

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – UNIRIO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS - CCJP
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA - PPGCP
MESTRADO EM CIÊNCIA POLÍTICA

LARISSA FARIAS DE CASTRO MONTENEGRO

Capacidades burocráticas e desenvolvimento do estado do Rio de Janeiro:
uma análise da participação da carreira de gestor na elaboração de planos estratégicos

Orientadora: Profa. Dra. Cristiane Batista

Rio de Janeiro

2024

LARISSA FARIAS DE CASTRO MONTENEGRO

Capacidades burocráticas e desenvolvimento do estado do Rio de Janeiro:
uma análise da participação da carreira de gestor na elaboração de planos estratégicos

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

Linha de Pesquisa: Instituições e Políticas Públicas

Orientadora: : Profa. Dra. Cristiane Batista

Rio de Janeiro
2024

LARISSA FARIAS DE CASTRO MONTENEGRO

Capacidades burocráticas e desenvolvimento do estado do Rio de Janeiro:
uma análise da participação da carreira de gestor na elaboração de planos estratégicos

BANCA EXAMINADORA

Orientador: Profa. Dra. Cristiane Batista

Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO)

Profa. Dra. Celina Souza

Universidade Federal da Bahia (UFBA)

Prof. Dr. Fábio José Kerche Nunes

Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO)

Catálogo informatizada pelo(a) autor(a)

M734

MONTENEGRO, LARISSA FARIAS DE CASTRO
Capacidades burocráticas e desenvolvimento do estado do
Rio de Janeiro: uma análise da participação da carreira de
gestor na elaboração de planos estratégicos / LARISSA
FARIAS DE CASTRO MONTENEGRO. -- Rio de Janeiro : UNIRIO,
2024.

89

Orientadora: Cristiane Batista.
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Estado
do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação em Ciência
Política, 2024.

1. Capacidades burocráticas. 2. Plano estratégico de
desenvolvimento socioeconômico. 3. Estado do Rio de
Janeiro. I. Batista, Cristiane , orient. II. Título.

À minha mãe, que
teimou e enfrentou o mundo, se rodopiando ao som dos bandolins ¹

¹ Trecho da música Bandolins, de Oswaldo Montenegro

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, pelo permanente incentivo moral e financeiro ao meu desenvolvimento intelectual. Tive o privilégio de nascer em uma família que valoriza o conhecimento e que colocou a educação dos filhos como prioridade.

Ao meu pai, que me transmitiu sua paixão pela (ciência) política, seus ideais de justiça social e seu exemplo de servidor público - compreender a sociedade e atuar, enquanto cidadão ou burocrata, para transformá-la.

À minha mãe, que tanto me deu amor nas tomadas de decisão; coragem diante dos obstáculos; vibração nas minhas conquistas, e colo nos fracassos.

Ao meu marido, que, com “autonomia e parceria”, sempre embarca nos meus sonhos e devaneios.

A mim mesma, pela persistência e superação.

Enfim, mestre!

RESUMO

Entre 2007 e 2023, o estado do Rio de Janeiro mobilizou esforços para a elaboração de quatro planos estratégicos de desenvolvimento socioeconômico. O primeiro plano elaborado neste período (Plano 2007-2010) foi construído por uma consultoria privada, ao passo que os demais foram inteiramente conduzidos por servidores da administração pública fluminense. Ainda que as equipes técnicas responsáveis tenham tido diferentes composições entre extraquadros e servidores efetivos pertencentes a diferentes carreiras, os três planos seguintes têm em comum a participação de ao menos um integrante da carreira de gestor. Dessa forma, esta dissertação tem por objetivo analisar se a criação da carreira de gestor, em 2008, contribuiu para fortalecer as capacidades burocráticas voltadas para o planejamento do desenvolvimento socioeconômico pelo governo fluminense. Buscaremos analisar se a atuação da carreira elevou o nível de qualificação da burocracia envolvida na elaboração dos planos estratégicos de desenvolvimento, bem como se ela se deu de forma integrada com a sociedade. Aqui, assumimos que capacidades burocráticas são fundamentais para construção de estratégias de desenvolvimento e que a burocracia deve estar autonomamente inserida dentro das relações sociais (Evans, 1995), de modo que ela seja capaz de forjar alinhamentos entre o governo e diferentes setores sociais, sem, entretanto, ser capturada por interesses particularistas. É somente através da participação social, tão necessária em ambientes democráticos, que os governos serão capazes de construir consensos sociais, conferindo legitimidade e efetividade aos planos de desenvolvimento.

Palavras-chave: planejamento governamental; planejamento estratégico; desenvolvimento socioeconômico; capacidades estatais; capacidades burocráticas; gestores públicos; burocracia.

ABSTRACT

Between 2007 and 2023, the state of Rio de Janeiro mobilized efforts to prepare four strategic socio-economic development plans. The first plan drawn up during this period was created by a private consultancy, while the others were entirely carried out by civil servants. Even though the responsible groups had different compositions between non permanent and permanent civil servants belonging to different careers, the following three plans have in common the participation of at least one member from the public management career. Therefore, this dissertation aims to analyze whether the creation of the public management career, in 2008, contributed to strengthening the bureaucratic capabilities aimed at planning economic development by the government of Rio de Janeiro. We will seek to analyze whether the career performance raised the level of qualification of the bureaucracy involved in preparing the plans, as well as whether it was integrated with society. Here, we assume that bureaucratic capacities are fundamental for building development strategies and that bureaucracy must be autonomously inserted within social relations (Evans, 1995), so that it is capable of forging alignments among government and different social sectors, without, however, being captured by particularistic interests. It is only through social participation, so necessary in democratic environments, that governments will be able to build social consensus, giving legitimacy and effectiveness to development plans.

Keywords: governmental planning; strategic planning; socio-economic development; state capacities; bureaucratic capacity; public managers; bureaucracy.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Linha do tempo dos planos estratégicos de desenvolvimento do estado do Rio de Janeiro entre 2007 e 2023

Figura 2 - Organograma da Subsecretaria de Planejamento em 2007

Figura 3 - Estrutura de Implementação e Gerenciamento do Plano Estratégico 2007-2010

Figura 4 - Organograma da Subsecretaria de Planejamento em 2011

Figura 5 - Organograma da Subsecretaria de Planejamento em 2014

Figura 6 - Organograma da Subsecretaria de Planejamento Estratégico em 2022

Figura 7 - Hierarquia e coesão dos instrumentos de planejamento previstos na Constituição Estadual do Estado do Rio de Janeiro

Figura 8 - Arranjo institucional de governança do PEDES 2024-2031

Figura 9 - Linha do tempo com os principais marcos do Plano Estratégico de Desenvolvimento Econômico e Social do Estado do Rio de Janeiro (PEDES)

Gráfico 1 - Variação anual da arrecadação de ICMS

Gráfico 2 - Perfil da burocracia: quantidade de servidores e tipo de vínculo

Gráfico 3 - Perfil da burocracia: % de servidores pertencentes à carreira de EPPGO

Gráfico 4 - Perfil da burocracia: Idade

Gráfico 5 - Perfil da burocracia : Tempo de serviço

Gráfico 6 - Perfil da burocracia: Nível de escolaridade

Gráfico 7 - Perfil da burocracia: Remuneração

Quadro 1 - Capacidade institucional na elaboração dos planos estratégicos de desenvolvimento do estado do Rio de Janeiro entre 2007 e 2023

Quadro 2 - Quadro-resumo do perfil da burocracia dos planos estratégicos de desenvolvimento

Quadro 3 - Metodologia de investigação da capacidade política voltada para a elaboração de planos estratégicos no estado do Rio de Janeiro entre 2007-2023

Quadro 4 - Capacidade política na elaboração dos planos estratégicos de desenvolvimento do estado do Rio de Janeiro entre 2007 e 2023

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ALERJ - Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro

APO - Analista de Planejamento e Orçamento

EC - Emenda Constitucional

EPPGG - Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental

EPPGGO - Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, Planejamento e Orçamento

DEM - Partido Democratas

LAEP - Laboratório de Aceleração da Eficiência Pública

LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA - Lei Orçamentária Anual

MIP - Matriz Insumo-Produto

PAC - Programa de Aceleração do Crescimento

PEC - Proposta de Emenda à Constituição

PEDES - Plano Estadual de Desenvolvimento Econômico e Social

PL - Partido Liberal

PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PODE - Partido Podemos

PPA - Plano Plurianual

PRODERJ - Centro de Tecnologia da Informação e Comunicação

PSC - Partido Social Cristão

PSD - Partido Social Democrático

PT - Partido Trabalhista

SECCG - Secretaria de Estado da Casa Civil e Governança

SEFAZ - Secretaria de Estado de Fazenda

SEPLAG - Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão

STJ - Superior Tribunal de Justiça

SUBPL - Subsecretaria de Planejamento

SUBPLE - Subsecretaria de Planejamento Estratégico

UFRJ - Universidade Federal do Rio de Janeiro

UFRRJ - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

UERJ - Universidade Estadual do Rio de Janeiro

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO 1 - CAPACIDADES ESTATAIS VOLTADAS PARA O PLANEJAMENTO DO DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO	4
1.1 Planejamento estratégico: construindo visões de futuro a partir da técnica e da política 4	
1.2 Capacidades estatais e planejamento governamental: caminhos para efetividade de planos estratégicos de desenvolvimento	9
CAPÍTULO 2 - PLANEJAMENTOS ESTRATÉGICOS DE DESENVOLVIMENTO NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO ENTRE 2007 e 2023	17
2.1 Plano Estratégico 2007-2010: a aposta na valorização do planejamento	17
2.2 Plano Estratégico 2012-2031: o isolamento da burocracia.....	21
2.3 Governo Pezão: o esvaziamento da função do planejamento entre 2015 e 2018	25
2.3.1 A crise fiscal.....	25
2.3.2 - Operação Lava Jato no Rio de Janeiro.....	27
2.3.3 - Aspectos institucionais do planejamento governamental	28
2.4 Plano Estratégico 2020-2025: quando a crise política sufoca a inovação	30
2.5 Plano Estratégico de Desenvolvimento Econômico e Social 2024-2031: o ineditismo do envolvimento do Poder Legislativo	34
2.6 Considerações sobre os arranjos institucionais constituídos na elaboração dos planos estratégicos de desenvolvimento	44
CAPÍTULO 3 - CAPACIDADES BUROCRÁTICAS NA ELABORAÇÃO DE PLANOS ESTRATÉGICOS DE DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO FLUMINENSE	47
3.1 Perfil da burocracia envolvida na construção de planos estratégicos de desenvolvimento	49
3.2 Análise da inserção da burocracia nas estruturas sociais.....	56
CONCLUSÃO	63
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	69
APÊNDICE – ROTEIRO DE ENTREVISTAS	76

INTRODUÇÃO

O desenvolvimento socioeconômico de um território está associado à mobilização de capacidades estatais (Evans & Rauch, 2014), entendidas como um conjunto de instrumentos e instituições de que dispõe o Estado para estabelecer objetivos, transformá-los em políticas e implementá-las (Evans, 2012). Por sua vez, o planejamento governamental é pré-condição para a elaboração e implementação efetiva de políticas públicas, porque viabiliza o desenho e a execução da política de modo a otimizar a relação entre meios e fins, recursos disponíveis e resultados almejados (De Toni, 2021). Desde a década de 90, os governos têm se apropriado de técnicas de planejamento estratégico para construir diretrizes, objetivos e metas de desenvolvimento socioeconômico de determinados territórios (Araújo e Silva & Gonçalves, 2011). Trata-se de uma tentativa de pensar estruturalmente o desenvolvimento de longo prazo, baseada em dados e na racionalização entre meios e fins com a finalidade de servir como guia para as ações do governo.

Por ser um processo complexo e com múltiplas etapas, o planejamento estratégico no setor público demanda uma burocracia especializada que domine referenciais teóricos, processos administrativos, aplicação de ferramentas e técnicas organizacionais (De Toni, 2021). Porém, na sociedade plural e democrática em que vivemos atualmente, a construção e execução do planejamento estratégico remete, essencialmente, ao desafio de governar em situações de poder compartilhado. Por isso, a burocracia precisa dialogar com outros setores da sociedade para evitar a tecnocracia e conferir legitimidade sociopolítica à sua atuação (Matus, 1989).

Em paralelo, é preciso ter cuidado para que, nessa relação com a sociedade, a burocracia não seja capturada por interesses particularistas. Caso contrário, teremos um Estado predatório, que tomará a sociedade como presa para extrair rendas que favorecem pequenos grupos e inviabilizará o desenvolvimento do território (Evans, 1992). Para evitar esses dois cenários extremos, a burocracia deve estar autonomamente inserida, o que pressupõe o equilíbrio entre o isolamento burocrático weberiano e a inserção intensa na estrutura social circundante, sendo essa combinação a chave organizacional para a eficácia do Estado desenvolvimentista (Evans, 1995). Portanto, devem ser previstos mecanismos institucionais de processamento dos interesses em disputa no ambiente democrático, na tentativa de construir consensos sobre as estratégias de desenvolvimento (Matus, 1989).

Em síntese, argumentamos que os objetivos e caminhos de um desenvolvimento sustentável de longo prazo traçados pelos governos, corporificados no planejamento

estratégico, requerem a combinação de capacidades burocráticas e políticas. De um lado, as capacidades burocráticas exigem a existência de profissionais suficientemente qualificados para gerir a complexidade técnica e organizacional dos processos do planejamento estratégico. Do outro, as capacidades políticas demandam da burocracia habilidades em expandir os canais de interlocução com os diversos atores sociais - processando conflitos e, ao mesmo tempo, prevenindo a captura por interesses específicos em prol da construção dos consensos necessários (Pires e Gomide, 2016).

Entre 2007 e 2023, o estado do Rio de Janeiro investiu esforços na construção de quatro planos estratégicos de desenvolvimento socioeconômico. O primeiro plano estratégico desse período, realizado no início do governo Sérgio Cabral (2007), foi elaborado por uma consultoria privada. Nessa época, a recém criada Secretaria de Estado de Planejamento não possuía servidores próprios (Tinoco, 2022). Esse cenário muda a partir da criação das carreiras de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental, Planejamento e Orçamento (EPPGGO), em 2008, concebidas para terem exercício de atividades de direção, supervisão e assessoramento nos escalões superiores da burocracia (Rio de Janeiro, 2008). As três tentativas seguintes da construção de estratégias de desenvolvimento contaram com a participação de servidores dessa carreira.

Assim, a presente pesquisa tem por objetivo analisar se a criação da carreira de EPPGGO contribuiu para o fortalecimento da capacidade burocrática voltada para elaboração de estratégias de desenvolvimento socioeconômico pelo Poder Executivo do estado do Rio de Janeiro, dentro do conceito de autonomia inserida consagrado por Peter Evans (Evans, 1995). Para tanto, iremos comparar o perfil da burocracia envolvida nos quatro diferentes momentos de elaboração dos planos estratégicos entre 2007 e 2023, a fim de avaliar se a participação dos gestores públicos contribuiu para elevar o nível de qualificação e profissionalização da burocracia envolvida. Além disso, investigaremos se foram implantados canais institucionalizados para o diálogo entre a burocracia e demais setores da sociedade.

O primeiro capítulo apresenta o marco teórico utilizado nesta dissertação. Nele, são explicitados conceitos e referenciais acadêmicos sobre planejamento governamental, capacidades burocráticas e desenvolvimento socioeconômico, com foco na relação positiva que existe entre esses três elementos. O segundo capítulo percorre os principais marcos do contexto econômico, social e político do estado do Rio de Janeiro, entre 2007 e 2023, que possam ter influenciado positiva ou negativamente a elaboração de planos estratégicos de desenvolvimento pelo Poder Executivo fluminense. Por último, o terceiro capítulo expõe e

analisa os dados obtidos por esta pesquisa, comparando as capacidades burocráticas mobilizadas para tal tarefa durante o período, a fim de avaliar se a participação da carreira de EPPGGO contribuiu para atuação de uma burocracia profissional, qualificada e capaz de dialogar com outros setores sociais na construção de estratégias de desenvolvimento socioeconômico.

CAPÍTULO 1 - CAPACIDADES ESTATAIS VOLTADAS PARA O PLANEJAMENTO DO DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO

1.1 Planejamento estratégico: construindo visões de futuro a partir da técnica e da política

Podemos definir o planejamento governamental como o uso de técnicas e métodos que apontem o caminho mais racional para o desenvolvimento da sociedade (Lafer, 1970). John Friedmann (2007) identifica que a ideia de que o conhecimento científico sobre a sociedade poderia ser aplicado para aperfeiçoá-la surgiu pela primeira vez durante o século XVIII. Naquela época, prevalecia a concepção da fisiologia social - uma imagem do corpo social na qual cientistas e engenheiros trabalhavam a serviço da humanidade:

Familiarizados com as leis “orgânicas” da sociedade, eles seriam capazes de traçar conscientemente seu percurso futuro em “concordância com um plano global”. Eles estariam habilitados a prever os resultados futuros das ações presentes dando condições à sociedade de controlar seu destino. Utilizando-se de teorias científicas e técnicas matemáticas apropriadas, os engenheiros sociais poderiam identificar e calcular com precisão “as melhores soluções”. (Friedmann, 2007, p. 70)

Entretanto, o autor observa que é somente no século XX que ocorre a verdadeira realização do planejamento científico como uma técnica para orientar o progresso social. Inaugurado com o planejamento da produção durante os anos da guerra, de 1914 a 1918, esse instrumento passou a ter aplicação regular com a instalação do sistema de planejamento soviético na década de 20. Nesse contexto, a aplicação do planejamento em governos é vista, sobretudo, como um instrumento de política econômica para orientar a alocação de recursos com a máxima eficiência e tinha utilidade apenas em países socialistas, onde as decisões eram centralizadas (Lafer, 1970). Posteriormente, países capitalistas abandonam a ideologia do *laissez-faire* e também adotam técnicas de planejamento diante da necessidade de atingir determinados objetivos econômicos e sociais:

Tornou-se claro que o simples jogo das forças de mercado, com pequena intervenção do Estado, era incapaz de levar aos resultados desejados pela sociedade. Assim, a instabilidade do sistema econômico, com crises cíclicas na atividade e desemprego periódico em grau assustador, a nova fase do desenvolvimento econômico e luta contra miséria, e a mobilização das economias para a guerra, levaram à elaboração de modelos racionais de políticas econômicas, que permitissem dominar as forças econômicas em direção à alocação ótima de recursos. (Lafer, 1970, p. 12)

Desde então, houve uma grande difusão de diferentes técnicas de planejamento pelos governos, como tentativa de otimizar a relação entre meios e fins, recursos disponíveis e resultados almejados. Bruno Moretti (2012) observa que os modelos e práticas de planejamento no setor público variam conforme o tempo e o território, pois eles são determinados pelas visões sobre o papel do Estado na promoção do desenvolvimento e sobre as formas de organização da sociedade:

Os novos formatos do planejamento, modificando-se significativamente (...) não são apenas uma escolha em torno de um debate sobre as melhores técnicas de organização estatal, mas põem em prática posições de valor acerca da relação entre desenvolvimento, modernização nacional, papel do Estado e realização do interesse coletivo. (Bruno Moretti, 2012, p. 2)

A partir dos anos 1990, governos começaram a incorporar, em suas gestões, métodos de planejamento estratégico que eram amplamente utilizados pelo setor privado desde a década de 70, quando se tornaram uma verdadeira cultura corporativa (De Toni, 2021). Se no setor privado o planejamento estratégico serve para lidar com a competitividade e expectativa de crescimento das empresas, no setor público ele visa ampliar a previsibilidade da vida política e social; compreender as relações de causa e efeito dos problemas públicos; e construir um modelo de intervenção lógica na realidade para o alcance de determinados resultados.

Dessa forma, os governos, inspirados pelas práticas de gestão empresarial começaram a implementar metodologias robustas e intencionalmente voltadas para a construção de um pensamento estratégico de desenvolvimento. A partir de então, o planejamento estratégico passa a ser um dos instrumentos frequentemente utilizados pelos governos para lidar com a crescente complexidade da realidade social e dos problemas públicos e orientar as ações governamentais para o progresso socioeconômico. O planejamento estratégico utiliza um

conjunto de referenciais teóricos, processos administrativos, aplicação de ferramentas e técnicas organizacionais que objetivam definir uma visão de futuro de médio e longo prazo, bem como as principais instituições e processos que asseguram coerência e efetividade entre meios e fins para o seu alcance (De Toni, 2021, p. 11).

Assim, no setor público, o planejamento estratégico diz respeito à capacidade que o Estado tem em construir uma visão de futuro para o seu território, concatenando meios e fins suficientes e necessários para sua execução. Por dimensão estratégica, nos referimos a um conjunto de valores, procedimentos, instituições e organizações envolvidas na construção de

objetivos de longo prazo, cuja execução implica em grande mobilização de recursos e que estão associados a grandes diretrizes de desenvolvimento socioeconômico.

A elaboração do planejamento estratégico requer, dessa forma, um conjunto de referenciais teóricos, processos administrativos, aplicação de ferramentas e técnicas organizacionais (De Toni, 2021). A construção de um planejamento sólido e consistente envolve diferentes etapas, tais como: diagnóstico dos problemas e potencialidades de cada região do estado; avaliação do cenário fiscal e econômico; identificação de ameaças e oportunidades; projeção de cenários, definição objetivos e prioridades; escolha dos indicadores e a fixação de metas; desenho de políticas públicas voltadas para o alcance dos objetivos. Como se vê, trata-se de uma atividade complexa, que demanda uma burocracia especializada e qualificada, com conhecimentos, habilidades e aptidões necessárias para a condução do processo de forma eficaz.

Percebe-se, então, que o domínio da técnica é um elemento indispensável para o êxito dos planos de desenvolvimento. Entretanto, como já argumentado, planejar é um ato essencialmente político. A compreensão da sua dimensão política é, junto com a técnica, extremamente importante para a efetividade e legitimidade do planejamento governamental. Em primeiro lugar, a efetividade do planejamento estratégico dependerá, em grande medida, da própria vontade do governo vigente em ter esse documento como guia de ação (De Toni, 2021). Em segundo lugar, a legitimidade de planos de desenvolvimento elaborados em regimes democráticos exige a articulação junto a diferentes atores políticos e sociais na tentativa de produzir consensos sobre estratégias de desenvolvimento (Cardoso, 1970; Matus, 1984).

