianual. Para isso, propõe-se a aplicação de um método de priorização a partir da análise de três dimensões, a saber: complexidade, recursos financeiros e capacidade de transformação social.

8. Responsáveis (Egresso e orientador)

São responsáveis pela dissertação o aluno Arthur Lincoln Diógenes Guedes Barbosa e a orientadora Prof.^a Dr.^a. orientadora Jussara Maria Moreno Jacintho.

9. Contatos

O contato do egresso, Arthur Lincoln Diógenes Guedes Barbosa, é o número (79) 98150-0717. Já o contato da professora orientadora, Jussara Maria Moreno Jacintho é o número (79) 99938-6034.

10. Data da realização do relatório

A data de preenchimento desse relatório foi 17/10/2021.

11. Referências

As referências compõem capítulo próprio da dissertação e foram reproduzidas a seguir:

ALMEIDA, D. P.; BIJOS, P. R. S. Planejamento e orçamento no Brasil: propostas de inovação. In: SALTO, F. S.; PELLEGRINI, J. A. (org.). **Contas públicas no Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2020. p. 395-413.

ANDION, M. C.; FAVA, R. **Planejamento Estratégico**. Gestão Empresarial, FAE, v. 2, p. 27-38, 2002. Disponível em: <http://saude.riopreto.sp.gov.br/wiki/images/9/9e/Planejamento.pdf>. Acesso em: 01 nov. 2020.

ANGNES, C.; BUFFON, M.; MORIGI, V. J. Evolução do Papel do Estado na Promoção dos Direitos Sociais. **Revista Destaques Acadêmicos**, Lajeado, n. 2, p. 59-73, 2011.

BARBOSA, E. R.; BRONDANI, G. **Planejamento Estratégico Organizacional**. Revista Eletrônica de Contabilidade, Vol. 1(2), Dez-Fev, UFSM, 2004.

BATEMAN, T. S.; SNELL, S. A. **Administração**. 2. ed. Porto Alegre: Amgh, 2012.

BOBBIO, Norberto. **Teoria das formas de governo**. São Paulo: Paz e Terra, 1980.

BILHIM, J. **Políticas Públicas e a agenda política**. 2016. Disponível em: <https://www.researchgate.net/profile/Joao_Bilhim/publication/292141803_Politicas_

publicas_e_agenda_politica/links/56aa0c1308aef6e05df43fef/Políticas-publicas-e-agenda-politica.pdf>. Acesso em: 10 out. 2021.

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

BRASIL. **Lei Federal Nº 12.034, de 29 de setembro de 2009**. Altera as Leis nos 9.096, de 19 de setembro de 1995 - Lei dos Partidos Políticos, 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12034.htm. Acesso em: 06 dez. 2020.

BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO ORÇAMENTO E GESTÃO. **Almanaque do Planejamento**. Brasília, 2013. Disponível em: <https://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/777/59>. Acesso em: 01 nov. 2020.

BREUS, T. L. **Políticas Públicas no Estado Constitucional**: a problemática da concretização dos direitos fundamentais sociais pela administração pública brasileira contemporânea. 2006. 253 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2006.

CARDOSO JUNIOR, J. C. C.; NAVARRO, C. A. **O planejamento governamental no Brasil e a experiência recente (2007 a 2014) do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2016. Disponível em: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/129906/1/84851274X.pdf>. Acesso em: 31 jan. 2021.

CARDOSO JUNIOR., J. C. **Planejamento governamental e gestão pública no Brasil**: Elementos para ressignificar o debate e capacitar o estado. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2011.

CARVALHO FILHO, J. S. Políticas públicas e pretensões judiciais determinativa. In: FORTINI, C.; ESTEVES, J. C. S.; DIAS, M. T. F. (Org.). **Políticas públicas**: possibilidades e limites. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

CÂNDIA, E. F. **Orçamento público e rent-seeking**: a despesa pública como norma jurídica. 2017. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-05032021-160758/publico/6601683_Tese_Parcial.pdf. Acesso em: 12 out. 2021.