Sobre o aspecto da efetividade, é necessária a mobilização do núcleo de governo na elaboração de uma visão de futuro consistente que corporifique um projeto de médio e longo prazo para o país (De Toni, 2021). O planejamento estratégico deve ser a materialização instrumental e operacional da agenda estratégica, transformando e processando uma determinada visão de futuro do país em um arcabouço de planejamento concreto, com instituições, organizações, burocracia, recursos, macroprocessos, cadeia de valor público, indicadores nacionais de performance etc.

No que diz respeito à legitimidade, a atuação isolada da burocracia passa a ser questionada a partir da consolidação dos valores democráticos no mundo,

de modo que políticos que comandam o topo do Estado se utilizam fortemente do conhecimento técnico para legitimar suas ações, ao passo que a alta burocracia precisa desenvolver habilidades políticas e capacidade de responder aos eleitos e à sociedade, não podendo ficar em uma redoma de vidro protegida

pelas prerrogativas de seu cargo e por seu saber especializado (Abrucio & Loureiro; 2018).

Isso implica que, em contextos democráticos, o planejamento governamental requer a convocação de elementos políticos para que seu conteúdo reflita os anseios sociais. No Brasil, por exemplo, o planejamento era tido como algo extremamente técnico durante o regime militar (1964-1985), onde os processos eram conduzidos por uma burocracia especializada e isolada dos demais setores da sociedade. Todavia, o questionamento sobre a tecnocracia foi crescendo gradativamente e a redemocratização trouxe novos desafios ao planejamento governamental. Enquanto o planejamento praticado no período anterior tinha um caráter eminentemente impositivo, em razão do regime político vigente, a partir do reestabelecimento da democracia, não pode mais ignorar a pluralidade da representação política nas casas legislativas e a intensa mobilização que ocorre na sociedade brasileira com vista à promoção e à defesa de seus particulares interesses:

A diferença mais notória entre as condições atuais de elaboração e execução de qualquer exercício de planejamento econômico governamental em relação à época coberta pelo ministro do Planejamento da era militar parece ser a dos meios operacionais (e legais) à disposição do Estado em cada época, uma ampla flexibilidade e liberdade de ação naqueles idos, notadamente através de decretos-lei, e a necessária negociação com o Poder Legislativo, assim como a própria sociedade civil, característica indissociável da democracia contemporânea. (Almeida, 2007, p. 196).

Na mesma direção, Carlos Matus (1984) também ressalta que a técnica não é suficiente para o êxito do planejamento governamental. Na sociedade plural e democrática em que vivemos atualmente, a construção e execução do planejamento estratégico remete essencialmente ao desafio de governar em situações de poder compartilhado. Logo, sua elaboração requer diálogo e convergência com atores externos ao governo (empresários, poder legislativo, acadêmicos, entidades não governamentais, outros entes federativos, etc.) no intuito de forjar alinhamentos em torno dos objetivos que devem ser perseguidos.

Por isso, devem ser previstos mecanismos institucionais de processamento dos interesses em disputa no ambiente democrático na tentativa de construir consensos. É somente a partir desses consensos sociais e políticos que o planejamento estratégico conseguirá ser um efetivo guia para as ações governamentais, conseguindo ultrapassar a vigência dos mandatos eletivos. Dessa forma, o planejamento não pode ser visto como um processo exclusivamente técnico, isto é, descolado do sistema político.

Em síntese, argumenta-se aqui que o desenvolvimento socioeconômico de uma sociedade deve ser um objetivo compartilhado por diferentes atores, cuja consecução depende de ações governamentais coordenadas e desenhadas intencionalmente para alcançar os resultados pretendidos. Para tanto, faz-se necessária a combinação da cognição técnica com a capacidade política. De um lado, a burocracia precisa ser qualificada o suficiente para desenvolver a metodologia, realizar estudos, aplicar ferramentas e conduzir os processos para que o planejamento estratégico seja calcado em evidências robustas e coerente com a realidade no qual aquele território está inserido. Do outro lado, é imprescindível que sua elaboração não ocorra de forma insulada na burocracia especializada. A mobilização de atores políticos internos e externos ao governo é condição indispensável para que o documento tenha utilidade para o próprio governo e legitimidade perante a sociedade, de modo que a chance de continuidade em outros mandatos seja aumentada.

Se o planejamento respeita apenas os requisitos técnicos, resultará em um livro na prateleira das publicações oficiais do governo. Se é elaborado apenas com o viés político, sem apoio técnico, corre o risco de não ser um guia racional e efetivo para a promoção do desenvolvimento socioeconômico:

O erro mais grave seria a separação artificial e intencional entre a dimensão técnica de elaboração do plano (marcos legais, procedimentos de programação, aplicação de soluções-padrão etc.) e a dimensão política (contexto institucional, o debate sobre finalidade e propósito do plano, o balanço de poder envolvido no plano, correlação de forças entre os atores etc.). Tal separação sinaliza um duplo equívoco, ignora-se o mecanismo pelo qual problemas sociais são produzidos e se desenvolvem (simplificação das relações causais) e, de outro, sinaliza uma concepção profundamente autoritária do funcionamento do Estado, pois, no limite, o governo atua como “único jogador” ou com autoridade absoluta sobre suas circunstâncias. Além disso, a não incorporação da reflexão política no aparato metodológico do PEG o tornaria mais vulnerável e inefetivo; já processos reais de decisão estratégica, conquista de hegemonia e formação de interesses, são dados da realidade na condução do Estado e seus aparelhos institucionais e portanto, no ato de governar. (De Toni, 2021, p. 84)

Tendo em vista as interrelações incontornáveis entre o planejamento governamental e o funcionamento democrático do Estado, o êxito no desenvolvimento depende, assim, de determinadas capacidades estatais associadas ao planejamento, em suas dimensões técnicas e políticas. Democracia e planejamento, como métodos de governo, não são apenas uma combinação possível como também necessária aos desafios de legitimidade e de efetividade do desenvolvimento. Na seção seguinte, descrevemos os elementos técnicos e políticos que,

embora possam parecer contraditórios à primeira vista, devem coexistir para que a construção de visões estratégicas de desenvolvimento possua sustentação técnica e legitimidade sociopolítica.

1.2 Capacidades estatais e planejamento governamental: caminhos para efetividade de planos estratégicos de desenvolvimento

Durante as décadas de 1950 e 1960, a ciência política e a sociologia eram dominadas por teorias centradas na sociedade, com perspectivas pluralistas e estrutural-funcionalistas, para explicar a política e as atividades governamentais. Em países democráticos, o Estado não era visto como um ator em si mesmo, mas sim como uma arena, onde os *inputs* sociais eram processados e transformados em *outputs* governamentais. Após a publicação do livro *Bringing the State Back In*, em 1985, o Estado retoma a centralidade enquanto objeto de análise nos estudos acadêmicos, em reação à prevalência das teorias pluralistas e marxistas do Estado (Souza, 2020). É dada ênfase no estudo da autonomia estatal; isto é a capacidade de tomar e implementar decisões mesmo sem o apoio de classes sociais específicas e/ou grupos de interesse poderosos. Estados, concebidos como organizações que reivindicam o controle de territórios e pessoas, podem formular e perseguir objetivos que não são simplesmente reflexo de demandas ou interesses de grupos sociais, classes ou sociedade. Trata-se do estudo do “Estado em ação”, dos fatores e condições para aumentar o desempenho estatal no exercício de suas atividades e alcance dos seus objetivos.

Diante do fracasso das políticas neoliberais de redução do papel do Estado na economia e relações sociais, o conceito de capacidades estatais ganhou força na década de 1990 (Gomide, Silva & Pires, 2014). Nesse período, ficou evidente a complexidade dos problemas públicos, que, juntamente com as crescentes expectativas do público, apresentam desafios sem precedentes à capacidade dos governos de elaborar e implementar políticas eficazes (Wu, Ramesh e Howlett, 2015). Esse contexto também ajudou a alavancar a relevância do estudo das capacidades estatais.

Tal conceito recebeu diferentes definições na literatura (Cingolani, 2013; Wu, Ramesh e Howlett, 2015). Ele pode ser disposto sob a forma de variáveis associadas às atividades exercidas pelo Estado - coercitiva, fiscal, administrativa, relacional, legal, política, etc. As distintas concepções, entretanto, compartilham a ideia de que os atributos do Estado (povo, território, soberania) são necessários, porém não são suficientes para que os objetivos estatais sejam alcançados. A pura vontade dos agentes ou atores políticos tampouco é suficiente para

que objetivos sejam alcançados. Tais atributos dos Estados precisam ser complementados por mecanismos que viabilizem sua ação, isto é, mecanismos capazes de induzir a implementação de políticas (Aguiar e Lima, 2019).

Como uma definição abrangente, Peter Evans (1992) concebe o conceito de capacidade estatal como conjunto de instrumentos e instituições de que dispõe o Estado para estabelecer objetivos, transformá-los em políticas e implementá-las. Essa visão é complementada por Gomide (2018), que afirma que o estudo das capacidades estatais busca esclarecer como atores, instituições e processos são mobilizados e combinados na produção das ações públicas e nos permite refletir sobre os atributos que os Estados possuem (ou não) para planejar e atingir, de forma efetiva, os objetivos que pretendem por meio de suas políticas públicas.

A partir do exposto até aqui, compreendemos que as capacidades estatais são multidimensionais; isto é, podem envolver componentes políticos, institucionais, administrativos, técnicos, dentre outros (Wu, Ramesh e Howlett, 2015). Também é importante notar que tais capacidades são interdependentes, uma vez que o fortalecimento de um componente pode impactar os demais (Souza, 2020). Além disso, é importante ressaltar que as capacidades estatais não se constituem em um conjunto de atributos fixos e atemporais (Gomide, 2016) - elas variam no tempo, no espaço e por área de atuação. Por fim, elas dependem da trajetória histórica - os legados históricos são fatores condicionantes das capacidades estatais (Pereira, Martens & Abers, 2023). Dentro de um mesmo país ou território, é comum encontrar disparidades entre áreas de políticas públicas e entre agências governamentais. Em suma, capacidade estatal é um processo, o que significa que sua análise captura um momento no tempo, embora algumas capacidades possam ser mantidas por séculos, enquanto outras podem se deteriorar.

Desde sua gênese, o estudo de capacidades estatais está fortemente ligado à promoção do desenvolvimento, relacionando capacidades estatais com o papel ativo do Estado na definição e na implementação de estratégias de desenvolvimento ou transformação da realidade socioeconômica. Primeiramente, o conceito foi associado à autonomia do Estado para produzir políticas de crescimento econômico e competitividade internacional que não fossem, simplesmente, o reflexo de interesses particularistas de determinados grupos ou classes sociais. Para tal fim, a existência de uma burocracia com características weberianas seria condição imprescindível para o êxito do Estado na promoção do desenvolvimento.

Nesse aspecto, a literatura dá atenção especial à capacidade burocrática, em referência ao tipo ideal weberiano de burocracia (Cingolani, 2013). Na análise das experiências históricas

de desenvolvimento, tais capacidades do aparato administrativo são admitidas como chave para o entendimento e fortalecimento dos processos de desenvolvimento em bases consistentes, tomando a capacidade burocrática como variável explicativa sobre por que algumas políticas ou alguns países podem ser mais bem-sucedidos do que outros no atingimento de seus objetivos (Evans & Rauch, 1999). A autonomia da burocracia aparece, então, como um elemento essencial para evitar o reflexo da fragmentação de interesses existentes entre os grupos sociais na estrutura do Estado, permitindo a elaboração e a implementação de objetivos e metas coerentes no longo prazo (Skocpol & Finegold, 1982).

Na função do Estado em planejar seu desenvolvimento socioeconômico, a capacidade estatal é associada ao processo de construção institucional de uma burocracia racional, meritocrática, profissional, corporativamente coerente e blindada a capturas de interesses privados:

As características típicas da burocracia weberiana, tais como a especialização técnica, a estabilidade funcional, a autonomia e a impessoalidade, parecem atributos essenciais para a função de planejamento que, por natureza, é continuada, sistemática e altamente intensiva em recursos cognitivos. Os elementos de racionalidade, que se relacionam à previsibilidade e à estabilidade institucional, fazem parte, como já discutido anteriormente, de parte importante da natureza do planejamento. (De Toni, 2021, p. 91-92)

Entretanto, a predominância da visão da burocracia imparcial e totalmente insulada, onde a técnica é superior à política, vem sendo criticada pela literatura nas últimas décadas, questionando a legitimidade democrática de ações exclusivamente técnicas e projetando a influência que esses atores possuem no jogo político (Abrucio & Loureiro, 2018). Isso porque o modelo burocrático clássico não responde a todos os dilemas do Estado contemporâneo. Como instituição maior de cada sociedade e instrumento por excelência de ação coletiva, a relação entre burocracia e democracia adquire novos contornos, de tal forma que a administração burocrática não pode ser separada da dinâmica política:

O grande desafio nas democracias contemporâneas está, portanto, em combinar a ação eficiente do Estado na gestão de suas políticas públicas com os princípios democráticos de maior inclusão de atores políticos nas decisões, garantindo-se assim o contínuo controle social e responsabilização dos que decidem. (Abrucio & Loureiro, 2018, p. 38)

Atualmente, o conceito de capacidades estatais se ampliou em consonância com os objetivos democráticos e a mudança da própria noção de desenvolvimento: as capacidades do Estado dependem não só da existência de burocracias qualificadas dotadas de transparência e *accountability*, mas ainda da habilidade destas de se relacionarem com os atores do mercado e da sociedade nos processos de formulação e implementação de políticas e metas de desenvolvimento. Nesse sentido, em contextos democráticos, a promoção da legitimidade da ação estatal, por meio da mobilização da sociedade e a compatibilização de interesses diversos em torno de objetivos comuns, deve ser uma preocupação constante. Além de profissionais competentes e de técnicas eficientes de gestão, que produzam ações coordenadas e orientadas para resultados, a produção de políticas públicas passa a exigir do Estado outras capacidades, dentre elas a de articulação e relacionamento com diferentes atores sociais, sob pena de colocar a democracia em risco:

Ainda que exista uma relação positiva entre a democracia e a burocracia, os avanços da burocratização também podem trazer riscos ao regime democrático, dentre eles a prevalência dos burocratas sobre os interesses da população. No extremo da autonomia, há sempre o risco das práticas tecnocráticas que caracterizariam o insulamento burocrático. O isolamento da burocracia pode ter um duplo sentido, com proteção às investidas patrimonialistas de elites oligárquicas e um requisito da gestão eficiente (Nunes, 1997; Evans, 1993), ou como uma distorção da representação democrática. (De Toni, 2020, p. 92)

Diante dessas novas preocupações, Peter Evans (1995) ressignificou a concepção de autonomia estatal, argumentando que o Estado precisa se relacionar com os agentes privados e sociais. Em primeiro lugar, a sociedade capitalista depende das decisões privadas de investimento e, por isso, é preciso haver parcerias entre os agentes privados e as organizações estatais no desenvolvimento de projetos e implementação. Assim, ter uma “autonomia inserida” para negociar os objetivos estatais com as classes dominantes e pensar as políticas levando em conta as dinâmicas de mercado.

Em segundo lugar, Evans (2011) também argumenta que a eficácia das políticas públicas em Estados democráticos exige representação de interesses dos beneficiários das ações na política em questão. Por isso, o conceito de autonomia inserida é dinâmico e relacional. De acordo com o autor, o Estado deve estar socialmente inserido, onde

(...) os densos conjuntos de laços interativos que conectam o aparato do estado, administrativo e político, à sociedade civil – não apenas se tornam mais importantes, como devem se concentrar em uma parte ampla e transversal da sociedade civil,

em vez de se concentrar simplesmente nas elites industriais² (Evans, 2011, p. 10, tradução nossa).

Em consequência, as capacidades estatais implicam na existência de organizações que podem gerar incentivos para induzir seus burocratas a perseguir metas coletivas e a assimilar informações do meio externo, ampliando a inteligência do Estado – e não apenas em liberdade para tomar decisões (autonomia). É a partir desse entendimento que o autor cunha o conceito de “autonomia inserida”:

A autonomia é fundamental para a definição do Estado desenvolvimentista, mas não é suficiente. A capacidade de efetuar a transformação depende também das relações entre Estados e sociedade. Estados autônomos, completamente isolados da sociedade, poderiam ser predadores muito eficazes. Os Estados desenvolvimentistas devem estar imersos numa densa rede de laços que os ligam a aliados sociais com objetivos transformacionais. A autonomia incorporada, e não apenas a autonomia, confere eficácia ao Estado desenvolvimentista.

O poder da autonomia incorporada surge da fusão do que, à primeira vista, parecem ser características contraditórias. A integração fornece fontes de inteligência e canais de implementação que melhoram a competência do Estado. A autonomia complementa a integração, protegendo o Estado da captura fragmentada, o que destruiria a coesão do próprio Estado e acabaria por minar a coerência dos seus interlocutores sociais. A coerência corporativa do Estado aumenta a coesão das redes externas e ajuda os grupos que partilham a sua visão a superar os seus próprios problemas de ação coletiva. Tal como os Estados predatórios desorganizam deliberadamente a sociedade, os Estados desenvolvimentistas ajudam a organizá-la. (Evans, 2011, p. 248, tradução nossa)³

² Texto original: “(...) the dense sets of interactive ties that connect the apparatus of the state, administrative and political, to civil society – not only becomes more important but must focus on a broad cross-section of civil society rather than focusing simply on industrial elites.”

³ Texto original: “Autonomy is fundamental to the definition of the developmental state but not sufficient. The ability to effect transformation depends on state-society relations as well. Autonomous states completely insulated from society could be very effective predators. Developmental states must be immersed in a dense network of ties that bind them to societal allies with transformational goals. Embedded autonomy, not just autonomy, gives the developmental state its efficacy. The power of embedded autonomy arises from fusion of what seem at first to be contradictory characteristics. Embeddedness provides sources of intelligence and channels of implementation that enhance the competence of the state. Autonomy complements embeddedness, protecting the state from piecemeal capture, which would destroy the cohesiveness of the state itself and eventually undermine the coherence of its social interlocutors. The state's corporate coherence enhances the cohesiveness of external networks and helps groups that share its vision overcome their own collective action problems. Just as predatory states deliberately disorganize society, developmental states help organize it.”

Para Evans, a combinação entre autonomia e inserção depende tanto do caráter historicamente determinado do aparelho do Estado quanto da estrutura social circundante. Uma base política e social de apoio às ações do Estado é resultante da correlação de forças políticas construídas em torno do projeto de desenvolvimento - a gama de ações que um governo pode tomar depende dos diferentes tipos de estruturas estatais existentes, bem como do tipo de relação que os Estados estabelecem com os grupos sociais. Assim, as intervenções mais efetivas seriam resultado da combinação entre uma burocracia competente e coerente, por isso autônoma, e parcerias com os grupos sociais envolvidos. Variações nestes dois elementos (autonomia e parceria) criam diferentes capacidades estatais.

Desta transição entre o controle centralizado (insulamento burocrático) e a autonomia administrativa (autonomia inserida), nasceu o que os autores chamam de “governança democrática” (Bevir, 2011; Rose-Ackerman, 2017), que pressupõe que os Estados nacionais busquem alterações nos arranjos institucionais em torno do desenvolvimento não apenas de capacidades técnicas (competências dos agentes do Estado para coordenar e levar adiante suas políticas), mas também de capacidades políticas – habilidades para expandir a articulação e a interlocução com diferentes atores sociais. Nesse sentido, é cada vez mais relevante o papel de atores burocráticos não insulados, mas, sim, com condições de circular entre diferentes organizações e contextos, construindo relações e com capacidade de compreender diferentes sintaxes da administração pública.

Em sintonia com as noções de autonomia inserida e governança democrática, Pires e Gomide (2016) propõem duas dimensões de capacidades estatais necessárias na elaboração e persecução de estratégias de desenvolvimento:

- a) **Capacidades técnico-administrativas:** existência de organizações, instrumentos e profissionais competentes, com habilidades de gestão e coordenação de ações na esfera governamental. No contexto do planejamento, essas características podem ser observadas, por exemplo, a partir da análise do perfil da burocracia envolvida no planejamento; dos arranjos institucionais para coordenação intragovernamental; do uso de dados e informações para definição das iniciativas governamentais; da existência de mecanismos que possibilitem o aprendizado contínuo; etc.
- b) **Capacidades político-relacionais:** refere-se às habilidades da burocracia em expandir os canais de interlocução, negociação com os diversos atores sociais,

processando conflitos e prevenindo a captura por interesses específicos. Esta dimensão remete também à definição de uma visão de futuro e à construção dos consensos necessários para sua persecução.

A combinação de diferentes níveis de, de um lado, capacidades técnico-administrativas, e, do outro, capacidades político-relacionais resultará em gradações de capacidades na produção de políticas de desenvolvimento, onde

arranjos de políticas de desenvolvimento que combinem alta capacidade técnico-administrativa com alta capacidade política estariam associados às políticas mais inovadoras e bem-sucedidas, pois conciliam uma atuação efetiva do Estado para a concretização dos objetivos propostos com a abertura à participação dos atores interessados e ao controle social. (Gomide & Pires, 2012, p. 29)

Dessa forma, argumenta-se aqui que a abordagem de capacidades estatais, alinhada aos princípios democráticos atuais, oferece aspectos importantes para análise do desenvolvimento socioeconômico de uma sociedade. Para índices consistentes e duradouros de desenvolvimento, é necessário que o Estado seja coeso e coerente, mas ao mesmo tempo conectado à sociedade. Isso permitirá que ele implemente políticas estratégicas, principalmente frente a potenciais grupos opositores poderosos e a situações socioeconômicas recalcitrantes. Em consequência, o fortalecimento da capacidade estatal se expressa tanto nas áreas estratégicas para uma agenda de desenvolvimento (políticas sociais, educação e formação técnica, investimento em ciência e tecnologia, capacidade de agenda internacional, política macroeconômica para o desenvolvimento) quanto na potencial habilidade para articular consensos (articulação entre atores estratégicos, formação de coalizões de apoio, capacidade de lograr estabilidade de políticas).

Para essa dinâmica relacional entre aparato burocrático e sociedade acontecer na formulação de estratégias de desenvolvimento, o Estado deve fornecer canais institucionalizados que permitam a construção de consensos, entre os diversos segmentos da sociedade, em torno de objetivos e políticas em prol do desenvolvimento. Além disso, deve haver transparência pública e mecanismos de *accountability* a fim de evitar corrupção da burocracia e o atendimento a interesses particularistas. A burocracia passa, nesse contexto, a atuar de forma muito mais “responsiva”, e o insulamento deixa de ser percebido como uma estratégia para aumentar as chances de êxito de políticas prioritárias.