CREPALDI, S. A.; CREPALDI, G. S. **Orçamento público**: planejamento, elaboração e controle. São Paulo: Saraiva, 2013.

DIAMOND, J. Do orçamento por programas para o orçamento de desempenho: o desafio para economias de mercado emergentes. In: GIACOMONI, J; PAGNUSSAT, L. J. (org.). **Planejamento e orçamento governamental**: volume 2. Brasília: Enap, 2007. p. 91-126. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/875/1/Colet%C3%A2nea%20Planejamento%20e%20Or%C3%A7amento%20->

%20Do%20or%C3%A7amento%20por%20programas%20para%20o%20or%C3%A7amento%20de%20desempenho.pdf. Acesso em: 10 out. 2021.

DYE, T. D. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs, Nova Jersey: PrenticeHall. 1984.

FREITAS FILHO, A. **Planejamento estratégico: conceitos e metodologia para sua formulação**. Brasília, Embrapa, 1989.

GERHARDT, T. E.; SOUZA, F. P. Aspectos teóricos e conceituais. In: GERHARDT, T. E.; SILVEIRA, D. T. (org.). **Métodos de pesquisa**. Porto Alegre: Editora da Ufrgs, 2009. p. 11-29.

GIACOMONI, J. **Orçamento governamental: teoria, sistema, processo**. São Paulo: Atlas, 2019.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GONÇALVES, G. C.; SILVA, J. V.; SILVA, V. F.; GIRALDI, D. C.; OLIVEIRA, L. R.; LAFFIN, N. H. F. **Planejamento e orçamento público**. Porto Alegre: SAGAH, 2019.

GONTIJO, V. **Curso sobre Processo Orçamentário: instrumentos de planejamento: PPA, LDO e LOA**. Instrumentos de planejamento: PPA, LDO e LOA. 2004. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/cidadao/entenda/cursopo>. Acesso em: 01 nov. 2020.

JACINTHO, J. M. M. **A participação popular e o processo orçamentário**. Leme (SP): Editora de Direito, 2000.

KOTLER, P. **Administração de marketing**. São Paulo: Atlas, 1975.

KUAZAQUI, E. **Planejamento Estratégico**. São Paulo: Cengage, 2016.

MAXIMIANO, A. C. A. **Introdução à administração** 5. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

MISOCZKY, M. C. A.; GUEDES, P. **Planejamento e programação na administração pública**. 2011. Disponível em: https://educapes.capes.gov.br/bitstream/capes/401413/1/Planejamento_Programacao_Adm_Publica_3ed_GRAFICA.pdf. Acesso em: 01 nov. 2020.

MORGADO, L. F. **O orçamento público e a automação do processo orçamentário**. Brasília: Senado Federal, 2011. 24 p. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/195968>. Acesso em: 12 out. 2021.

NASCIMENTO, F. P. do. **Classificação da Pesquisa: Natureza, método ou abordagem metodológica, objetivos e procedimentos**. Capítulo 6 do livro "Metodologia da Pesquisa Científica: teoria e prática – como elaborar TCC". Brasília: Thesaurus, 2016.

PALUDO, A. V.; PROCOPIUCK, M. **Planejamento governamental**: referencial teórico, conceitual e prático. São Paulo: Atlas, 2011.

PAULO, L. F. A. **O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica**. Revista do Serviço Público, [S. l.], v. 61, n. 2, p. p. 171-187, 2010. Disponível em: <https://revista.ena.gov.br/index.php/RSP/article/view/44>. Acesso em: 01 nov. 2020.

PEDRO, José Maria. **O Balanced Scorecard (BSC) no Sector Público**. 2004. Disponível em: http://www.knowkapital.eu/extra/artigos/BSC_Sector_Publico_II.pdf. Acesso em: 12 out. 2021.

PINHO, C. E. S. **Planejamento estratégico governamental no Brasil**: autoritarismo e democracia (1930-2016). Curitiba: Appris, 2019.