Em consequência, a burocracia pública é determinante para que o Estado consolide sua autonomia e as capacidades voltadas para a construção de um planejamento estratégico de desenvolvimento. Isso depende do quanto essa burocracia está insulada, livre de comprometimentos e de redes de relação com poderosos grupos socioeconômicos que se favorecem do *status quo*. Também depende do quanto essa burocracia possui de capacidade técnica e organizacional, estabilidade e espírito de corpo que garanta coerência e coordenação de ações, reduzindo os conflitos de interesse internos à estrutura estatal e o direcionamento das políticas para interesses particulares específicos.

Ao mesmo tempo, a burocracia não deve estar completamente insulada. Tendo em vista que o desenvolvimento econômico depende de investimentos privados, o Estado deve se relacionar com os agentes econômicos e sociais, sendo capaz de processar os conflitos e construir consensos e coordenar os diferentes atores para consecução dos interesses públicos de longo prazo. O elemento catalisador e caracterizador da atuação do Estado para o desenvolvimento no século XXI está na criação de arranjos adequados, que possam promover uma relação virtuosa entre Estado, sociedade e mercado (Gomide, 2012).

CAPÍTULO 2 - PLANEJAMENTOS ESTRATÉGICOS DE DESENVOLVIMENTO NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO ENTRE 2007 e 2023

Entre 2007 e 2023, o governo do estado do Rio de Janeiro elaborou quatro planos estratégicos de desenvolvimento. Com exceção do governador Fernando Pezão (PMDB), todos os demais governos mobilizaram esforços para construir diretrizes estratégicas para o progresso socioeconômico do território fluminense (Figura 1). Neste capítulo, serão apresentados os principais elementos contextuais que marcaram a trajetória de cada um dos planos estratégicos de desenvolvimento socioeconômico no período de 2007 a 2023, no que se refere às dimensões política, social e econômica. Também buscaremos entender, a partir da análise do contexto, fatores que possam justificar por que o assunto não entrou na agenda política do governo Pezão. Por fim, apresentaremos os arranjos institucionais constituídos, a fim de comparar o nível de institucionalização dos respectivos processos de elaboração dos planos.

Figura 1 - Linha do tempo dos planos estratégicos de desenvolvimento do estado do Rio de Janeiro entre 2007 e 2023



Fonte: Elaboração própria

2.1 Plano Estratégico 2007-2010: a aposta na valorização do planejamento

Desde a fusão entre os estados do Rio de Janeiro e o da Guanabara, em 1975, a área de gestão não recebeu muita atenção por parte dos governadores (Tinoco, 2022), deixando, inclusive, problemas não resolvidos na unificação das burocracias dos dois estados. Sérgio Cabral (PMDB) foi eleito em 2006, sucedendo Rosinha Garotinho (PSB) e apoiado em um

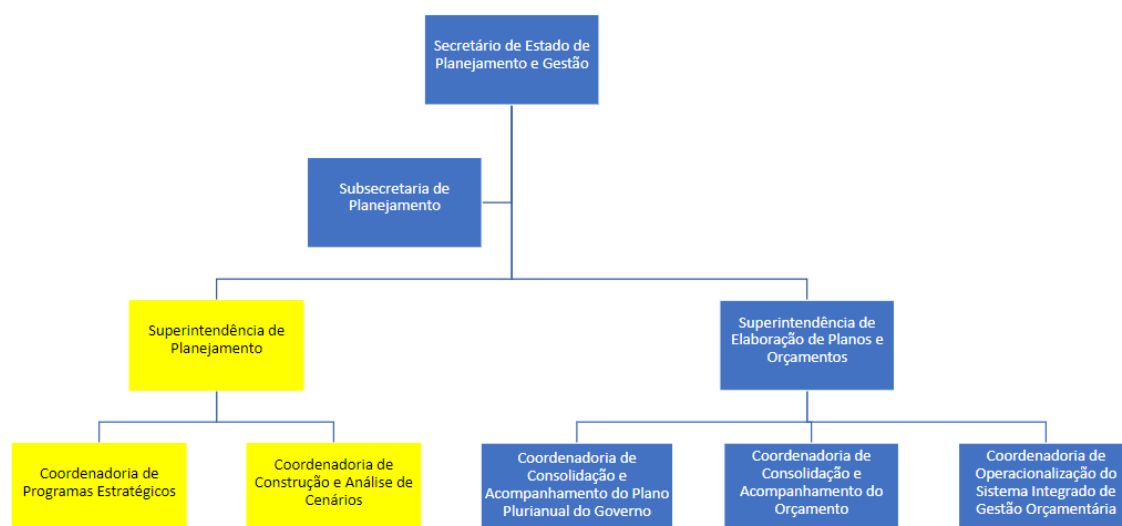
discurso de “choque de gestão” (Baima, 2006), onde se destacavam temas como saneamento das contas públicas e modernização da gestão. Dessa forma, embora com alcances limitados, a gestão de Sérgio Cabral, entre 2007 e 2014, se distingue em relação com governos precedentes por investir esforços para implantação de um novo modelo de gestão pública estadual (Tinoco, 2022), onde a área de planejamento governamental foi beneficiada.

Dentre as iniciativas de valorização da área de planejamento, merecem destaque a criação da Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG) já no seu primeiro dia de governo, para exercer a função de órgão central de planejamento, orçamento e coordenação da ação governamental (Rio de Janeiro, 2007). Sua criação acontece no bojo de uma ampla reforma administrativa feita no início do governo de Sérgio Cabral para redução da estrutura administrativa do estado e foi resultado da fusão entre três órgãos: Secretaria de Controle e Gestão, Secretaria de Planejamento e Integração Governamental e Secretaria de Administração e Reestruturação (IPEA, 2014). Para o cargo de Secretário, Cabral convidou Sérgio Ruy Barbosa Guerra Martins, que era Secretário de Planejamento do município de Caxias e participou da equipe de transição. A relação entre o Governador e o Secretário de Planejamento se consolidou, de forma que Sérgio Ruy se manteve no cargo de Secretário da SEPLAG entre janeiro de 2007 e julho de 2014, contribuindo para a estabilidade institucional da pasta de planejamento.

Apesar de ter sido criada formalmente no primeiro dia da gestão de Sérgio Cabral, em janeiro de 2007, o regimento interno da SEPLAG é publicado apenas em abril de 2009, formalizando as atribuições de cada uma das áreas (Rio de Janeiro, 2009). Nele, é explicitado que compete à SEPLAG o papel de gestor das diretrizes de desenvolvimento econômico e social do Estado, cabendo à Subsecretaria de Planejamento (SUBPL) a função de coordenar a formulação de tais diretrizes (Rio de Janeiro, 2009). Mais especificamente, é a Superintendência de Planejamento a unidade administrativa que ficou responsável pelas tarefas de elaboração, monitoramento e avaliação do Plano Estratégico.

A estrutura da Subsecretaria de Planejamento está ilustrada na Figura 1, destacando em amarelo as unidades formalmente responsáveis pela construção do plano estratégico. Importa ressaltar também que a Subsecretaria de Planejamento possuía também outras competências que não estavam relacionadas às diretrizes de desenvolvimento socioeconômico, tais como a elaboração do Plano Plurianual (PPA) e da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

Figura 2 - Organograma da Subsecretaria de Planejamento em 2007



Fonte: Elaboração própria, a partir do Decreto nº 41.446, de 20 de agosto de 2008.

Muito embora a Subsecretaria de Planejamento tenha sido estruturada com a atribuição de elaborar o planejamento estratégico do estado, a SEPLAG optou por contratar a consultoria privada Macroplan para realização da tarefa. Cabe dizer que nesta mesma época a Macroplan também realizou o planejamento estratégico de outros entes federativos, como Espírito Santo (Espírito Santo, 2006) e Minas Gerais (Minas Gerais, 2007).

Dessa forma, o Plano Estratégico do Governo do Rio de Janeiro 2007-2010 foi concebido apoiado no discurso de modernização e reconstrução do Estado (Rio de Janeiro, 2007). Em seu texto, aspectos que marcaram o movimento da nova gestão pública são explicitados. Partindo de um diagnóstico que coloca a gestão pública como “*ineficiente, desarticulada e de baixa qualidade*” (idem, p. 4), onde a administração burocrática deve ser substituída pelo modelo de administração pública gerencial e orientada para resultados, o documento apresenta o Plano Estratégico como o eixo central das transformações necessárias para implantação de um novo modelo de gestão pública. Através desse planejamento, argumenta-se que será possível redirecionar as ações governamentais para aquelas iniciativas cujos efeitos sejam mais duradouros, além de facilitar o acompanhamento e o controle dos resultados pela sociedade. Também é possível verificar que o Plano Estratégico 2007-2010 se apoia em uma visão gerencialista ao defender que o Estado tem um papel fundamental, mas não exclusivo, na geração de melhores resultados socioeconômicos:

Nesse contexto, a articulação dos diversos setores da sociedade fluminense é imprescindível e condição obrigatória para

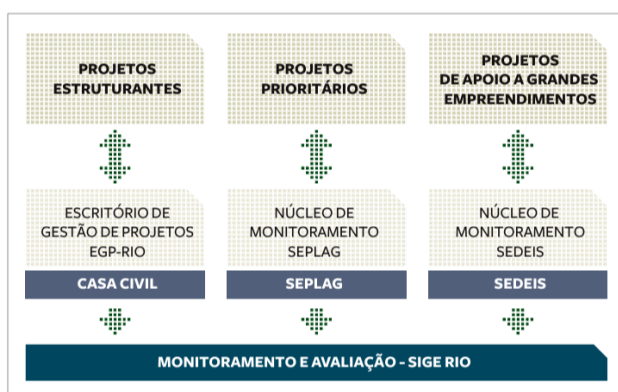
potencializar, irradiar e consolidar os resultados. A iniciativa privada, os demais poderes públicos e a sociedade possuem responsabilidades distintas e complementares na construção do futuro e devem participar ativamente nas ações de melhoria da situação atual do Rio de Janeiro. (Rio de Janeiro, 2007, p. 44).

O Plano inicia fazendo uma análise situacional e prospectiva, identificando gargalos, potencialidades e tendências. Ele apresenta a visão de futuro, onde *“Em 2027, o Rio de Janeiro é um lugar único para se viver e investir: próspero, seguro, ambientalmente sustentável, onde educação e cultura são valores inquestionáveis e transformadores”* (Rio de Janeiro, 2007, p. 34). A partir do diagnóstico e da prospecção de cenários, o planejamento estratégico elenca áreas de resultado e agenda de prioridades estratégicas que deverão ser perseguidas para o alcance da visão de futuro. Entretanto, nessa seção são colocados objetivos demasiadamente complexos e amplos, tais como reduzir os índices de violência e criminalidade; expandir e qualificar a atenção básica à saúde; e reduzir o déficit habitacional com ênfase na promoção do acesso de famílias de baixa renda à moradia adequada e regularizada. Não são apresentados os indicadores que serão monitorados nem metas que serão perseguidas, fazendo com que esta seção seja apenas um protocolo de intenções.

Os Projetos Estratégicos são o instrumento escolhido para operacionalizar a estratégia - foi apresentada uma carteira integrada por 43 (quarenta e três) projetos de execução direta do governo do estado, elaborada com base nas prioridades estratégicas elencadas. Os projetos foram classificados em três tipos: 1) projetos estruturantes, custeados em grande medida por recursos federais do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC); 2) Projetos Prioritários; 3) Projetos de Apoio a Grandes Empreendimentos, que aposta em uma nova estratégia de promoção de investimentos com iniciativas que não dependiam de recursos orçamentários diretos, mas que contribuíam para melhoria do ambiente de negócios.

Com base nesses três tipos de projetos, o Plano Estratégico 2007-2010 apresenta o desenho da estrutura de implementação e gerenciamento do plano. O monitoramento, entretanto, tem como principal objeto o portfólio dos projetos prioritários. Trata-se, na verdade, do acompanhamento da execução dos projetos e não da governança do plano em si: *será criado um esquema sistemático de monitoramento, que objetivará provocar decisões para eliminar obstáculos à implantação dos projetos*” (Rio de Janeiro, 2007, p. 108). Três órgãos foram elencados para o gerenciamento do plano, a depender do tipo de projeto:

Figura 3 - Estrutura de Implementação e Gerenciamento do Plano Estratégico 2007-2010



Fonte: Plano Estratégico 2007-2010 (Rio de Janeiro, 2007, p. 107)

Nesta figura, os três órgãos aparecem em uma estrutura hierárquica horizontal e independente; ou seja, atuando de forma isolada e sem uma governança comum. A sistemática de monitoramento e avaliação não é detalhada no Plano nem tampouco foram encontrados atos normativos ou administrativos que institucionalizaram a governança do plano estratégico.

Ainda no que se refere à institucionalização do Plano, este expressa a preocupação de que o planejamento estratégico seja descontinuado: *“para garantir que as transformações sejam verdadeiramente estruturais, será assegurada a durabilidade, persistência e sustentabilidade do esforço de implementação, minimizando a vulnerabilidade do Plano a descontinuidades político-administrativas”* (Rio de Janeiro, 2007, p. 106). Entretanto, não foram encontrados instrumentos ou atos publicados pelo governo para institucionalizar o Plano Estratégico 2007-2010, de tal forma que o arcabouço institucional do plano se resumia ao próprio livro publicado.

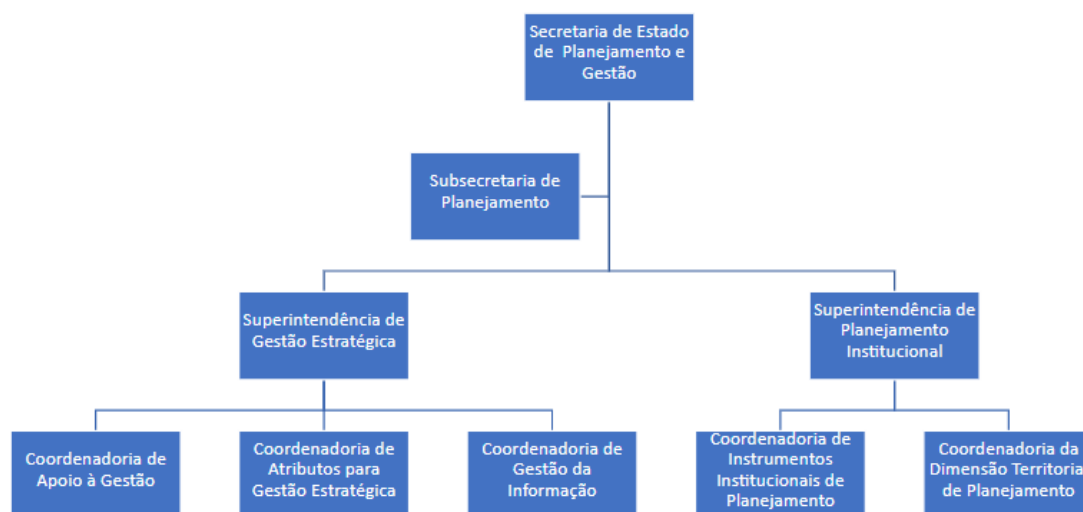
2.2 Plano Estratégico 2012-2031: o isolamento da burocracia

O primeiro mandato de Cabral foi marcado positivamente pela política de segurança, que criou as Unidades de Polícia Pacificadora (UPP). O governo Sérgio Cabral se beneficiou ainda do alinhamento político entre os governos municipal (Eduardo Paes/PMDB, 2009-2016), estadual e federal (Lula/PT, 2003-2011), onde alguns autores chegaram a falar que estávamos diante de um “novo federalismo social” ao implementar políticas públicas de forma articulada entre as três esferas (Neri, 2012). O estreitamento com o governo federal, associados às campanhas bem sucedidas do Rio de Janeiro como sede de grandes eventos (Jornada da Juventude 2013; Copa do Mundo 2014; e Olimpíadas 2016) recolocaram o estado do Rio na agenda de debate nacional. Em consequência, ao final do seu primeiro mandato, Sérgio Cabral

chegou às urnas como favorito nas eleições para o governo do estado, liderando as pesquisas de intenção de votos durante toda a campanha e vencendo, em primeiro turno, com 66,08% dos votos válidos⁴.

No seu segundo mandato, Sérgio Cabral apostou na continuidade dos seus primeiros quatro anos de governo, sem fazer alterações significativas na estrutura administrativa e reconduzindo a maior parte dos Secretários - dentre os dezenove secretários que tomaram posse em 2007, doze renovaram seu compromisso em 2011 (Tinoco, 2022, p. 166). A SEPLAG se beneficiou dessa continuidade, permanecendo na estrutura administrativa de Governo e com a manutenção de Sérgio Ruy ao cargo de Secretário de Planejamento e Gestão. Ainda que fosse um cenário de continuidade, a Subsecretaria de Planejamento (SUBPL) foi reestruturada e passou a ter o seguinte organograma:

Figura 4 - Organograma da Subsecretaria de Planejamento em 2011



Fonte: Elaboração própria, feita com base no Decreto nº 42.813, de 19 de janeiro de 2011.

Importa destacar que, muito embora a Subsecretaria tenha sofrido uma grande mudança na sua estrutura, o regimento interno da SEPLAG não foi atualizado entre 2009 e 2013. Assim, não foi possível mapear a distribuição de competências entre as unidades administrativas no que se refere à elaboração, monitoramento e avaliação do plano estratégico. Em consequência, não conseguimos analisar a relevância do tema dentro das atribuições da SEPLAG.

⁴ Fonte: TRE-RJ, disponível em: <https://www.tre-rj.jus.br/eleicoes/eleicoes-plebiscitos-e-referendos/eleicoes-antiores-2008-2018/2010/resultados-das-eleicoes/resultados-da-eleicao>

De toda forma, a SUBPL criou, em dezembro de 2011, um grupo de trabalho (GT) com o objetivo de revisar o Plano Estratégico 2007-2010 (Rio de Janeiro, 2011). Este ato normativo apenas nomeia servidores da SEPLAG para realizar a tarefa, sem, entretanto, abordar diretrizes, procedimentos ou prazos para sua conclusão. Assim, ao contrário do Plano anterior, elaborado por uma consultoria privada, o Plano Estratégico 2012-2031 teve seu processo conduzido por cinco servidores da Subsecretaria de Planejamento.

Se o Plano Estratégico 2007-2010 se restringiu ao período do primeiro mandato de Sérgio Cabral, o Plano 2012-2031 ousa em ampliar o horizonte de planejamento para 20 anos. Muito embora o Plano tenha sido concebido para ter vigência ao longo de outros quatro mandatos e tendo ciência de que Sérgio Cabral não poderia mais concorrer ao governo do estado, não foram encontrados instrumentos de institucionalização do Plano Estratégico 2012-2031. Dessa forma, podemos dizer que o arranjo institucional constituído para elaboração deste Plano foi enfraquecido em relação ao Plano 2007-2010, uma vez que o regimento interno da SEPLAG não foi republicado para corresponder à nova estrutura administrativa. A institucionalização do Plano 2012-2031 se restringiu à formalização de um grupo de trabalho para sua elaboração, por meio de Resolução, onde a designação dos servidores foi o único conteúdo do ato publicado. Além disso, optou-se por um grupo composto por servidores de diferentes áreas da SUBPL e que acumulavam outras funções.

Em junho de 2013, estouraram, no Rio de Janeiro e em todo o Brasil, manifestações populares contrárias a líderes, instituições e partidos políticos. Investigações demonstraram ligações de Sérgio Cabral com empresários envolvidos em escândalos de corrupção, como Fernando Cavendish, da Delta Construções, fazendo com que o governador perdesse cada vez mais apoio popular e prestígio político.

Em meio a este contexto político conturbado, Sérgio Cabral renunciou em abril de 2014 com a intenção de concorrer ao cargo de senador e seu vice, Fernando Pezão (PMDB), assumiu o posto de governador. Nos meses seguintes, Pezão dividiu os trabalhos de governador com a campanha eleitoral e, apesar dos elementos desfavoráveis à gestão do governo enquanto ocupava a cadeira de vice, conseguiu superar Marcelo Crivella (PRB) em segundo turno com 55,78% dos votos⁵, garantindo o terceiro mandato consecutivo do PMDB.

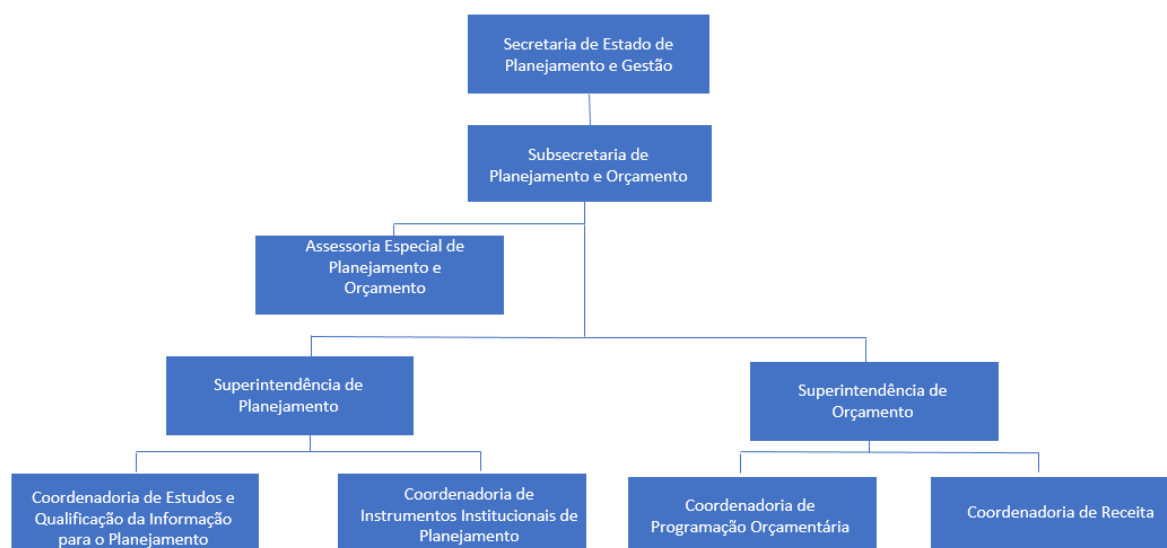
A continuidade do governo Cabral entre 2007 e 2018 favoreceu a estabilidade institucional da SEPLAG. Isso porque, dos 96 meses de gestão deste chefe do Executivo,

⁵ Fonte: TRE-RJ, disponível em: <https://www.tre-rj.jus.br/eleicoes/eleicoes-plebiscitos-e-referendos/eleicoes-antiores-2008-2018/2014/eleicoes-2014>

Sérgio Ruy foi Secretário de Estado de Planejamento e Gestão durante 91 meses. Dessa forma, ao longo de quase oito anos, a SEPLAG contou com estabilidade institucional, em termos de existência na estrutura administrativa e líder à frente da Secretaria. Porém, a partir de julho de 2014, podemos dizer que a SEPLAG percorre um zig-zag institucional, nos termos utilizados por Tinoco (2022), como ficará claro nas próximas seções. Nesse momento, Sérgio Ruy deixou a SEPLAG para assumir a Secretaria de Estado de Fazenda do Rio de Janeiro (SEFAZ). Em virtude desta mudança, Francisco Caldas foi nomeado novo Secretário da SEPLAG. Ele promoveu uma reestruturação administrativa que unificou a Subsecretaria de Planejamento e a Subsecretaria de Orçamento, dando origem à Subsecretaria de Planejamento e Orçamento (Rio de Janeiro, 2014). Cláudia Uchôa, que até então ocupava o cargo de Subsecretária de Planejamento, assumiu a nova Subsecretaria.

Além da junção das duas Subsecretarias, essa reestruturação substituiu as coordenadorias anteriormente existentes na Superintendência de Planejamento e pôs fim à competência de elaboração, monitoramento e avaliação de planejamentos estratégicos do estado do Rio de Janeiro. A partir desse momento, a área da SEPLAG passou a cuidar apenas do Plano Plurianual (PPA), sem que a atribuição sobre planejamento estratégico fosse transferida para qualquer outro órgão do Poder Executivo.

Figura 5 - Organograma da Subsecretaria de Planejamento em 2014



Fonte: Elaboração própria, com base no Decreto nº 44.892 de 28 de julho de 2014.

Muito embora Cláudia Uchôa tenha encomendado a elaboração do Planejamento Estratégico 2012-2031, a Subsecretaria de Planejamento e Orçamento parece não ter tido apoio

político para manter áreas formalmente dedicadas ao seu monitoramento e avaliação. Sem que houvesse um ato administrativo que formalizasse a governança do Planejamento Estratégico 2012-2031 e institucionalizasse o Plano, o documento ficou cada vez mais esquecido entre servidores e líderes políticos. Com essa nova configuração da SEPLAG, dá-se início ao esvaziamento da função de pensar estrategicamente o desenvolvimento socioeconômico no governo fluminense, tema que será aprofundado na próxima seção.

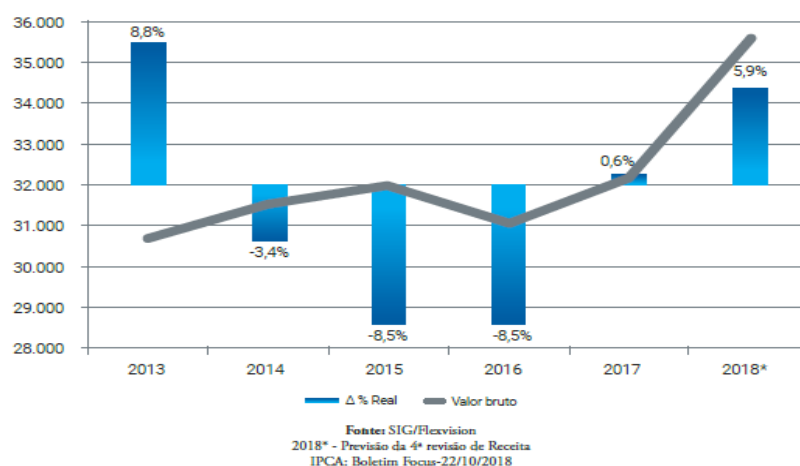
2.3 Governo Pezão: o esvaziamento da função do planejamento entre 2015 e 2018

O governo subsequente (2015-2018), liderado por Fernando Pezão (PMDB) precisou lidar com um contexto conturbado, onde se destacaram três eventos: 1) forte crise fiscal, que levou à decretação do estado de calamidade pública (Rio de Janeiro, 2016); 2) os efeitos políticos da operação Lava Jato e; 3) a necessidade de afastamento médico do governador para tratar um câncer. Aqui, a crise fiscal e econômica do estado do Rio de Janeiro e as investigações da Lava Jato merecem um adendo para melhor contextualizar a situação política e fiscal desfavorável. Não temos a intenção de analisar nem citar todos os eventos ocorridos, mas apenas de apresentar os principais dados e acontecimentos a fim de caracterizar a crise política e econômica fluminense, que enfraqueceram ainda mais a área institucional dedicada ao planejamento estadual.

2.3.1 A crise fiscal

Em 2014, ocorreu uma forte desaceleração da economia brasileira, que evoluiu para uma recessão em 2015. Naquele ano, os dados já demonstravam sinais de desequilíbrio entre receitas e despesas do estado do Rio de Janeiro, em consequência de motivos como queda da arrecadação tributária; aumento do nível de endividamento; redução dos royalties do petróleo; e alto volume de gastos em despesa de pessoal (Rio de Janeiro, 2018). Entretanto, por ser ano eleitoral, a questão não foi enfrentada pelos governantes fluminenses. O gráfico abaixo ilustra a queda da arrecadação do ICMS, entre 2014 e 2016.

Gráfico 1 - Variação anual da arrecadação de ICMS



Fonte: Balanço e Recomendação SEFAZ (Rio de Janeiro, 2018, p. 21)

Em 2015, o problema passou a ser incontornável e gerou graves consequências ao funcionamento da máquina administrativa - servidores sofreram atraso no pagamento de salários e a falta de recursos afetou serviços de segurança, educação e saúde. A situação na área de saúde ficou tão frágil que o governador Pezão decretou estado de emergência (Rio de Janeiro, 2015). No ano seguinte, dois meses antes da realização das Olimpíadas Rio 2016, o governador interino Francisco Dornelles⁶ decretou estado de calamidade pública sob a justificativa de que a crise estava “*impedindo o estado do Rio de Janeiro de honrar com seus compromissos para a realização dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016*” (Rio de Janeiro, 2016), além de citar que os serviços públicos essenciais poderiam colapsar.

Em 2017, em virtude da situação fiscal do Rio e de outros estados, o governo federal sancionou a Lei Complementar nº 159/2017, que instituiu o Regime de Recuperação Fiscal. Este programa permite que estados em situação de desequilíbrio fiscal tenham a suspensão temporária do pagamento da dívida com a União, a possibilidade de concessão de operações de crédito, a flexibilização de regras fiscais, dentre outros benefícios. Em contrapartida, os estados devem adotar reformas institucionais com vistas à reestruturação do equilíbrio fiscal. Nessas condições, o governo fluminense solicitou formalmente a adesão ao Regime de Recuperação Fiscal e, em novembro de 2017, tornou-se o primeiro estado a entrar no programa. Entre os compromissos assumidos pelo ente fluminense na ocasião estavam a privatização da companhia de saneamento (CEDAE); aumento da alíquota do ICMS, a redução de incentivos

⁶ Entre março e novembro de 2016, Pezão ficou afastado sob licença médica para tratar um câncer, período em que o vice-governador Francisco Dornelles assumiu interinamente.

fiscais; e o estabelecimento de um "teto de gastos" para os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário do Rio de Janeiro (Rio de Janeiro, 2017b).

2.3.2 - Operação Lava Jato no Rio de Janeiro

Deflagrada em 2014 pela Justiça Federal, a Operação Lava Jato teve início com uma ação conjunta entre o Ministério Público Federal do Paraná e a Polícia Federal para investigar o ex-deputado federal José Janene (Londrina-PR) e os doleiros Alberto Youssef e Carlos Habib Chater em um esquema de lavagem de dinheiro. No decorrer das investigações, apareceram indícios de lavagem e desvio de recursos públicos envolvendo diversos políticos e empresários. Em 2016, foi formada uma força-tarefa da Lava Jato no Rio de Janeiro, que aprofundou investigações sobre corrupção em obras públicas do estado, como as do metrô e do Maracanã para a Copa do Mundo.

No final de 2016, o ex-governador do Rio de Janeiro Sérgio Cabral e sua mulher foram presos e indiciados por suspeita de receber milhões em propina para fechar contratos com as empreiteiras Carioca Engenharia e Andrade Gutierrez. A partir de então, diversos inquéritos foram abertos para apurar outras fraudes realizadas por Cabral e por outras autoridades. Diversos agentes públicos do governo estadual do Rio também foram presos por acusação de corrupção ativa e lavagem de dinheiro em contratos públicos de diversas áreas - saúde, fornecimento de alimentação de presídios do RJ, obras de mobilidade urbana e até mesmo escolha do Rio de Janeiro como sede das Olimpíadas e Paraolimpíadas de 2016. Dois anos depois, isto é, em 2018, as investigações alcançaram o governador Pezão. Faltando apenas um mês para terminar o seu mandato, ele foi preso por suspeita de ter participado do esquema de corrupção de seu antecessor, Sérgio Cabral, enquanto era vice-governador.

Pode-se dizer que a Operação Lava Jato atingiu o ápice de sua atividade entre 2016 e 2018, quando importantes figuras políticas do país foram investigadas, presas e indiciadas, inclusive o ex-presidente da República, Luís Inácio Lula da Silva. Para falar apenas do estado do Rio, território do objeto de estudo desta pesquisa, governador e ex-governador; conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro; deputados estaduais; ex-secretários de estado; ex-dirigentes fundações e autarquias. Grande parte dos inquéritos eram iniciados a partir de delações premiadas e as prisões eram feitas de forma preventiva, sob o argumento de resguardar o andamento das investigações.

A Operação teve ampla cobertura midiática e contou com forte apoio popular. As descobertas de grandes esquemas de corrupção aumentaram a insatisfação da população perante a “política tradicional”, reverberando as queixas que já apareciam nas manifestações de junho de 2013. Tudo isso impactou enormemente a trama política do Rio de Janeiro, abrindo espaço para que o ex-Juiz Wilson Witzel, uma figura desconhecida e que até então nunca tinha exercido atividade política, ganhasse as eleições de 2018 para o governo do estado do Rio de Janeiro. Esse contexto será explorado mais à frente. Antes, porém, é preciso falar dos aspectos institucionais relacionados ao planejamento ao longo do governo Pezão e abordar os efeitos que as crises econômica e política tiveram sobre essa relevante função governamental.

2.3.3 - Aspectos institucionais do planejamento governamental

Como vimos anteriormente, ao assumir o mandato em 2015, Pezão manteve a SEPLAG na estrutura de governo, mas Francisco Caldas foi substituído do cargo de Secretário por Cláudia Uchôa. Nesse momento, a estrutura da SEPLAG já não previa mais uma área com atribuição específica para assuntos relativos a planejamento estratégico e, em 2016, essa exclusão de competência foi confirmada com a publicação do novo Regimento Interno (Rio de Janeiro, 2016a). Contraditoriamente, Cláudia Uchôa, que havia encomendado a elaboração do Plano Estratégico 2012-2031 enquanto Subsecretária de Planejamento, não inseriu (ou não conseguiu inserir) o tema de planejamento estratégico na pauta da Secretaria enquanto ocupou o cargo de Secretária, contribuindo para o apagamento do Plano elaborado sob sua própria demanda. Na edição do novo Regimento Interno da SEPLAG, fica claro que a função da Superintendência de Planejamento passaria a se limitar ao ciclo de gestão do Plano Plurianual (PPA).

Cabe esclarecer que o PPA é um instrumento previsto constitucionalmente e de elaboração obrigatória para todos os entes federativos. Ele foi concebido com a finalidade de estabelecer diretrizes, objetivos e metas para guiar as ações governamentais durante um período de quatro anos. Ainda que a Constituinte tenha tido a intenção de estabelecer o planejamento como uma função precípua e indelegável do Estado, atribuindo ao PPA um papel central na organização das ações governamentais, este instrumento recebe diversas críticas de servidores públicos e acadêmicos. A literatura argumenta que, mesmo após quase quarenta anos da promulgação da Constituição Federal de 1988, o PPA não foi capaz de ser um efetivo instrumento de planejamento e gestão estratégica (Arantes Paulo, 2014; Cardoso Júnior, 2011). Por não ser objeto desta pesquisa, não nos cabe aprofundar o debate sobre o PPA. Apenas

procuramos demonstrar aqui que a restrição da atribuição da Superintendência de Planejamento à gestão do ciclo do PPA representa um passo em direção ao esvaziamento à função de planejamento governamental.

No ano seguinte (2017), uma nova reestruturação administrativa feita por Pezão fez com que o pensamento estratégico de desenvolvimento socioeconômico submergisse ainda mais na agenda de governo. Sob a justificativa de enfrentar a crise fiscal, o Governador unificou Secretarias, sob o discurso da necessidade de adotar “medidas de reorganização da Administração Pública Direta e Indireta, tendo em vista a necessidade de melhoria dos gastos públicos e incremento de eficiência na atuação estatal.” (Rio de Janeiro, 2017a). Nesse contexto, a Subsecretaria de Planejamento e Orçamento da SEPLAG foi incorporada pela então Secretaria de Fazenda, dando, então, origem à Secretaria de Fazenda e Planejamento.

Entretanto, não podemos afirmar que essa junção administrativa significou, de fato, uma integração entre a Secretaria de Fazenda e a de Planejamento e Gestão. A SEFAZ não recepcionou a Subsecretaria de Planejamento e Orçamento em seu edifício sede, fazendo com que a equipe da Subsecretaria se mantivesse afastada fisicamente do gabinete do Secretário e demais áreas da SEFAZ. Além disso, o Secretário, focado no desafio de resolver questões das finanças públicas fluminenses, não deixou espaço para que temas de planejamento emergissem na agenda de governo. Isso gerou um isolamento institucional da área de planejamento, que, durante o período em que as duas Secretarias permaneceram fundidas, se limitou a cumprir o rito do PPA determinado pela Constituição.

No documento Balanço e Recomendações SEFAZ (Rio de Janeiro, 2018), publicação realizada por esta Secretaria para auxiliar a transição de governo entre as gestões de Pezão (2015-2018) e Wilson Witzel (2019-2022), a própria Subsecretaria de Planejamento e Orçamento expressa sua insatisfação com a redução de suas competências institucionais e de sua capacidade operacional:

Além dos desafios trazidos pela fusão - como a diminuição de equipe, o deslocamento de linhas de trabalho para outras estruturas institucionais e sua posterior extinção - o período em questão foi ainda marcado pela intensificação da crise do Estado do Rio de Janeiro, que terminou por afetar a capacidade de coordenação governamental.

(...)

Atualmente, a equipe reduzida dedicada ao Planejamento faz com que a área tenha pouca capacidade de realização, não havendo condições para desenvolver linhas de trabalho como,

por exemplo, planejamento territorial ou monitoramento e avaliação de programas governamentais.

(...)

A área de Planejamento e Orçamento, em resumo, não precisa ficar restrita aos instrumentos institucionais e gestão do dia-a-dia. Com equipe adequada e maior força no órgão central, a área tem condições de contribuir de modo muito mais efetivo para a superação da crise que o estado enfrenta. (Rio de Janeiro, 2018, p. 73)

Diante de um contexto tão hostil e da falta de institucionalização dos processos relacionados a planejamento estratégico no estado do Rio de Janeiro, a incorporação da SEPLAG à SEFAZ consolidou o desmonte da função do planejamento. A Superintendência de Planejamento não foi envolvida na discussão sobre a superação da crise fiscal e econômica fluminense. Este assunto ficou restrito às áreas fiscais da Secretaria de Fazenda e Planejamento.

Em resumo, procuramos demonstrar aqui que o tema do planejamento estratégico ficou totalmente adormecido na agenda do governo Pezão. Os problemas imediatos do desequilíbrio das contas públicas parecem ter induzido o governo a pensar unicamente em ações de curto prazo. Ao mesmo tempo, o conturbado contexto político da lava jato não era favorável para discussões sobre o desenvolvimento socioeconômico fluminense de longo prazo., uma vez que alianças políticas foram abaladas e o jogo político ganhou um grande nível de incerteza. A construção de consensos coletivos sobre estratégias de desenvolvimento pressupõe um ambiente de diálogo para cooperação e negociação, sendo que a Lava Jato subverteu as forças políticas.

2.4 Plano Estratégico 2020-2025: quando a crise política sufoca a inovação

Os impactos da Operação Lava Jato sobre o aumento da descrença na política tradicional abriram caminhos para que Wilson Witzel (PSC), que até então nunca tinha concorrido a cargos políticos, ganhasse as eleições para o cargo de governador em 2018. Com uma ascensão surpreendente durante a corrida eleitoral, Witzel conseguiu ultrapassar figuras já conhecidas no cenário nacional, como o ex-jogador de futebol e Senador Romário (PODE) e o ex-Prefeito Eduardo Paes (DEM), e avançou para o segundo turno com 41,28% dos votos

válidos⁷. Em disputa com Eduardo Paes no segundo turno, o ex-Juiz Federal foi eleito governador com quase 60% dos votos⁸.

Após um longo ciclo político sob o qual o governo do Rio esteve sob a gestão do PMDB, a vitória de Witzel representou um novo marco na administração pública fluminense. No primeiro dia de sua gestão, Witzel expôs essa ruptura com a exoneração de todos os ocupantes de cargos comissionados da cúpula do governo - Secretários, Subsecretários, Subsecretários-Adjunto, Chefes de Gabinete, Presidentes, Vice-Presidentes, Diretores-Geral de todos os órgãos da administração pública direta e indireta (Rio de Janeiro, 2019). Além disso, realizou uma ampla reestruturação administrativa e, dentre as principais medidas, transferiu a da função do planejamento da Secretaria de Fazenda para a Secretaria de Estado da Casa Civil e Governança - SECCG (Rio de Janeiro, 2019).

A SECCG se tornou a principal Secretaria de governo e o escolhido para liderá-la foi José Luís Zamith, trazido da iniciativa privada para coordenar a transição de governo entre Pezão e Witzel. Enquanto ocupou o cargo de Secretário da Casa Civil, Zamith ficou conhecido por fazer referências ao setor privado e querer incorporar práticas empresariais no setor público. Essa visão pode ser corroborada pela carta de despedida que fez ao deixar o governo: “(...) *me portei como CEO de um governo com orçamento de R\$ 80 bilhões e mais de 140 mil funcionários, atendendo o presidente da organização - o governador - e buscando maximizar resultados para os grandes acionistas - o povo fluminense*” (Macedo *et. al.*, 2019). E justamente com a intenção de trazer ares de modernidade para sua gestão, Zamith implantou, em fevereiro de 2019, um laboratório de inovação, denominado Laboratório de Aceleração da Eficiência Pública – LAEP (Rio de Janeiro, 2019).

Também no contexto de rupturas institucionais, a SECCG deu início à elaboração de um novo planejamento estratégico, ainda que o plano estratégico realizado no segundo governo Cabral abarcasse o período de 2012 a 2031 e que, portanto, ainda estivesse vigente. O fato é que, depois de sete anos de apagamento na agenda de governo, a pauta do planejamento estratégico voltou à tona.

Muito embora a referida reforma administrativa tenha colocado a Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão na estrutura da SECCG, posicionando a primeira como área responsável pelas funções de planejamento governamental, foi ao Laboratório de Aceleração

⁷Fonte: TRE-RJ, disponível em: <https://www.tre-rj.jus.br/eleicoes/eleicoes-plebiscitos-e-referendos/eleicoes-antiores-2008-2018/2018/eleicoes-2018>

⁸Fonte: TRE-RJ, disponível em: <https://www.tre-rj.jus.br/eleicoes/eleicoes-plebiscitos-e-referendos/eleicoes-antiores-2008-2018/2018/eleicoes-2018>

da Eficiência Pública – LAEP a quem foi atribuída a tarefa de elaboração de um novo plano estratégico (Tessarolo *et. al.*, 2021). Porém, antes de explorar a elaboração do plano estratégico, analisaremos, de forma breve, a experiência desta inédita experiência de criação de um laboratório de inovação no órgão central de governança na administração pública fluminense.

O LAEP funcionou entre fevereiro de 2018 e setembro de 2020 e, ao longo da sua existência, não houve publicação de regimento interno da SECCG que regulamentasse as competências dessa área. Em pesquisa exploratória feita pelo próprio LAEP, os servidores públicos integrantes do laboratório relatam que a área *“nasceu da vontade da cúpula da então Secretaria de Estado da Casa Civil e Governança em difundir a abordagem do Design Thinking no setor público estadual, em resposta a pressões por processos mais eficientes.”* (Tessarolo *et. al.*, 2021, p. 50). Subordinado à Subsecretaria-Geral da Casa Civil, as demandas recebidas pelo LAEP vinham de diferentes órgãos e atores: Governador e do Vice Governador; Secretário e Subsecretários da Casa Civil; órgãos setoriais; e atores do ecossistema de inovação.

Aparentemente, não havia diretrizes estratégicas claras sobre quais iniciativas deveriam ser desenvolvidas pelo LAEP, deixando o setor sob livre demanda por parte dos interessados em implementar a inovação em unidades e projetos específicos. Em consequência, as entregas do laboratório se concentraram em capacitações sobre inovação, design thinking e gestão pública a setores interessados no tema; melhorias em projetos, processos e serviços pontuais.

A requisição mais relevante recebida pelo LAEP foi a elaboração de um novo plano estratégico de desenvolvimento socioeconômico do estado do Rio de Janeiro. Esse projeto contou com o patrocínio político e institucional de, principalmente, duas pessoas: José Zamith, Secretário da SECCG, e Anna Beatriz Leal, Subsecretária-Geral da Casa Civil, área à qual o LAEP estava diretamente subordinado. Nos seus processos de trabalho, o LAEP realizou entrevistas com a cúpula de governo e promoveu oficinas com equipes técnicas dos órgãos setoriais para construir o Plano 2020-2025. Entretanto, ao longo de sua elaboração, não houve a publicação de qualquer ato que institucionalizasse os processos de trabalho.