PINHO, C. E. S. **Planejamento governamental no Brasil**: trajetória institucional, autoritarismo e democracia em perspectiva comparada (1930-2016). 2016. 439 f. Tese (Doutorado) - Curso de Ciência Política, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <http://www.iesp.uerj.br/en/evento/defesa-de-tese-carlos-eduardo-santos-pinho/>. Acesso em: 31 jan. 2021.

PORTO, C. **Uma introdução ao planejamento estratégico**. Boletim Técnico do SENAC, v. 19, n. 2, p. 22-33, 1998. Disponível em: <http://macroplanconsultoria.com.br/Documentos/ArtigoMacroplan2009101914195.pdf>. Acesso em: 17 jan. 2021.

PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. **Metodologia do trabalho científico**: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico. 2ed. Universidade Feevale: Novo Hamburgo, 2013. Disponível em: https://aedmoodle.ufpa.br/pluginfile.php/291348/mod_resource/content/3/2.1-E-book-Metodologia-do-Trabalho-Cientifico-2.pdf. Acesso em: 06 fev. 2021.

REZENDE, D. A. **Integração do Plano Plurianual Municipal e o Planejamento Estratégico Municipal**: proposta e experiência de um município paranaense. **Revista do Desenvolvimento Regional**, Santa Cruz do Sul, v. 15, n. 2, p. 92-119, maio-agosto, 2010. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=552056846006>. Acesso em: 21 abr. 2021.

RIBEIRO, R. J. B.; BLIACHERIENE, A. C. **Construindo o planejamento público**: buscando a integração entre política, gestão e participação popular. São Paulo: Atlas, 2013.

SANTOS, E. A. V. O confronto entre o planejamento governamental e o PPA. In: CARDOSO JUNIOR, José Celso (org.). **A reinvenção do planejamento governamental no Brasil**: diálogos para o desenvolvimento. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2011. p. 307-326.

SCAFF, F. F. **Orçamento Republicano e Liberdade Igual**: ensaio sobre direito financeiro, república e direitos fundamentais no brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2018

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2017.

SERGIPE. SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO. **Sergipe, Governo de Todos: desenvolver e incluir. Planejamento Estratégico 2007-2010**. 2007. Disponível em:

https://www.se.gov.br/uploads/download/filename_novo/1219/1c7e4e97628259e4c1ae001862c433d8.pdf. Acesso em: 31 jan. 2021.

SERGIPE. SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. **Planejamento Estratégico do Governo de Sergipe 2011-2014**. 2011. Disponível em:

https://www.se.gov.br/uploads/download/filename_novo/1220/be29d584967720ffcee6aa981e564e99.pdf. Acesso em 31 jan. 2021.

SERGIPE. SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. **Planejamento Estratégico do Governo de Sergipe 2015-2018**. 2015. Disponível em:

https://www.se.gov.br/uploads/download/filename_novo/1221/a7de3f8582320ed21e30b29595330ddf.pdf. Acesso em 31 jan. 2021.

SERGIPE. **Lei Estadual Nº 8.496, de 28 de dezembro de 2018**. Dispõe sobre a Estrutura Organizacional Básica da Administração Pública Estadual – Poder Executivo, e dá providências correlatas. Disponível em: <https://al.se.leg.br/Legislacao/Ordinaria/2018/O84962018.pdf>. Acesso em: 06 dez. 2020.

SERGIPE. SECRETARIA DE ESTADO GERAL DE GOVERNO. **Plano Estratégico do Governo de Sergipe 2019-2022**. 2019. Disponível em: https://www.se.gov.br/uploads/download/filename_novo/1222/92d4fd71b5ff0d129c0cd512c623f16b.pdf. Acesso em 31 jan. 2021.

SERGIPE. **Plano Plurianual 2020-2023**. 2020. Disponível em: https://www.sefaz.se.gov.br/transparencia/Ciclo%20Oramentrio/Plano%20Plurianual%20-%20PPA/Plano%20Plurianual%202020-2023/Plano%20Plurianual%202020-2023_Atualiza%C3%A7%C3%A3o.pdf. Acesso em 31 jan. 2021.