Enquanto o LAEP desenvolvia seu trabalho, uma nova crise política se instaurou no governo Witzel. Ainda no primeiro ano de mandato, Witzel e o então presidente Bolsonaro tiveram desentendimentos políticos que foram aprofundados com a pandemia do coronavírus e o assassinato da vereadora Marielle Franco (PSOL-RJ). Enquanto o governador defendia protocolos sanitários mais rigorosos, o presidente resistia ao isolamento social. Durante das investigações do assassinato da vereadora Marielle Franco, que apontavam para motivações políticas, Bolsonaro acusa Witzel de tentar associá-lo ao caso. Em resposta a essas brigas

políticas, o PSL de Bolsonaro deixou a base política de Witzel, que precisou reorganizar a sua coalizão junto à ALERJ, criando Secretarias para seus aliados e gerando uma grande mudança no Secretariado.

Em reflexo, quando uma versão do Plano Estratégico 2020-2025 já estava prestes a ser entregue pela equipe do LAEP, ocorreram as primeiras alterações na cúpula da Secretaria e do governo que inviabilizaram a publicação do novo plano de desenvolvimento socioeconômico fluminense. José Zamith foi substituído por André Moura (PSC-SE) na tentativa de Witzel de reorganizar a sua base política. Embora o LAEP tenha permanecido, nesse primeiro momento, na estrutura da SECCG, sua equipe foi reduzida a duas pessoas e foi necessário buscar novos aliados para dar continuidade ao principal projeto executado pelo Laboratório.

Ocorre que a crise política foi intensificada com a Operação Placebo, deflagrada pela Polícia Federal para investigar desvios na saúde do Rio de Janeiro. Nela, foram encontrados indícios de que o governador Witzel estava envolvido em esquemas de corrupção em contratações públicas emergenciais decorrentes do novo coronavírus. Cada vez mais isolado na política, as articulações de Witzel com a oferta de cargos no seu governo não foram suficientes para impedir a abertura do processo de impeachment protocolado na ALERJ por Luiz Paulo (PSDB) e Lucinha (PSDB), que tiveram seu pedido aceito por unanimidade dos deputados estaduais em junho de 2020:

No início do Governo Witzel, em janeiro de 2019, existiam 19 Secretarias estaduais, cerca de metade ocupada por aliados políticos (PSC, PROS, PSL, PRB). Após romper com o Governo Bolsonaro em setembro de 2019, o PSL deixou de apoiar Witzel, e o Governador criou novas Secretarias e distribuiu cargos para ampliar sua base de apoio na ALERJ. Em junho de 2020, a estrutura do Executivo já possuía 27 Secretarias estaduais, cerca de metade liderada por partidos da coalizão governamental. Com a deflagração da “Operação Placebo” e a abertura do processo de impeachment, porém, o Governo perdeu aliados. Como resultado, três a cada quatro Secretarias mudaram de dirigente em um ano e meio de Governo. (Tessarolo *et. al.*, 2021, p. 63)

Em agosto de 2020, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) determinou o afastamento cautelar do então governador Witzel para continuidade das investigações, dando a oportunidade para o vice, Cláudio Castro (PSC), assumir o governo. Mais uma vez, o conturbado contexto afetou a permanência do planejamento estratégico, que teve grandes dificuldades para resistir à instabilidade política. Entre junho e setembro de 2020, o LAEP foi

transferido da Casa Civil para a Secretaria de Planejamento e Gestão e, em seguida, para o Centro de Tecnologia da Informação e Comunicação (PRODERJ), dando claros sinais sobre o desprestígio do Laboratório. Em setembro desse mesmo exercício, isto é, um mês após o afastamento de Witzel, Cláudio Castro extinguiu o LAEP (Rio de Janeiro, 2020b) sem que outra área absorvesse de imediato a responsabilidade pelo plano. Nem mesmo à SEPLAG, que havia sido recriada apenas três meses antes da extinção do LAEP, foi atribuída a responsabilidade sobre o planejamento estratégico.

Witzel permaneceu afastado do cargo de governador até abril de 2021, quando um Tribunal Especial Misto, formado por deputados e desembargadores do Tribunal de Justiça, determinou, por unanimidade, a sua cassação. Cláudio Castro assume, então, o governo do Rio de Janeiro de forma definitiva. Entretanto, o planejamento estratégico permanece fora da sua agenda. Diante da ausência de institucionalização do Plano Estratégico 2025, ele não chegou a ser oficialmente divulgado, embora o documento já estivesse sido concluído. (Tessarolo *et. al.*, 2021).

2.5 Plano Estratégico de Desenvolvimento Econômico e Social 2024-2031: o ineditismo do envolvimento do Poder Legislativo

Além do cenário político conturbado, Cláudio Castro precisou se dedicar ao desafio de reequilibrar as contas públicas. Sem conseguir resultados satisfatórios no Plano de Recuperação Fiscal 2017-2020 (PRF) e impactado, dentre outros fatores, por alterações na alíquota do ICMS dos combustíveis, o governo do Rio de Janeiro convidou Nelson Rocha para assumir a Secretaria de Fazenda e elaborar um novo PRF.

Nelson Rocha tinha uma postura crítica em relação ao primeiro PRF feito pelo estado do Rio, que possuía uma visão exclusivamente fiscal sobre a crise vivida. Para trazer outras perspectivas sobre o problema, convidou Bruno Leonardo Barth Sobral para ser Subsecretário de Política Fiscal. Bruno Sobral, por sua vez, era Coordenador-Executivo da Rede Pró-Rio, projeto de *think tank* criado em 2019, que reúne pesquisadores e instituições de diversas áreas de conhecimento para debater visões estratégicas de desenvolvimento do estado do Rio de Janeiro. Além disso, ele era também professor doutor da Faculdade de Ciências Econômicas da UERJ e defendia a tese de que o problema das contas públicas fluminense tinha origem no desadensamento de cadeias produtivas, culminando em uma estrutura produtiva oca - a atividade produtiva do estado do Rio de Janeiro, em especial a industrial, estava decadente.

(Sobral, 2017). Nessa perspectiva, a solução da crise não passava pela restrição da despesa, uma vez que a administração pública estadual já havia reduzido seus gastos de manutenção e de investimentos. Tampouco era uma questão de majoração tributária ou de ineficiência da arrecadação. Para Bruno Sobral e Nelson Rocha, equilíbrio fiscal dependia da criação de novas fontes de receita e, para tanto, era imprescindível refletir sobre as atividades produtivas que levariam ao desenvolvimento econômico fluminense.

Como consequência dessa perspectiva, o novo PRF, cujo pedido de adesão foi homologado pela União em junho de 2022⁹, enfatizou a importância do planejamento estratégico como instrumento para melhor tomada de decisão sobre os investimentos públicos mais adequadas para o desenvolvimento socioeconômico do estado fluminense:

O PRF em elaboração pelo ERJ tem como estratégia perseguir maior abertura de espaço fiscal para realização de investimentos públicos catalisadores de mudança estrutural capazes de gerar emprego e renda. Para tal, o plano foi formulado de modo a reivindicar atenção especial com o planejamento estratégico da qualidade desse gasto a partir de seus efeitos multiplicadores. (Rio de Janeiro, 2022a, p. 22).

O PRF sugere, ainda, a utilização da matriz insumo-produto, teoria que tem por objetivo identificar a interdependência das atividades produtivas no que concerne aos insumos e produtos utilizados e decorrentes do processo de produção de uma determinada região, servindo de uma robusta ferramenta de diagnóstico das relações produtivas:

No mais, melhores encaminhamentos da questão [políticas de fomento] na escala estadual se voltariam a uma discussão de como resgatar e atualizar um planejamento estratégico, devendo ser apoiado em uma matriz de insumo e produto (instrumento com base na análise microeconômica e da contabilidade social que permite conhecer os fluxos de bens e serviços do estado). (Rio de Janeiro, 2022a, p. 8)

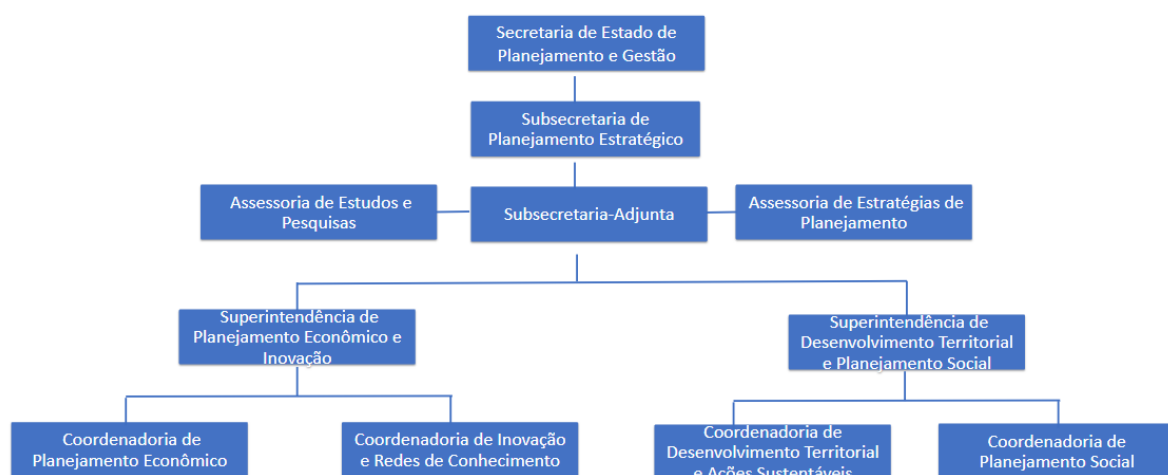
Em abril de 2002, pouco tempo depois de entregar o novo PRF, Nelson Rocha foi substituído por Leonardo Lobo na SEFAZ e, em troca, recebeu o convite do governador para assumir a Secretaria de Planejamento (SEPLAG). Nesta Secretaria, Nelson viu a oportunidade de elaborar um plano estratégico de desenvolvimento para o estado do Rio de Janeiro. Para

⁹ Fonte: <https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/noticias/2022/junho/homologado-o-plano-de-recuperacao-fiscal-apresentado-pelo-estado-do-rio-de-janeiro>

tanto, Nelson Rocha criou a Subsecretaria de Planejamento Estratégico (SUBPLE) e nomeou Bruno Sobral para liderar a Subsecretaria.

O Regimento Interno da SEPLAG foi atualizado com as atribuições da nova área em julho de 2022: “*coordenar a formulação, revisão e avaliação do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Estado do Rio de Janeiro, de forma contínua, transversal e participativa*” (Rio de Janeiro, 2022b). Dessa forma, depois de mais de dois anos do engavetamento do plano estratégico elaborado pelo LAEP, o assunto voltou a mobilizar o governo estadual, tendo, pela primeira vez no período de análise desta pesquisa, uma Subsecretaria especificamente criada para desenvolver os trabalhos de construção do novo plano estratégico.

Figura 6 - Organograma da Subsecretaria de Planejamento Estratégico em 2022



Fonte: Elaboração própria, a partir do Decreto 48.064, de 06 de maio de 2022.

Dessa forma, constatamos que a ideia de elaborar um plano estratégico de desenvolvimento foi gestada na SEFAZ, por Nelson Rocha e Bruno Sobral. O plano nasce com base em concepções técnicas e acadêmicas sobre a necessidade de repensar o desenvolvimento econômico fluminense, e não a partir de uma demanda política. Isso quer dizer que a demanda não partiu diretamente do governador Cláudio Castro. Na realidade, em entrevista realizada com Leandro Damasceno, servidor da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental e Subsecretário-Adjunto da SUBPLE, este afirma que o governador apenas tomou conhecimento do trabalho que estava sendo desenvolvido pela SEPLAG posteriormente, quando a base do Plano Estratégico de Desenvolvimento Econômico e Social 2024-2031 (PEDES) já estava pronta.

Ao perceber que a SEPLAG estava elaborando um plano estratégico de desenvolvimento, o deputado estadual Luiz Paulo (PSD) viu a oportunidade de

constitucionalizar o assunto, em uma tentativa de que tal instrumento de planejamento constrangesse os governantes a seguir políticas de Estado para indução do crescimento socioeconômico e não apenas políticas de governo. Aqui, importa explicitar os elementos que o levaram a acreditar que aquele momento era oportuno para a proposição de uma Proposta de Emenda Constitucional que obrigasse o Poder Executivo a elaborar e implementar um plano estratégico de desenvolvimento socioeconômico.

Em primeiro lugar, é preciso destacar que Luiz Paulo possui longa trajetória política, em especial, como deputado estadual - em 2023, tomou posse para exercer seu quinto mandato na ALERJ. Ademais, o deputado dedicou (e ainda dedica) grande parte de sua vida pública às áreas de finanças públicas, tributação e orçamento¹⁰, tornando-se referência em assuntos relativos a equilíbrio fiscal e desenvolvimento econômico. Também cabe mencionar seu papel de Conselheiro da cidade do Rio de Janeiro, onde contribui para a elaboração dos planos estratégicos deste município, cuja Lei Orgânica determina, desde 2002, que os prefeitos devem apresentar o plano estratégico que orientará sua gestão. Em resumo, o deputado Luiz Paulo, que acumulava grande experiência em planejamento governamental e desenvolvimento econômico, enxerga na disposição da SEPLAG em realizar um planejamento estratégico uma janela de oportunidade para, da mesma forma que o município do Rio de Janeiro, inserir na Constituição Estadual dispositivos que versassem sobre um plano estratégico de desenvolvimento socioeconômico.

Assim, em junho de 2022, o deputado Luiz Paulo articula, de forma inédita na ALERJ, a Proposta de Emenda à Constituição Estadual (PEC) 70/2022 para incluir em todos os artigos relativos aos instrumentos institucionais de planejamento e orçamento a obrigatoriedade de elaboração do Plano Estadual de Desenvolvimento Social e Econômico (PEDES), concebido para conter *“os objetivos, as metas, as estratégias e as ações setoriais de médio e longo prazo do Governo, orientando a elaboração do ciclo orçamentário e o desenvolvimento econômico e social do Estado através dos eixos prioritários de atuação”*.

A referida PEC foi proposta por trinta e três deputados estaduais - ou seja, onze a mais do que o mínimo necessário - e contou com a participação de parlamentares da base do governo (ex.: Rodrigo Amorim - PTB; Lucinha - PSD) e da oposição (ex.: Célia Jordão - PT; Dani Monteiro - PSOL). Na justificativa redigida pelos autores da PEC, é enaltecida a importância do planejamento estratégico enquanto instrumento norteador da atuação estatal na busca do

¹⁰ A título de exemplo, em 2023, o deputado Luiz Paulo era Vice-Presidente da Comissão de Tributação, Controle da Arrecadação Estadual e de Fiscalização dos Tributos Estaduais.

desenvolvimento econômico e social. Ao longo de 2022, na medida em que a SUBPLE foi se estruturando e com a tramitação da PEC já em andamento, o deputado Luiz Paulo procurou a SEPLAG para esta colaborar com o texto da PEC. Em consequência, a SEPLAG e a ALERJ dialogaram, de forma institucional, para confluir visões técnicas e políticas sobre a proposta do novo texto constitucional que versaria sobre o planejamento estratégico de desenvolvimento fluminense. Assim, a equipe técnica da SEPLAG, inserida nesse diálogo, se preocupou para que o plano estratégico que já estava sendo desenvolvido refletisse as determinações e diretrizes estabelecidas na PEC.

A PEC foi aprovada em novembro de 2022, ou seja, apenas seis meses após a proposição da PEC, por unanimidade entre os parlamentares, dando origem à Emenda Constitucional (EC) nº 92/22. Ao todo, seis artigos da Constituição foram alterados, estando, em sua maioria, concentrados no Capítulo “Finanças Públicas”, que trata também do PPA, LDO e LOA. A referida Emenda Constitucional possui um texto extenso que detalha diversos aspectos do PEDES. Um dos pontos mais relevantes para o objeto desta pesquisa é a manifestação dos parlamentares quanto à determinação de que o planejamento estratégico do Rio de Janeiro contasse com o envolvimento da sociedade, em seus diversos segmentos:

“Art. 214-A, § 2º - O PEDES deverá ser elaborado com ampla participação da sociedade civil e dos Municípios, através de audiências e consultas públicas regionalizadas, dentre outros instrumentos que garantam a efetiva participação popular e dos entes públicos interessados”.

Na mensagem de justificativa da PEC, a participação social é tida como um importante mecanismo de efetividade do plano, visando à construção de consensos no bojo da sociedade que ultrapassem a visão de curto prazo de um mandato:

Consubstancia um importante catalisador para se alcançar mudanças a partir de análises estratégicas e objetivos territoriais, uma vez que é constituído por um conjunto de ações baseadas em um consenso. Ou seja, pressupõe uma ampla participação da sociedade de modo a assegurar uma convergência dos mais diversos pontos de vista e interesses setoriais, promovendo, assim, ganhos múltiplos.

(...)

Isso significa que a elaboração do plano estratégico, que definirá as políticas públicas de Estado, consubstancia uma etapa que deve preceder e embasar o PPA e todo o ciclo orçamentário como um todo. Assim, por não estar associado especificamente a apenas um mandato, configura-se como uma política efetivamente de estado e não de governo, ou seja, tende a sofrer menos influência de questões políticas e ideológicas.

Outro aspecto da EC que merece destaque é a determinação de que o plano estratégico se baseie na teoria da matriz insumo-produto (MIP), em alinhamento com o que já havia sido explicitado no Plano de Recuperação Fiscal 2022-2031. Importa acrescentar que a MIP já era elaborada por outros entes federativos. No governo federal, por exemplo, IBGE elabora, desde 1970, a MIP de abrangência nacional¹¹. Dentre os entes subnacionais que também produzem esse tipo de estudo, podemos citar o Paraná¹² e Rio Grande do Sul¹³. No caso do estado do Rio de Janeiro, a última publicação da MIP havia sido em 1996. Porém, a ALERJ, que poucos meses antes da proposição da PEC, havia firmado um convênio com a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e a Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ) para elaboração de uma nova matriz, consegue amarrar na Constituição estadual a obrigatoriedade de utilização da MIP como parte do diagnóstico do PEDES.

Além disso, os parlamentares deixaram explícito na Constituição que o PEDES deverá ser apreciado pela Assembleia Legislativa e que a esta cabe avaliar o cumprimento dos objetivos e das metas previstas no plano estratégico. A Constituição garantiu, dessa forma, o envolvimento do Legislativo na elaboração e monitoramento do PEDES, exercendo a sua função de controle externo do Poder Executivo estadual.

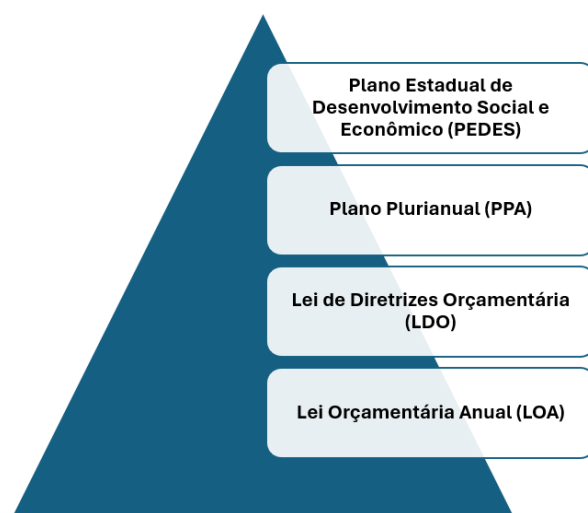
Por fim, o texto da EC nº 92/22 teve a preocupação também de prever a coerência e integração do PEDES com os demais instrumentos de planejamento e orçamento já consagrados pela Constituição, quais sejam: PPA, LDO e LOA. Em consequência, os parlamentares propuseram que o PEDES fosse elaborado a cada oito anos e revisto a cada quatro, sempre precedendo a elaboração do PPA. Ainda durante a tramitação da PEC, a equipe técnica da SEPLAG, convicta de que o PEDES deveria guardar coerência com o PPA e ciente de que a proposta desses novos dispositivos constitucionais mencionava explicitamente a necessidade de integração entre os instrumentos de planejamento, travou diálogos com a área responsável pelo PPA para que os dois documentos que estavam sendo elaborados em paralelo estivessem integrados.

¹¹ Fonte: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9085-matriz-de-insumo-produto.html>

¹² Fonte: <https://www.ipardes.pr.gov.br/Pagina/Matriz-Insumo-Produto#:~:text=A%20matriz%20de%20insumo%2Dproduto,de%20um%20pa%C3%ADs%20ou%20estado.>

¹³ Fonte: <https://arquivofee.rs.gov.br/indicadores/pib-rs/matriz-insumo-produto-rs-miprs/apresentacao/>

Figura 7 - Hierarquia e coesão dos instrumentos de planejamento previstos na Constituição Estadual do Estado do Rio de Janeiro



Fonte: Elaboração própria, a partir da Constituição do Estado do Rio de Janeiro

Amparada pelo novo texto da Constituição, a Subsecretaria de Planejamento Estratégico, cujos trabalhos já estavam em fase avançada, passou a contar com mais força institucional e política para elaborar o novo plano de desenvolvimento do estado do Rio de Janeiro. Em março de 2023, foi realizado no Palácio Guanabara e com a presença do governador Cláudio Castro o evento de lançamento da base do PEDES¹⁴. Na ocasião, Cláudio Castro também assinou os Decreto nº 48.404, de 16 de março de 2023, que estabeleceu as diretrizes e metodologia para elaboração do PEDES, e o Decreto nº 48.405, de 16 de março de 2023, que definiu a estrutura de governança do plano.

Nota-se que a SUBPLE teve a preocupação de institucionalizar seu trabalho em nível que as demais experiências de planejamento estratégico analisadas nesta pesquisa não conseguiram fazer. Aqui, vale destacar a estrutura de governança montada para elaboração, monitoramento e avaliação do PEDES. Em primeiro lugar, o Decreto nº 48.405, de 16 de março de 2023 criou o Comitê Gestor, integrado pelo Governador, Vice-Governador e Secretários das Secretarias ligadas a aspectos econômicos¹⁵. A principal atribuição do Comitê é analisar e

¹⁴Fonte: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2023/03/15/governo-do-rj-inicia-primeira-etapa-do-plano-estrategico-de-desenvolvimento-economico-e-social.ghtml>

¹⁵ Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão; Secretaria de Estado da Casa Civil; Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços; Secretaria de Estado de Energia e Economia do Mar; Secretaria de Estado de Ambiente e Sustentabilidade; e Secretaria de Estado de Fazenda

aprovar o PEDES, além de monitorar e avaliar, semestralmente, o plano. Com a institucionalização desse Comitê, o núcleo político do governo e líder de áreas estratégicas de desenvolvimento passaram a estar formalmente envolvidos no ciclo de gestão do plano de desenvolvimento.

Além do Comitê Gestor, o Decreto nº 48.405, de 16 de março de 2023 também criou na estrutura de governança o Conselho Científico de Assessoramento Técnico, composto por membros convidados dentre os representantes das instituições de ensino superior com sede no Estado do Rio de Janeiro, especialistas associados a grupos de pesquisa ou organizações não governamentais; e pelo órgão estadual de fomento à pesquisa. Trata-se de uma instância colegiada, permanente, colaborativa e de assessoramento técnico-científico para o aperfeiçoamento do Plano Estratégico. Com isso, o Poder Executivo estadual abriu um canal de diálogo institucional com a comunidade acadêmica para troca de informações e conhecimentos sobre o desenvolvimento fluminense.

Vemos nessa estrutura de governança uma tentativa de combinar as dimensões técnicas e política

Figura 8 - Arranjo institucional de governança do PEDES 2024-2031

	DIMENSÃO	ÓRGÃO	COMPOSIÇÃO	ATUAÇÃO	INSTÂNCIA	ATRIBUIÇÃO PRINCIPAL
CGPEDES	Política	Intersetorial	Governador + Titulares das setoriais	Central	Colegiada, deliberativa e permanente	Analisar e aprovar o PEDES e tomar decisões estratégicas sobre o planejamento governamental
NUPEDES	Técnica	SEPLAG	Técnicos SEPLAG	Central	Assessoramento: Monitoramento e avaliação contínua	Sistematização e acompanhamento dos indicadores e produção de análises econômicas e regionais
CIPEDES	Técnica	Intersetorial	Técnicos das setoriais	Central	Colegiada, técnica, consultiva e intermitente	Identificar e propor ações para o aperfeiçoamento da implantação e consolidação do planejamento estratégico, propiciando canais de participação da sociedade civil e entes públicos interessados.
CT	Técnica	Intersetorial e/ou interinstitucional	Técnicos	Central ou regional	Temporária consultivo	Produzir, por demanda, propostas de políticas públicas, projetos ou ações estratégicas de interesse para a elaboração ou aperfeiçoamento do planejamento.
CCAT	Técnica	Interinstitucional	Pesquisadores	Regional	Permanente, colegiada e colaborativa	Possibilitar a produção e compartilhamento de saberes entre pesquisadores de diferentes campos do conhecimento e gestores públicos com foco no aperfeiçoamento do planejamento estratégico, mobilizando, regionalizadamente, pesquisadores.
Arranjos institucionais no território	Técnico-político	Interinstitucional	Atores relevantes	Regional	Permanente e consultiva	Contribuir para a efetividade da regionalização das ações de planejamento estratégico, por meio de mobilização e articulação com atores locais.

Fonte: Anexo do Projeto de Lei nº 2.304/2023, p. 100. Disponível em: <https://estrategia.planejamento.rj.gov.br/estrategia-api/wp-content/uploads/2023/10/PEDES-DOCUMENTO-FINAL_18.10.23.pdf>. Acesso em 30 ago 2024.

A SEPLAG lançou um site (www.planejamento.estrategia.rj.gov.br) onde publicava documentos, atos normativos, estudos técnicos e notícias relativos à construção do PEDES, divulgando e dando transparência sobre o novo plano de desenvolvimento. Percebe-se através das notas técnicas, dos boletins socioeconômicos e dos estudos temáticos disponíveis no site que houve um extenso trabalho de realização de diagnósticos e projeções sobre aspectos socioeconômicos do estado fluminense.

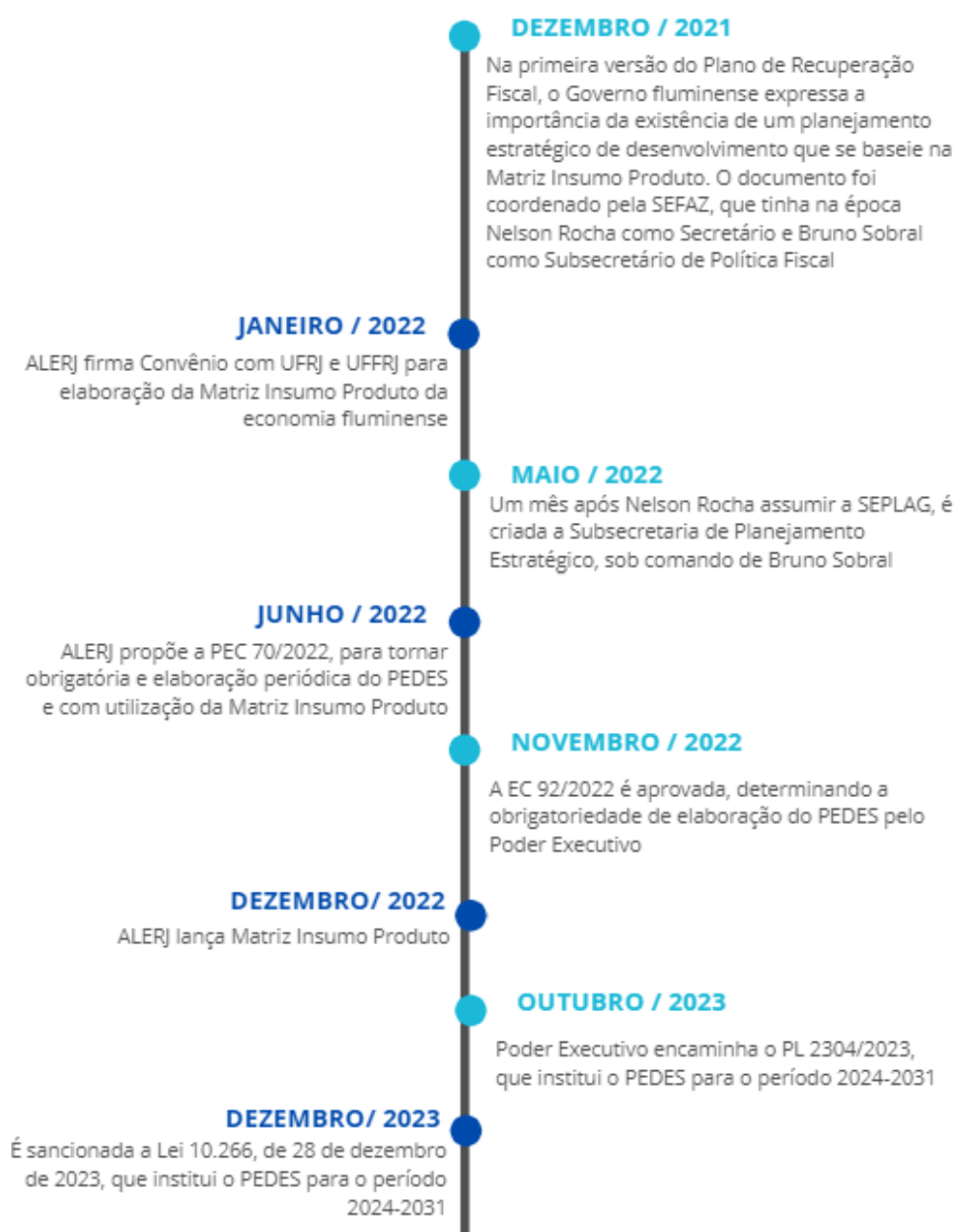
Para além do trabalho técnico de realização de estudos, a SUBPLE mobilizou órgãos estaduais da administração direta e indireta para construção coletiva do PEDES¹⁶. Uma vez concluída sua elaboração, o PEDES foi encaminhado à ALERJ, sob o Projeto de Lei nº 2304/2023. Em novembro de 2023, a SEPLAG apresentou o PEDES à ALERJ, em uma audiência pública promovida para discussão do plano estratégico, PPA e LOA¹⁷. Quando o referido Projeto de Lei foi apreciado pela ALERJ, este realizou duas emendas parlamentares ao texto do Plano, acrescentando duas missões¹⁸ ao PEDES - a de Segurança Pública Territorial e a de Igualdade Racial e de Gênero. A partir da sanção do governador, o PEDES se transformou na Lei estadual nº 10.266, de 28 de dezembro de 2023, e a SEPLAG precisou realizar estudos e oficinas com os órgãos setoriais para desenvolver o conteúdo das duas novas missões incluídas pela ALERJ. Na figura abaixo, resumimos os principais marcos que culminaram na institucionalização do PEDES em forma de lei.

¹⁶Fonte: <https://www.estrategia.planejamento.rj.gov.br/#/pedes/publica%C3%A7%C3%A3o/223> ; <https://www.estrategia.planejamento.rj.gov.br/#/posts/320>

¹⁷ Fonte: <https://www.estrategia.planejamento.rj.gov.br/#/posts/450>

¹⁸ Uma das metodologias utilizadas pelo PEDES foi a Política Orientada por Missões, que constituem grandes desafios públicos que deverão orientar as ações de governo. Inicialmente, o Poder Executivo propôs oito missões: erradicação da extrema pobreza; segurança alimentar e nutricional; segurança hídrica; descarbonização do estado fluminense; redução do impacto dos resíduos sólidos; vantagem competitiva associada à economia do conhecimento; ampliação e desconcentração das oportunidades de trabalho e emprego; e economias urbanas fortes e cidades socioambientalmente inclusivas. Com as outras duas missões propostas pela ALERJ, o PEDES 2024-2031 passou a contar com dez missões ao todo.

Figura 9 - Linha do tempo com os principais marcos do Plano Estratégico de Desenvolvimento Econômico e Social do Estado do Rio de Janeiro (PEDES)



Fonte: Elaboração própria

Importa dizer que ao longo da elaboração do PEDES, houve troca nos cargos de Secretário e Subsecretário de Planejamento Estratégico da SEPLAG - em maio de 2023, Nelson Rocha foi Substituído por Adilson Faria; enquanto que Bruno Sobral foi substituído por João Roberto Cardoso logo em seguida. Dessa forma, a SUBPLE e os processos de trabalho desenvolvidos até em então resistiram à troca de cargos na cúpula da SEPLAG. Tal resistência pode ser atribuída ao nível de institucionalização que o PEDES conseguiu atingir, protegendo

este instrumento de planejamento de instabilidades no jogo político. Aqui, devemos citar a Emenda Constitucional que torna sua elaboração obrigatória; a criação de uma Subsecretaria com competências exclusivas sobre o plano estratégico previstas em regimento interno da SEPLAG; a formalização, por meio de decreto, estrutura de governança do plano, prevendo a participação da comunidade acadêmica; e, por fim, o fato de que o PEDES se tornou uma lei - todos esses atos normativos criam constrangimentos e criam limites à atuação dos dirigentes.

Na dimensão política, também é indispensável citar a força que a mobilização do Poder Legislativo trouxe ao referido instrumento de planejamento. A ALERJ não apenas pautou o Poder Executivo para que este elaborasse o PEDES, como especificou elementos importantes do processo, como o horizonte temporal do instrumento, a periodicidade de revisão, a necessidade de participação social e a utilização da Matriz Insumo Produto. Nesse último ponto, a ALERJ ainda patrocinou sua confecção. Por fim, é preciso destacar que a tramitação do projeto de lei que instituiu o PEDES foi capaz de provocar discussões entre os parlamentares sobre estratégias de desenvolvimento.

Dessa forma, ao comparar o PEDES com as experiências prévias de planejamento estratégico do estado do Rio de Janeiro, percebemos que ele se destaca por ter conseguido alcançar duas importantes dimensões das capacidades estatais - a institucional e a política. De agora em diante, ignorar o PEDES, como aconteceu nos planos anteriores, exigirá do governo o desmonte de estruturas administrativas, um possível confronto com o Poder Legislativo, a eventual indisposição com comunidade acadêmica, dentre outras consequências.

2.6 Considerações sobre os arranjos institucionais constituídos na elaboração dos planos estratégicos de desenvolvimento

Após a apresentação dos elementos institucionais de cada um dos quatro planos estratégicos elaborados pelo estado do Rio de Janeiro entre 2007 e 2023, podemos concluir que as três primeiras experiências tiveram baixo nível de institucionalização. Tais Planos falharam em não terem áreas administrativas formalmente responsáveis pelos processos de trabalho na época de elaboração, por não preverem uma estrutura de governança do plano e por não institucionalizarem o Plano através da publicação de um ato normativo.

A inserção de competências em regimento interno da Secretaria respalda e empodera os servidores no desempenho de suas funções, que frequentemente envolve diálogos intersetoriais e com a cúpula do governo. Além disso, essa formalização de competências

também vincula o ocupante do cargo de Secretário a cumprir as atribuições regimentais de seu órgão, criando, dessa maneira, constrangimentos para a sua omissão perante o tema.

Adicionalmente, tendo em vista que a implementação de plano estratégicos requer coordenação intragovernamental e monitoramento constante do alcance de resultados, a institucionalização de uma estrutura de governança do plano é de suma importância para definição de competências e processos de acompanhamento do plano. É também uma forma de comprometer os integrantes da alta administração na busca pelos resultados socioeconômicos estabelecidos no plano, compatibilizando o plano com a agenda política estratégica (De Toni, 2021).

Por fim, a formalização do Plano por meio de um ato normativo pode dar mais condições para que ele consiga ultrapassar mandatos de diferentes governantes, já que se trata de planejamento de longo prazo. Diante da troca de governos, essa institucionalização pode, novamente, criar constrangimentos para que o novo governador prossiga na persecução dos objetivos e metas estabelecidos pelo plano.

No que pese as lacunas institucionais apontadas nos Planos 2007-2010, 2012-2031 e 2020-2025, cumpre destacar que a elaboração do PEDES 2024-2031 representou um grande avanço na capacidade institucional direcionada para construção de estratégias de desenvolvimento. Isso porque houve a publicação de atos normativos que institucionalizaram atribuições das áreas administrativas, processos de trabalho e estrutura de governança do plano. Ademais, foi criada, pela primeira vez, uma Subsecretaria dedicada exclusivamente às tarefas do planejamento estratégico.

Por último, a Emenda Constitucional, que atribui ao governador a competência privativa para enviar à Assembleia Legislativa o Plano Estratégico de Desenvolvimento Econômico e Social de Estado, conferiu uma grande força institucional e política ao Plano. Tal determinação constitucional, com o detalhamento em relação a aspectos procedimentais e metodológicos para elaboração do plano, vincula o Executivo a apresentar o Plano, mantendo determinados padrões. Ao mesmo tempo, envolve, de maneira institucional, o Poder Legislativo na discussão sobre o Plano, dando oportunidade para que este faça suas contribuições. A Emenda à Constituição Estadual confere à ALERJ o papel de fiscalizador da execução do Plano e da avaliação dos resultados. Em suma, o novo texto constitucional representou um importante marco institucional para mobilização do Executivo e do Legislativo na construção de visões estratégicas de desenvolvimento do estado do Rio de Janeiro.

Quadro 1 - Arranjos institucionais na elaboração dos planos estratégicos de desenvolvimento do estado do Rio de Janeiro entre 2007 e 2023

	Plano Estratégico 2007-2010	Plano Estratégico 2012-2031	Plano Estratégico 2020-2025	Plano Estratégico de Desenvolvimento Econômico e Social 2024-2031
1. Havia uma área administrativa formalmente responsável pela elaboração do plano estratégico?	NÃO Obs.: A formalização da estrutura administrativa e do regimento interno foram posteriores à publicação do Plano Estratégico 2007-2010 e, por isso, não foram considerados para análise do nível de institucionalização. • Decreto nº 41.446 de 20 de agosto de 2008a - Dispõe sobre a estrutura organizacional da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG) • Resolução SEPLAG nº 203, de 8 de abril de 2009 - Aprova o regimento interno da Secretaria de Planejamento e Gestão	NÃO	NÃO	SIM • Decreto nº 48.064, de 06 de maio de 2022 - Altera, sem aumento de despesa, a estrutura organizacional da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. • Resolução SEPLAG nº 137, de 18 de julho de 2022 - Altera e consolida o regimento interno da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG) e dá outras providências.
2. A estrutura de governança do plano foi formalizada?	NÃO	NÃO	NÃO	SIM • Decreto nº 48.405, de 16 de março de 2023 - Dispõe sobre a estrutura de governança do Plano Estratégico de Desenvolvimento Econômico e Social do Estado do Rio de Janeiro - PEDES • Resolução SEPLAG nº 212 de 26 de abril de 2023 - Regulamenta as atribuições do Conselho Científico De Assessoramento Técnico no âmbito da estrutura de governança do Plano Estratégico de Desenvolvimento Econômico Social do Estado do Rio de Janeiro - PEDES
4. O plano foi institucionalizado?	NÃO	NÃO	NÃO	SIM • Emenda Constitucional nº 92, de 2022 - Altera a constituição do Estado do Rio de Janeiro para estabelecer o Plano Estratégico de Desenvolvimento Econômico e Social do Estado do Rio de Janeiro – PEDES • Lei nº 10.266, de 28 de dezembro de 2023 - Institui o Plano Estratégico de Desenvolvimento Econômico e Social de Estado - PEDES para o período 2024-2031

Fonte: Elaboração própria

CAPÍTULO 3 - CAPACIDADES BUROCRÁTICAS NA ELABORAÇÃO DE PLANOS ESTRATÉGICOS DE DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO FLUMINENSE

Conforme argumentado no primeiro capítulo, a capacidade do Estado para planejar objetivos, aceitos como socialmente relevantes, depende da qualidade de sua burocracia. A elaboração de planejamento demanda uma burocracia weberiana, baseada na especialização, racionalidade e impessoalidade (Weber, 2012). Ao mesmo tempo, esses servidores devem se relacionar com os diferentes setores da sociedade, a fim de conferir legitimidade e efetividade para a definição das estratégias de desenvolvimento. Para evitar a captura da burocracia por interesses particularistas, a participação social deve acontecer através de mecanismos institucionais previamente estabelecidos, de modo que haja transparência e *accountability* durante todo o processo.

O estado do Rio de Janeiro criou a carreira de Especialista em Políticas Públicas, Gestão Governamental, Planejamento e Orçamento (EPPGGO) em 2008, ou seja, no primeiro mandato do governo Sérgio Cabral (Rio de Janeiro, 2008). Essa iniciativa se espelhou na experiência do Governo Federal, onde tais cargos já existiam desde a década de 80 (Brasil, 1987; 1989; 2001). No âmbito do governo do Rio de Janeiro, a carreira de gestor, como costuma ser chamada, foi pensada para formar uma elite do funcionalismo no apoio à gestão pública do Estado, tendo, prioritariamente, exercício de atividades de direção, supervisão e assessoramento nos escalões superiores da burocracia (Rio de Janeiro, 2008). Os gestores pertencem ao quadro de servidores da SEPLAG, órgão responsável por administrar a carreira. Porém, eles podem ter exercício descentralizado em outros órgãos estaduais, de maneira que a carreira foi concebida para fortalecer a gestão pública estadual de forma transversal. Nas palavras do então Secretário de Planejamento e Gestão, Sérgio Ruy, a criação da carreira representou “*um sopro de modernização e renovação no âmbito da gestão de pessoas no Estado do Rio de Janeiro*”¹⁹.

Dessa forma, partindo da premissa de que a capacidade burocrática pode ser uma das chaves analíticas para a compreensão dos processos de formulação de estratégias de desenvolvimento, nos perguntamos: a criação da carreira de EPPGGO contribuiu para o fortalecimento da capacidade burocrática no estado do Rio de Janeiro no que se refere à elaboração de planos de desenvolvimento socioeconômico? Mais especificamente, buscaremos entender se a participação dos gestores na construção dos planos aumentou o nível de

¹⁹ Entrevista concedida por Sérgio Ruy à Folha Dirigida, em 05 de maio de 2011. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?app=desktop&v=gflwNTY4bzw>

qualificação da burocracia envolvida nesses processos, bem como se a atuação desses servidores se deu com autonomia inserida, conceito que preconiza a existência de uma *“combinação aparentemente contraditória entre isolamento burocrático weberiano e inserção intensa na estrutura social circundante”* (Evans, 1993, p. 1).

Para investigar esse problema de pesquisa, serão apresentados, neste capítulo, os resultados da análise dos dados obtidos sobre a qualificação da burocracia do órgão central de planejamento envolvida em cada um dos quatro momentos de elaboração dos planos estratégicos de desenvolvimento fluminense entre 2007 e 2023. Enfatiza-se que “qualificação” é aqui utilizada com o significado de um atributo, não se tratando de um adjetivo que valora a burocracia (Souza, 2016). Assim, para mensurar tais atributos, foram selecionadas as seguintes dimensões: cargo; forma de recrutamento (tipo de vínculo funcional); nível de escolaridade; remuneração; idade; e tempo de exercício no serviço público estadual. Além disso, a fim de verificar se a burocracia foi capaz de se inserir nas relações sociais, buscamos identificar a existência (ou não) de mecanismos institucionais de diálogo com a sociedade, em seus diferentes segmentos (sociedade civil, iniciativa privada, comunidade acadêmica e poder legislativo).

Tendo em vista que nem todas as informações necessárias para esta pesquisa puderam ser obtidas a partir de dados públicos disponíveis, realizamos também entrevistas semi-estruturadas com informantes-chave dos planos de desenvolvimento. O intuito era aprofundar a compreensão de determinados elementos, fatos e percepções internas dos processos de elaboração dos planos. Inicialmente, a intenção era entrevistar ao menos um informante-chave participante de cada plano analisado nesta pesquisa. Entretanto, só conseguimos realizar essa interlocução com dois atores envolvidos no PEDES 2024-2031: 1) Leandro Damascendo, servidor da carreira de EPPGGO que ocupou o cargo de Subsecretário Adjunto da Subsecretaria de Planejamento/SEPLAG durante a elaboração do PEDES; e 2) deputado estadual Luiz Paulo (PSD), parlamentar atuante em temas de planejamento, finanças públicas e desenvolvimento e um dos autores da Emenda Constitucional nº 92, que tornou obrigatória a elaboração do Plano Estadual de Desenvolvimento Econômico e Social. As entrevistas foram realizadas em julho de 2024 e foram guiadas pelas perguntas listadas no Apêndice desta dissertação.