SERGIPE. SECRETARIA DE ESTADO GERAL DE GOVERNO. **Plano Estratégico do Governo**. 2021a. Disponível em: https://www.se.gov.br/segg/segg_plano_estrategico_do_governo. Acesso em: 12 out. 2021.

SERGIPE. **Lei Estadual Nº 8.819, de 14 de janeiro de 2021**. Dispõe sobre o Orçamento do Estado de Sergipe para o Exercício Financeiro de 2021, estimando a Receita e fixando a Despesa, e dá providências correlatas. 2021b. Disponível em: <https://al.se.leg.br/Legislacao/Ordinaria/2021/O88192021.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2021.

SILVA, J. A. **Planejamento governamental municipal: uma reflexão teórica sobre o alinhamento do plano plurianual ao planejamento estratégico do**

município. **Humanidades e Inovação**, Palmas, v. 6, n. 2, p. 288-299, fev. 2019. Disponível em: <https://revista.unitins.br/index.php/humanidadeseinovacao/article/view/533>. Acesso em: 15 abr. 2021.

SILVA, R. O. **Teorias da administração**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2008.

SILVEIRA, D. T.; CÓRDOVA, F. P. A pesquisa científica. In: GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo (org.). **Métodos de pesquisa**. Porto Alegre: Editora da Ufrgs, 2009. p. 31-42.

SOBRAL, F.; PECCI, A. **Administração: teoria e prática no contexto brasileiro**. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2008.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, dez. 2006.

TONI, J. **A retomada do planejamento estratégico governamental no Brasil: novos dilemas e perspectivas**. In: VII Consad, Brasília, 2014. Disponível em: https://assecorsindical.org.br/files/9414/1295/5676/rbpo_vol4_num1-artigo1-retomada_planejamento_estrategico.pdf. Acesso em: 31 jan. 2021.

TORRES, R. L. **O Orçamento na Constituição**. Rio de Janeiro: Renovar, 1995.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. **O Tribunal e a gestão financeira dos prefeitos**. São Paulo. 2012. Disponível em: https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/manual-gestao-financieira-prefeitura-municipal_0.pdf. Acesso em: 31 jan. 2021.

VASCONCELLOS FILHO, P. **Afinal, o que é planejamento estratégico?** Revista de Administração de Empresas, São Paulo, v. 18, n. 2, p.07-14,1978. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75901978000200002&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 24 jan. 2021.

VELOSO, L. B. **O Planejamento Estratégico no contexto de elaboração do Plano Plurianual Municipal**. 2009. 62 f. Monografia (Especialização) - Curso de Administração Pública Eficaz, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/27442>. Acesso em: 15 abr. 2021.

VÁRNAGY, T. O pensamento político de John Locke e o surgimento do liberalismo. In: BORON, Atílio A. **Filosofia política moderna: de Hobbes a Marx**. Buenos Aires: CLACSO; São Paulo: USP, 2006.

VELOSO, J. R. S. Uma proposta de harmonização dos conflitos entre os poderes por meio da compreensão do instituto jurídico do planejamento, do ativismo judicial, do ato e processo administrativo. In: CARDOSO JUNIOR, J. C.; PIRES, R. R. C. (org.). **Gestão Pública e Desenvolvimento: desafios e perspectivas**. Brasília: Ipea, 2011. p. 105-126. Disponível em:

http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3201/1/livro_gest%C3%A3op%C3%BAblicaedesenvolvimento-v6.pdf. Acesso em: 12 out. 2021.

WU, X.; RAMESH, M.; HOWLETT, M.; FRITZEN, S. **Guia de Políticas Públicas: gerenciando processos**. Brasília, ENAP, 2014. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2555/1/Guia%20de%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%ABlicas%20Gerenciando%20Processos.pdf>. Acesso em: 12 out. 2021.