3.1 Perfil da burocracia envolvida na construção de planos estratégicos de desenvolvimento

Na análise do perfil da burocracia, foram considerados os servidores do órgão central de planejamento elencados como “Equipe Técnica” nos documentos oficiais. O Plano Estratégico 2012-2031, entretanto, não explicitou os servidores que participaram do processo e, portanto, nesse caso, foram considerados os servidores que foram designados para compor o Grupo de Trabalho instituído pela Resolução SEPLAG nº 626, de 13 de dezembro de 2011. Reconhecemos que, frequentemente, servidores de outros órgãos participaram da construção dos planos enquanto órgãos setoriais. Todavia, a presente pesquisa foca nos servidores diretamente envolvidos na coordenação central da elaboração; isto é; na definição de metodologia, processos de trabalho; cronograma; consolidação dos dados; etc.

A partir dessa lista de servidores, foram solicitados à Secretaria de Estado da Casa Civil, via Lei de Acesso à Informação, dados que permitissem compreender os traços dessa burocracia. O corte temporal considerado para a análise dos dados foi sempre o último mês de elaboração dos respectivos planos estratégicos²⁰.

Ao analisar a composição da equipe técnica no que se refere à quantidade de servidores, verificamos que a elaboração do PEDES 2024-2031 se destaca em relação aos planos antecessores por ter tido um número muito superior de servidores alocados na tarefa. Enquanto o número de servidores diretamente envolvidos nos três planos estratégicos anteriores oscilou entre quatro e seis, a elaboração do PEDES 20234-2031 contou com uma equipe técnica de catorze pessoas (Gráfico 2).

É importante lembrar que o primeiro plano construído no governo Cabral (2007-2010) foi realizado por uma consultoria privada. Assim, o trabalho realizado pela equipe técnica desse plano, que orientou e acompanhou as tarefas realizadas pela consultoria, é demasiadamente diferente das responsabilidades assumidas pelas equipes técnicas dos outros planos. Assume-se aqui que o papel do órgão, quando existe contratação de consultoria, é muito menos intenso e complexo do que quando este realiza o trabalho diretamente. Também é preciso lembrar que no segundo plano do governo Cabral (2012-2031), a equipe foi formalizada por um grupo de trabalho (Rio de Janeiro, 2012), que não se dedicava unicamente à missão de desenvolver o plano estratégico. Por fim, a equipe do LAEP, responsável pelo Plano 2020-

²⁰ Plano Estratégico 2007-2010: agosto de 2007; Plano Estratégico 2012-2031: maio de 2012; Plano Estratégico 2020-2025: agosto de 2019; Plano Estratégico de Desenvolvimento Econômico e Social 2024-2031: setembro de 2023.

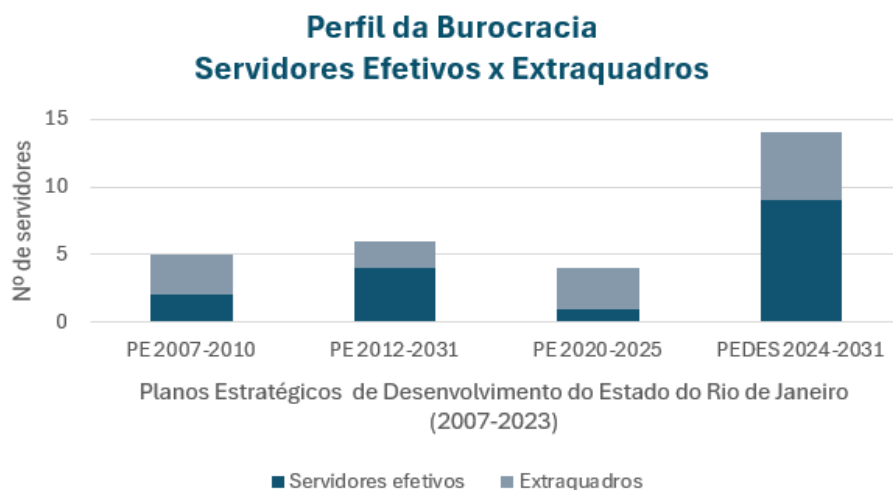
2025, também tinha outras atribuições relacionadas à inovação, que não estavam diretamente relacionadas à construção de visões estratégicas de desenvolvimento.

Não temos a pretensão de definir o número ideal de pessoas que devem estar envolvidas na elaboração de planos estratégicos de desenvolvimento. Todavia, em virtude da complexidade da tarefa e da necessidade de diferentes conhecimentos e habilidades necessárias para elaboração de planos estratégicos de desenvolvimento, é possível supor que as equipes técnicas dos planos 2007-2010, 2012-2031 e 2020-2025 eram pequenas demais para assegurar a qualidade técnica desses planejamentos, ainda mais se os servidores não se dedicaram de forma exclusiva. Nesse aspecto, o PEDES 2024-2031 teve a melhor experiência, ao dispor de uma equipe formada por catorze servidores alocados na Subsecretaria de Planejamento Estratégico, que tinha uma estrutura administrativa formal e com atribuições institucionalmente definidas em regimento interno da SEPLAG para se dedicarem exclusivamente aos processos de trabalho do plano estratégico.

Para analisar os aspectos weberianos da burocracia envolvida na construção dos planos estratégicos, foi investigada também a forma de recrutamento desses servidores - ou seja, se os servidores das equipes técnicas eram efetivos, com ingresso via concurso público, ou extraquadros, ocupando cargo de livre nomeação e exoneração. O ingresso no serviço público via concurso público é tido como um dos principais elementos para profissionalização da burocracia, tendo em vista que a ampla seleção baseada em critérios racionais pré-definidos possibilita a impessoalidade, a estabilidade funcional e a qualidade técnica do corpo de funcionários (Weber, 2012). O ingresso no quadro através de concursos permite a contratação baseada exclusivamente nas competências técnicas, tão necessárias para elaboração de planos estratégicos. Além disso, a impessoalidade e estabilidade dão segurança aos servidores para estes proponham diretrizes estratégicas de desenvolvimento para além da visão do governante que encontra-se no poder naquele momento - políticas de Estado podem ser propostas e não apenas políticas de governo. Dessa forma, assumimos aqui que o tipo de vínculo dos servidores (efetivo ou extraquadro) é um elemento-chave para analisarmos o grau de profissionalização da burocracia que participou da elaboração dos planos estratégicos de desenvolvimento.

Sobre esse aspecto, todas as equipes tiveram a participação de ao menos um servidor efetivo (Gráfico 2). Todavia, a quantidade desse tipo de vínculo atingiu o maior número no PEDES, que contou com nove servidores efetivos, o que corresponde a 64% da composição da equipe, aproximadamente. O Plano 2012-2031 foi a segunda experiência com maior quantidade de servidores concursados.

Gráfico 2 – Perfil da burocracia: quantidade de servidores e tipo de vínculo

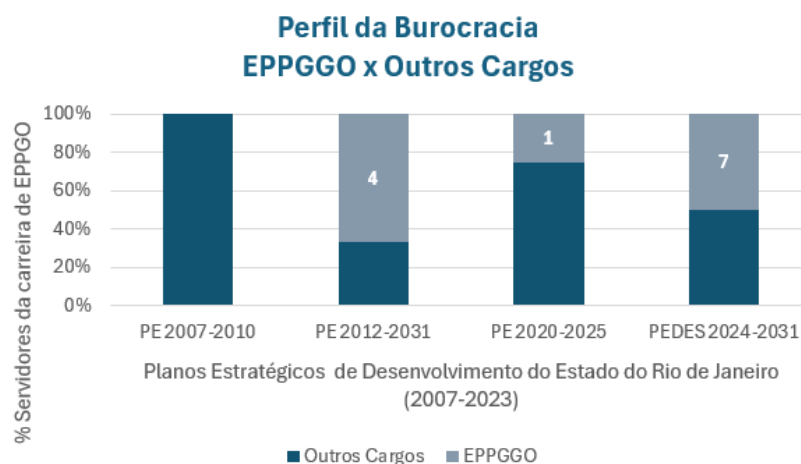


Fonte: Elaboração própria, a partir de informações do Sistema Integrado de Gestão de Recursos Humanos do Estado do Rio de Janeiro (SIGRH)

Dentre os cargos desses grupos servidores recrutados via concurso público, observamos que a carreira mais preponderante foi a de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, Planejamento e Orçamento (EPPGGO). Com exceção do Plano 2007-2010, elaborado antes da criação da referida carreira, todas as demais equipes técnicas contaram com a participação de ao menos um gestor (Gráfico 3). Na experiência do PEDES 2024-2031, a participação dos gestores foi ampliada - sete servidores, isto é, metade da equipe técnica, era composta por membros da carreira de EPPGGO.

A predominância dos gestores entre os servidores das equipes técnicas dos planos estratégicos pode ser justificada pelo fato de que tais cargos foram criados no quadro permanente da SEPLAG, que é a Secretaria responsável pela gestão e supervisão da carreira. Trata-se de um cargo de nível superior, cujo ingresso no quadro se dá através de concurso de provas e títulos. Assim, a carreira EPPGGO é a carreira mais importante para o órgão central de planejamento, que encontra nesses servidores efetivos o perfil compatível com as aptidões requeridas para construção de visões estratégicas de desenvolvimento.

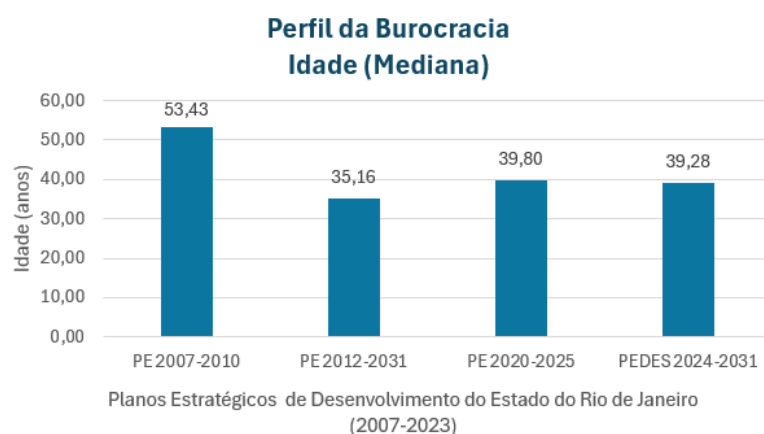
Gráfico 3 – Perfil da burocracia: % de servidores pertencentes à carreira de EPPGO



Fonte: Elaboração própria, a partir de informações do Sistema Integrado de Gestão de Recursos Humanos do Estado do Rio de Janeiro (SIGRH)

Para averiguar a maturidade profissional das equipes técnicas, analisamos o perfil etário e o tempo de serviço desses servidores (Gráfico 4). É curioso constatar que, se olharmos para a mediana da idade dos membros das quatro equipes técnicas, veremos que a faixa etária do Plano 2007-2010 era consideravelmente maior (53,43 anos), ao passo que os três planos seguintes tinham equipes com faixa etárias semelhantes (entre 35 e 40 anos).

Gráfico 4 - Perfil da burocracia: Idade

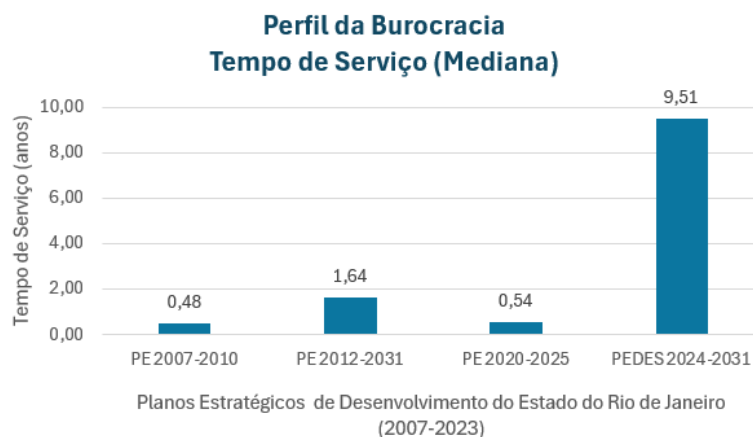


Fonte: Elaboração própria, a partir de informações do Sistema Integrado de Gestão de Recursos Humanos do Estado do Rio de Janeiro (SIGRH)

Todavia, ao fazermos essa análise em conjunto com o tempo de serviço dos servidores, concluímos que a equipe do PEDES tinha a seu dispor servidores com maior maturidade profissional, uma vez que a mediana do tempo de serviço da equipe era de, aproximadamente,

nove anos e meio. Em oposição, a equipe do Plano 2007-2010, caracterizada pela equipe com maior faixa etária, tinha menos de um ano de tempo de serviço. No PEDES, podemos relacionar a boa performance deste indicador com o fato de que a composição da equipe técnica contava com nove servidores efetivos da carreira de EPPGGO, criada quatorze anos antes do início da elaboração do PEDES.

Gráfico 5 - Perfil da burocracia: Tempo de serviço



Fonte: Elaboração própria, a partir de informações do Sistema Integrado de Gestão de Recursos Humanos do Estado do Rio de Janeiro (SIGRH)

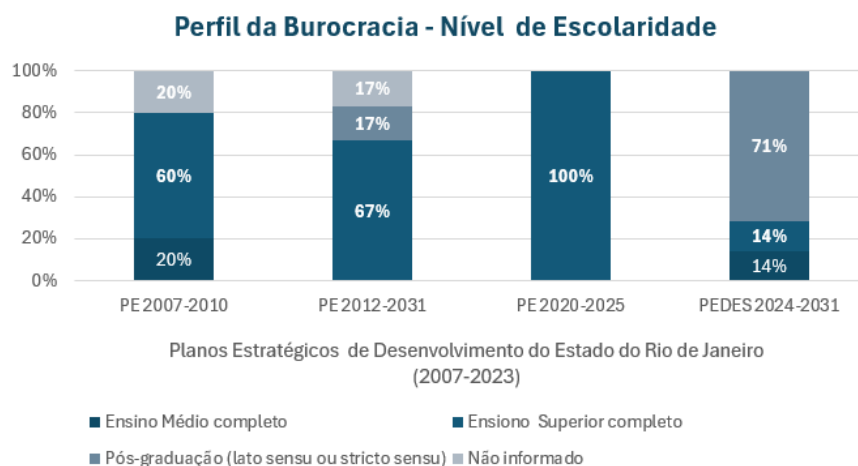
Aqui, vale ressaltar também que a carreira de gestor, embora pertencente ao quadro da SEPLAG, possui exercício descentralizado. Isso significa dizer que, ao longo de suas carreiras, esses servidores têm a oportunidade de trabalhar em diferentes órgãos, lidando com diferentes tipos de políticas públicas. Esse aspecto confere grande versatilidade à trajetória profissional dos gestores públicos, que, a partir dessas vivências, adquirem conhecimentos e perspectivas sobre os problemas e oportunidades do estado do Rio de Janeiro.

Com o objetivo de aprofundar a análise sobre as qualidades técnicas da burocracia, analisamos o nível de escolaridade dos servidores e, novamente, chegamos à conclusão de que a equipe do PEDES 2024-2031 possuía maior qualificação técnica ao ter 71% de sua equipe com pós-graduação *lato* ou *stricto sensu* completa. Nos demais planos, o nível de escolaridade majoritário foi o de ensino superior. O alto nível de escolaridade da equipe do PEDES pode ser explicado pelo grande número de servidores da carreira EPPGGO, tendo em vista que a lei da carreira prevê adicional de qualificação conforme o nível de escolaridade. Dessa forma, existe um grande incentivo a esses servidores para buscarem o aperfeiçoamento acadêmico.

Outro aspecto que merece ser mencionado sobre a escolaridade dos gestores públicos é o fato de que a lei que regulamenta a carreira não restringe a área de formação dos candidatos, de tal forma que os gestores públicos possuem graduação e pós-graduação em diferentes áreas

de conhecimento. Dessa forma, existe uma grande multidisciplinaridade entre esses servidores, o que é outra vantagem que a carreira EPPGGO traz à elaboração de planejamentos estratégicos de desenvolvimento.

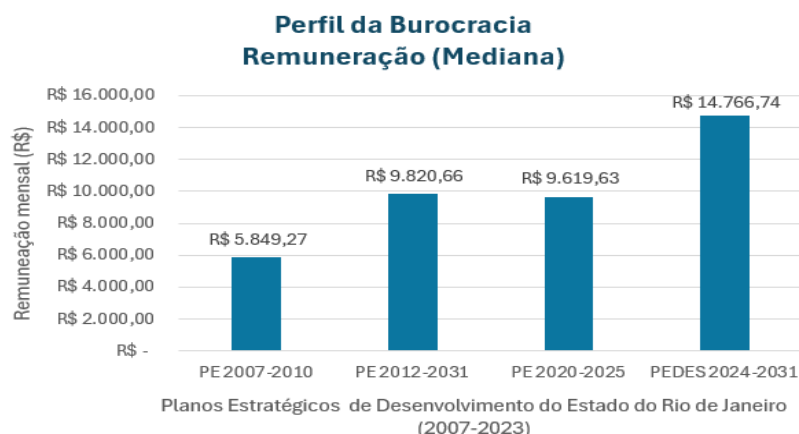
Gráfico 6 - Perfil da burocracia: Nível de escolaridade



Fonte: Elaboração própria, a partir de informações do Sistema Integrado de Gestão de Recursos Humanos do Estado do Rio de Janeiro (SIGRH).

Por fim, analisamos a remuneração dos servidores, a fim de verificar a compatibilidade entre os proventos e o tipo de função desempenhada. Para a comparação dos salários, os valores monetários foram corrigidos pelo IPCA até setembro de 2023, data de envio do Projeto de Lei do PEDES à ALERJ. Em conclusão, a remuneração mensal da equipe do PEDES foi superior em relação a das outras equipes. De forma não surpreendente, podemos dizer que o nível dos salários acompanhou outros aspectos investigados no perfil da burocracia, sobretudo, o tempo de serviço e o nível de escolaridade. A equipe do PEDES, formada majoritariamente por servidores efetivos com maior tempo de serviço e nível de escolaridade, atingiu níveis consideravelmente maiores de remuneração.

Gráfico 7 - Perfil da burocracia: Remuneração



Fonte: Elaboração própria, a partir de informações do Sistema Integrado de Gestão de Recursos Humanos do Estado do Rio de Janeiro (SIGRH) e com os valores corrigidos pelo IPCA até setembro de 2023.

Em resumo, a análise do perfil da burocracia responsável pelos planos estratégicos de desenvolvimento fluminense elaborados entre 2007 e 2023 nos permite concluir que a equipe técnica do PEDES (2024-2031) era a mais qualificada e profissional, no sentido weberiano. Em consequência, a capacidade burocrática do estado do Rio de Janeiro, no que diz respeito à elaboração de planos estratégicos, atingiu o maior nível no momento da elaboração do PEDES 2024-2031. Isso porque a composição da equipe deste plano contou com maior quantidade de servidores e, mais especificamente, maior número de servidores efetivos; maior nível de escolaridade; e, por último, maior tempo de experiência profissional no serviço público estadual. Todos esses indicadores embasam nosso argumento de que o grau de profissionalização e qualificação da burocracia do PEDES foi o maior dentre os planos analisados.

Podemos afirmar também que esse aumento da capacidade burocrática voltada para construção do PEDES 2024-2031 tem estreita relação com a relevante participação de gestores na equipe técnica. A forma pela qual esta carreira foi desenhada viabilizou o recrutamento de pessoas qualificadas em diferentes áreas de formação que, uma vez em exercício, possuem fortes incentivos para o aperfeiçoamento acadêmico. Adicionalmente, as múltiplas vivências que os gestores possuem ao longo da trajetória profissional conferem maturidade e transversalidade na compreensão dos problemas públicos do estado do Rio de Janeiro. Por último, a estabilidade de um servidor efetivo permite um olhar técnico para além do curto prazo político. A importância da participação de gestores público é corroborada na fala do Subsecretário-Adjunto de Planejamento Estratégico, Leandro Damasceno:

“A carreira tem um certo nível de maturidade pelos dez, doze anos que os gestores já estão no Estado. Essas pessoas passaram por diversas Secretarias e tiveram a oportunidade de viver diferentes experiências. Temos gestores que atuaram na Secretaria de Assistência Social, Secretaria de Educação, etc. Mas a formação desses servidores talvez tenha sido a coisa mais importante. Era uma equipe realmente multidisciplinar, que é uma coisa que a carreira de gestor trás. Mais importante do que uma formação em gestão pública é essas pessoas terem formação em economia, ciência social, planejamento urbano, etc. Trouxe uma diversidade de conhecimento para dentro da equipe e a gente teve um grande troca. A carreira cria raiz, cria memória, cria maturidade institucional.”

Quadro 2 - Quadro-resumo do perfil da burocracia dos planos estratégicos de desenvolvimento

	PE 2007-2010	PE 2012- 2031	PE 2020- 2025	PEDES 2024- 2031
Quantidade de servidores	5	6	4	14
Quantidade de servidores efetivos	2	4	1	9
% de servidores efetivos	40%	67%	25%	64%
Quantidade de EPPGGO	0	4	1	7
Tempo de serviço (mediana - anos)	0,48	1,64	0,54	9,51
% de servidores pós-graduados (<i>stricto</i> ou <i>lato sensu</i>)	0	1	0	10
Remuneração (mediana)	R\$ 5.849,27	R\$ 9.145,27	R\$ 9.619,63	R\$ 15.259,31

Fonte: Elaboração própria, a partir de informações do Sistema Integrado de Gestão de Recursos Humanos do Estado do Rio de Janeiro (SIGRH).

3.2 Análise da inserção da burocracia nas estruturas sociais

Conforme demonstrado no capítulo 1, a construção de visões estratégicas de desenvolvimento perpassa aspectos técnicos e políticos. Embora o domínio da técnica seja um elemento fundamental para o êxito do planejamento estratégico, sua elaboração também requer a dimensão política no cálculo situacional. Isso implica a necessidade de forjar um alinhamento

tanto interno quanto externo ao governo, visando a produção de consensos sociais em torno dos objetivos a serem perseguidos. Em resumo, o planejamento não pode ser considerado um processo exclusivamente técnico, desvinculado do sistema político, sob pena de resultar em um documento sem legitimidade democrática e efetividade para as decisões políticas.

A dimensão política também exige diálogo e convergência com atores externos ao governo. Para tanto, devem ser previstos mecanismos institucionais para processar os interesses em disputa no ambiente democrático, visando a construção de consensos. Somente a partir desses consensos sociais e políticos o planejamento estratégico poderá ser um guia efetivo para as ações governamentais, superando a vigência dos mandatos eletivos.

Para investigar a capacidade política nos diferentes momentos de elaboração dos planos estratégicos de desenvolvimento socioeconômico no estado fluminense, esta pesquisa se baseou na existência de mecanismos institucionais de diálogo com setores externos ao Poder Executivo. Assim, foi considerada a possibilidade de participação de atores da sociedade civil e também do Poder Legislativo. Isso porque consideramos que a participação do Poder Legislativo, enquanto instituição de representação popular e órgãos de controle externo do Poder Executivo, é extremamente importante para a criação de consensos políticos em torno das estratégias de desenvolvimento. Além da função de legislar, que gera um arcabouço normativo de políticas públicas, compete ao Legislativo fiscalizar o gasto público e avaliar o cumprimento de objetivos e metas do Poder Executivo. Dessa forma, a participação do Parlamento confere uma importante legitimidade política ao planejamento estratégico e sua fiscalização pode contribuir para que a atuação do governo se dê em consonância com o plano. Trata-se, dessa forma, de aumentar a legitimidade e a efetividade do planejamento estratégico.

Mais especificamente, nos guiamos pelas perguntas orientadoras e metodologias de pesquisa abaixo para realizar a análise da capacidade política voltada para elaboração de planejamentos estratégicos de desenvolvimento socioeconômico pelo estado do Rio de Janeiro entre 2007 e 2023. Além disso, as entrevistas realizadas com o deputado estadual Luiz Paulo, um dos autores da Emenda nº 92, e com Leandro Damasceno, servidor da carreira de EPPGGO e Subsecretário Adjunto de Planejamento Estratégico²¹ também foram fundamentais para melhor compreender a capacidade política da burocracia na construção de alinhamentos políticos.

²¹ O desenho da pesquisa previa a realização de entrevistas com atores-chave de todos os planos de desenvolvimento elaborados no período. Entretanto, o contato com participantes dos Planos 2007-2010; 2012-2031 e 2020-2025 não foi exitoso.

Quadro 3 - Metodologia de investigação da capacidade política voltada para a elaboração de planos estratégicos no estado do Rio de Janeiro entre 2007-2023

Pergunta orientadora	Metodologia
1. Foram operacionalizados mecanismos institucionais de participação social na elaboração do Plano?	Busca, no Diário Oficial, de atos que formalizaram a criação de mecanismos de participação social para elaboração dos planos; investigação em documentos oficiais e administrativos que descrevam processos de trabalho, arranjos institucionais e procedimentos que possibilitem a participação social de maneira institucional
2. Houve participação do Poder Legislativo na elaboração do Plano?	Busca, no Diário Oficial, de atos legislativos sobre os planos; identificação de audiências públicas sobre os respectivos planos

No que se refere à criação e operacionalização de mecanismos institucionais de participação da sociedade civil, tampouco foram encontrados atos normativos que possibilitaram a participação social durante a elaboração dos Planos Estratégicos 2007-2010; 2012-2031; e 2020-2025. No primeiro Plano construído na gestão de Sérgio Cabral, é dito que ele foi desenvolvido com a participação de diversos atores sociais:

Ele foi desenvolvido através de um processo de trabalho que envolveu toda a cúpula administrativa do Estado, além de considerar objetivamente um significativo conjunto de contribuições feitas através de proposições e sugestões de diversos atores de destaque da sociedade organizada, empresariado, prefeitos e especialistas ligados ao Rio de Janeiro e ao desenvolvimento fluminense. (Rio de Janeiro, 2007, p. 6).

Todavia, por não termos identificado que tal participação se deu através de mecanismos institucionais que permitam a transparência dos critérios de escolha dos atores sociais, bem como do conteúdo das discussões, esta pesquisa não considerou essa declaração uma evidência suficiente para afirmar que o Plano 2007-2010 foi elaborado com participação social. No conceito de autonomia inserida, é altamente recomendado que a burocracia não se feche em si mesma, mas sim dialogue com os diferentes setores sociais para formulação de estratégias de desenvolvimento. Entretanto, este diálogo deve se dar dentro do ambiente institucional da administração pública, a partir de critérios e procedimentos amplamente conhecidos para que

haja transparência e *accountability*. Caso contrário, a burocracia pode ser capturada por interesses particularistas de tais atores, se aproximando de um Estado predador (Evans, 1995).

Por sua vez, o Plano 2012-2031 não faz qualquer menção à participação social ao longo de sua elaboração, o que pode demonstrar a baixa importância que era dada à este aspecto naquele contexto. O documento foi redigido pelo Grupo de Trabalho instituído, que atuou de forma isolada, até mesmo dentro do Poder Executivo. Sem uma articulação e engajamento consistente no âmbito do próprio governo, o tema não conseguiu ultrapassar as fronteiras da burocracia envolvida. Ademais, assim como no Plano anterior, o Poder Legislativo não foi mobilizado.

Em paralelo, o documento oficial do Plano 2020-2025, no capítulo que explicita sua metodologia de elaboração, menciona que “*foi realizada uma enquete para captar percepções da população sobre os serviços públicos estaduais*” (Rio de Janeiro, 2020, p. 14). Esse procedimento foi detalhado melhor no artigo acadêmico escrito pela própria equipe que conduziu a elaboração do Plano e expõe as fragilidades desta consulta pública, que não foi oficialmente divulgada pelo governo:

A equipe do LAEP conduziu também uma consulta pública para escutar os desejos da sociedade, em setembro de 2019.

(...)

A consulta ficou aberta durante 5 dias e obteve 904 respostas – 45% veio de mulheres e 12% de pessoas com ensino fundamental ou médio. A mobilização foi feita pela própria equipe do Laboratório e por participantes da Rede de Planejamento Estratégico, sem comunicações oficiais de Governo. A intenção da consulta pública não foi encontrar significância estatística, e sim superar vieses de representatividade do grupo de servidores e dirigentes públicos participantes do processo, além de inspirar a liderança do Governo a tomar decisões embasadas nas expectativas da sociedade. (Tessarolo *et. al.*, 2021, p. 60)

O fato de que a consulta pública não foi divulgada em canais oficiais do governo exclui seu caráter institucional, uma vez que sua comunicação dependeu da vontade de engajamento dos servidores e não do Estado enquanto instituição. Em consequência, é muito pouco provável que a consulta tenha conseguido alcançar o amplo espectro da sociedade, do ponto de vista setorial e territorial. Se uma dada iniciativa não é comunicada pelo próprio Estado, não podemos afirmar que se trata de uma comunicação institucional.

Por fim, nos cabe analisar se a obrigatoriedade constitucional de participação social, determinada pela EC 92/2022, foi atendida durante a elaboração do PEDES 2024-2031. Sobre esse aspecto, a estrutura de governança do Plano foi institucionalizada pelo Decreto nº 48.406, de 16 de março de 2022. Nele, a única instância de participação de atores não governamentais

instituída foi o Conselho Científico de Assessoramento Técnico (CCAT), que, posteriormente, foi regulamentado pela Resolução SEPLAG nº 212, de 26 de abril de 2023. O CCAT foi pensado para ser uma instância colegiada, permanente, colaborativa e de assessoramento técnico-científico com vistas ao aperfeiçoamento do PEDES e de sua governança. Isso significa que foi criado um espaço institucional para que a comunidade acadêmica faça contribuições quanto à concepção, monitoramento e avaliação do Plano. De acordo com sua regulamentação, qualquer instituição de ensino superior credenciada no MEC e com sede no estado do Rio de Janeiro pode participar do Conselho.

Nesse sentido, observamos que a estrutura de governança do PEDES privilegiou a comunidade acadêmica, excluindo a possibilidade de participação permanente de outros setores sociais. O conhecimento científico, indubitavelmente, tem um grande valor para a construção de estratégias de desenvolvimento, que deve se apoiar em evidências e teorias sólidas. Todavia, restringir a participação social à comunidade acadêmica consiste em ignorar as percepções da sociedade civil organizada e da iniciativa privada. A sociedade capitalista depende das decisões privadas de investimento e, por isso, é preciso haver parcerias entre os agentes privados e as organizações estatais no desenvolvimento de projetos e implementação. Assim, ter uma “autonomia inserida” para negociar os objetivos estatais com as classes dominantes e pensar as políticas levando em conta as dinâmicas de mercado.

No que valha a crítica à maneira pela qual a estrutura de governança foi idealizada, nos convém acrescentar que o CCAT não funcionou durante o período de elaboração do PEDES - seus membros não foram nomeados e, portanto, não houve qualquer tipo de contribuição da comunidade científica à construção do PEDES através dos mecanismos institucionais criados pela estrutura de governança.

Em entrevista, o Subsecretário-Adjunto da Subsecretaria de Planejamento Estratégico, Leandro Damasceno, reconheceu que a participação social na construção do PEDES foi tímida e atribui esse fator, sobretudo, à inesperada substituição do Secretário Nelson Rocha por Adilson Faria. Esta troca ocorreu justamente no momento em que o CCAT seria operacionalizado e as ideias de participação social seriam colocadas em prática. Todavia, a equipe técnica não encontrou abertura, em tempo ábil, para validar as propostas com o novo Secretário. Sabemos que a troca de comando da SEPLAG ocorreu em um momento inoportuno, uma vez que coloca em dúvida alinhamentos sobre a participação social que possivelmente já estavam estabelecidos. Todavia, nos causa estranheza o fato de que nem mesmo o CCAT, institucionalizado por Decreto, conseguiu ter força para ser colocado em prática.

De toda forma, Leandro reconheceu que a ausência da representação da sociedade civil significou uma lacuna na estrutura de governança do Plano. Em seguida, justificou esse desenho institucional dizendo que havia o desejo, dentro da equipe técnica, de fazer uma consulta pública ampla. Porém, não encontraram apoio logístico e de recursos para que a consulta fosse realmente efetiva. Em sua percepção, sem esse apoio, o alcance da consulta seria “limitado e inócuo”. Além disso, também estava prevista a realização de encontros regionais, quando a equipe técnica do PEDES visitaria as regiões fluminenses para discutir as bases do planejamento estratégico e incorporar a perspectiva da sociedade civil organizada nos territórios. Leandro declarou que, ao fim, o único diálogo com a sociedade civil se deu através de uma consulta realizada ao Fórum Permanente de Desenvolvimento Estratégico do Estado do Rio de Janeiro, criado pela ALERJ em 2008 para promover o debate entre Poder Legislativo, setor produtivo e academia sobre políticas públicas de desenvolvimento.

Nos cabe agora analisar a participação do Poder Legislativo nos diferentes processos de elaboração dos planos estratégicos. Assim como o aspecto da participação social, identificamos que o envolvimento de deputados estaduais através de mecanismos institucionais foi inexistente nos Planos 2007-2010; 2012-2031 e 2020-2025. Não foram encontrados registros de audiência pública entre Legislativo e Executivo ou de qualquer diálogo institucional entre esses dois Poderes. Tal conclusão foi confirmada em entrevista concedida pelo deputado estadual Luiz Paulo, que declarou que não tomou conhecimento de que planos estratégicos estavam sendo elaborados.

A exceção a esta segmentação entre os Poderes aconteceu no decurso da elaboração do PEDES. Conforme já detalhado no capítulo 2, a aprovação da Emenda Constitucional nº 92 conferiu a obrigatoriedade de que o PEDES seja uma lei de iniciativa do Poder Executivo. Foram, então, realizadas duas audiências públicas na ALERJ para que a SEPLAG apresentasse o PEDES aos deputados estaduais. A primeira, realizada em abril de 2023, teve por objetivo apresentar as diretrizes do PEDES às Comissões de Orçamento e de Tributação.

A segunda audiência pública aconteceu após o envio dos Projetos de Lei do PEDES, PPA e LOA pelo Poder Executivo. Na ocasião, os deputados enalteceram a importância do planejamento de longo prazo e o trabalho realizado pela equipe técnica da SEPLAG. Porém sinalizaram que o PEDES era omissos nas temáticas de segurança pública e igualdade de gênero e raça. Em consequência, os deputados realizaram emendas ao Projeto de Lei, de modo que o Executivo precisou modificar o PEDES para incorporar as sugestões do Legislativo. Vimos, então, uma legítima e oportuna discussão institucional entre os dois Poderes. Ao menos nesse

início, o PEDES foi capaz de mobilizar a ALERJ, o que é muito importante para que o PEDES construa consensos sociais, ganhe legitimidade política e consiga perpassar os mandatos dos governadores.

Quadro 4 - Capacidade política na elaboração dos planos estratégicos de desenvolvimento do estado do Rio de Janeiro entre 2007 e 2023

	Plano Estratégico 2007-2010	Plano Estratégico 2012-2031	Plano Estratégico 2020-2025	Plano Estratégico de Desenvolvimento Econômico e Social 2024-2031
1. Foram criados canais institucionais de diálogo com a sociedade?	NÃO	NÃO	NÃO Obs: A Consulta Pública que foi realizada pelo LAEP não foi considerada, uma vez que ela não foi divulgada pelos canais oficiais do governo e não teve, dessa forma, um caráter institucional	SIM - Decreto nº 48.405, de 16 de março de 2023 - Dispõe sobre a estrutura de governança do Plano Estratégico de Desenvolvimento Econômico e Social do Estado do Rio de Janeiro - PEDES - Resolução SEPLAG nº 212 de 26 de abril de 2023 - Regulamenta as atribuições do Conselho Científico De Assessoramento Técnico no âmbito da estrutura de governança do Plano Estratégico de Desenvolvimento Econômico e Social do Estado do Rio de Janeiro – PEDES
2. Houve envolvimento do Poder Legislativo no processo no processo de elaboração do plano?	NÃO	NÃO	NÃO	SIM - EC 92/2022 - Audiência Pública 27/04/2023 - Apresentação do PEDES às Comissões de Orçamento e de Tributação da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ) - Audiência Pública 24/10/2023 - Debate sobre o PLOA de 2024, Plano Plurianual e PEDES na ALERJ - Lei estadual nº 10.266, de 28 de dezembro de 2023.

CONCLUSÃO

A pesquisa teve por objetivo demonstrar que o planejamento do desenvolvimento socioeconômico de longo prazo demanda capacidades burocráticas, abrangendo aspectos técnicos e políticos. De um lado, a elaboração de planos estratégicos exige da burocracia um conjunto de conhecimentos e habilidades que lhe permita compreender a realidade e propor intervenções que tragam melhoria das condições de vida de uma sociedade. O conteúdo da estratégia de desenvolvimento socioeconômico, em termos racionais e técnicos, será o produto dos processos realizados pelos burocratas com apoio dos procedimentos e arranjos institucionais (De Toni, 2021).

Do outro lado, não podemos ignorar que planejar é um ato indissociável da política (Cardoso, 1970; Matus, 1984;). A construção de estratégias de desenvolvimento requer uma base de apoio em torno de objetivos comuns, por meio de coalizões entre atores políticos, econômicos e sociais estratégicos. Em outras palavras, isso significa dizer que o êxito das propostas colocadas na visão estratégica dependerá, em grande medida, da habilidade da burocracia em articular diferentes setores da sociedade para construir consensos capazes de ultrapassar mandatos. Por isso, a atuação da burocracia não pode se dar de forma totalmente insulada, sob pena de que as diretrizes estratégicas tenham cunho excessivamente técnico e estejam descoladas dos interesses sociais, políticos e econômicos da sociedade. Ao mesmo tempo, os burocratas devem manter certo grau de autonomia no relacionamento com atores privados para que não seja capturada por interesses particularistas. Se a burocracia não for capaz de estar autonomamente inserida nas estatuas sociais circundantes, o Estado perderá capacidade e legitimidade para implementar suas políticas de desenvolvimento (Evans, 1995).

Em resumo, assumimos que ambas as dimensões técnica e política são inseparáveis das capacidades burocráticas necessárias à elaboração de planos de desenvolvimento socioeconômico. Na medida em que o Estado é um ator protagonista na definição de políticas de desenvolvimento socioeconômico e em que a tensão técnico-política entre burocratas e políticos faz parte da paisagem institucional, é fundamental compreender de que forma as capacidades, em suas dimensões técnico-administrativas e político-relacionais, são combinadas (Gomide e Pires, 2014). Assim, o uso do conceito de capacidades burocráticas no estudo do processo de construção de um plano estratégico de desenvolvimento socioeconômico pode nos ajudar e melhor compreender as potencialidades e fragilidades do instrumento enquanto efetivo guia do governo para o desenvolvimento socioeconômico.

A fim de estudar a aptidão do estado do Rio de Janeiro em construir estratégias de desenvolvimento, esta pesquisa se dedicou ao estudo das capacidades burocráticas mobilizadas durante os quatro momentos de elaboração de planos estratégicos de desenvolvimento socioeconômico pelo governo fluminense entre 2007 e 2023: Plano 2007-2010; Plano 2012-2031; Plano 2020-2025 e PEDES 2024-2031. Mais especificamente, investigamos se a carreira de gestor, criada em 2008, contribuiu para o aumento da qualificação da burocracia envolvida nessas tarefas e se esta atuação se deu com autonomia e inserção nas estruturas sociais.

A pesquisa nos fez concluir que a criação da carreira de EPPGGO representou um importante avanço na qualificação da burocracia da área de planejamento do estado do Rio de Janeiro. Isso porque, até então, a SEPLAG não dispunha de servidores próprios - sua força de trabalho dependia de servidores cedidos por outros órgãos e de servidores extraquadros. Adicionalmente, a maneira pela qual a carreira foi desenhada permitiu a seleção e desenvolvimento de competências necessárias para lidar com a complexidade das tarefas de um plano estratégico de desenvolvimento. Em primeiro lugar, trata-se de um cargo de nível superior que aceita candidatos com formação acadêmica em qualquer área de conhecimento e cujo processo seletivo foca em disciplinas relacionadas a políticas públicas e gestão governamental. Além disso, embora pertencentes ao quadro de servidores da SEPLAG, os gestores podem ter exercício descentralizado em outros órgãos estaduais ao longo da suas trajetórias profissionais, de modo que tais servidores possuem oportunidade de trabalhar com diferentes políticas públicas setoriais. Por fim, a legislação que regulamenta a carreira de EPPGGO prevê ganhos financeiros aos servidores que concluírem cursos de pós-graduação *lato e stricto sensu*, servindo como um forte incentivo para que seus membros busquem o aperfeiçoamento acadêmico. Dessa forma, a carreira de gestor é composta por servidores de diferentes áreas de conhecimento e que possuem saberes, vivências e práticas de gestão pública. Tal multidisciplinaridade enriquece a visão sistêmica que a compreensão dos problemas públicos exige.

Muito embora a criação da carreira tenha sido um importante passo para a profissionalização do quadro funcional da Secretaria de Planejamento, os dados obtidos por esta pesquisa não nos permite afirmar que a participação dos gestores na elaboração dos planos estratégicos foi determinante para a elevação das capacidades burocráticas. Isso porque a construção do Plano 2012-2031 se deu a partir de um grande isolamento da burocracia envolvida, isto é, sem a inserção desta na dimensão política e nas estruturas sociais. Isso resultou em um documento técnico, descolado do jogo político e dos interesses da sociedade.

No Plano 2020-2025, por sua vez, houve uma piora, em relação ao plano anterior, na performance de alguns indicadores de profissionalização da burocracia, como proporção de servidores efetivos, tempo de serviço, nível de escolaridade e remuneração. Na dimensão política, a equipe do Plano 2020-2025 conseguiu envolver o alto secretariado e o governador na construção do planejamento estratégico. Porém, essa articulação política se deu apenas dentro do Poder Executivo estadual, sem alcançar parlamentares e prefeitos. Ao submeter o plano, ainda em elaboração, a uma consulta pública, a equipe do Plano 2020-2025 demonstrou a preocupação de incorporar a participação popular no processo. Todavia, a forma como tal consulta foi realizada - a disponibilização de um formulário na internet que não teve uma divulgação adequada e que recebeu contribuições de um pequeno número de cidadãos - enfraqueceu a iniciativa da burocracia. Também é preciso dizer que a instabilidade política do governo Witzel prejudicou o Plano 2020-2025, que teve sua elaboração concluída, mas não oficializada pelo novo governador Cláudio Castro.

Por fim, constatamos que no PEDES 2024-2031 a capacidade burocrática atingiu os maiores níveis dentre os quatro planos analisados. Enquanto as equipes técnicas dos três primeiros planos elaborados se limitaram a um total de, no máximo, seis servidores, o PEDES 2024-2031 contou com quatorze servidores. Desses, nove pertenciam à carreira de gestor. Aqui, é preciso reconhecer que a criação da Subsecretaria de Planejamento Estratégico na estrutura administrativa da SEPLAG, acompanhada de atribuições expressamente previstas em regimento interno, pode ter sido determinante para que a equipe fosse maior, em termos quantitativos, do que as experiências prévias. De toda forma, a qualificação da burocracia do PEDES 2024-2031 se destacou em relação a todos os parâmetros analisados - quantidade de servidores, tempo de efetivo exercício, nível de escolaridade e remuneração. Atribuímos esse resultado justamente ao fato de que a equipe era composta majoritariamente por servidores da carreira EPPGGO. A melhor qualificação e profissionalização da burocracia se traduziu em maiores níveis de institucionalização do PEDES, onde a burocracia se preocupou em normatizar processos de trabalho e a estrutura de governança.

No que se refere a conexão da burocracia com a sociedade para construção de consensos sobre as estratégias de desenvolvimento, percebemos que o PEDES 2024-2031 foi o plano que melhor estabeleceu os mecanismos institucionais de participação social e, sobretudo, de diálogo com o Poder Legislativo estadual. A equipe do PEDES 2024-2031 se articulou com deputados estaduais autores da Emenda para sugerir um texto que fosse condizente com aspectos técnicos do planejamento estratégico. Todavia, nos cabe questionar se esse diálogo

entre Poderes advém da própria capacidade burocrática da equipe técnica do PEDES ou à interlocução já existente entre o deputado estadual Luiz Paulo e três importantes figuras da SEPLAG: Secretário de Planejamento (Nelson Rocha), Subsecretário de Planejamento Estratégico (Bruno Sobral) e Subsecretário Adjunto de Planejamento Estratégico (Leandro Damasceno). Na ocasião da construção do Novo Plano de Recuperação Fiscal, esses três servidores, então lotados na SEFAZ, tinham o deputado Luiz Paulo como um dos principais interlocutores da ALERJ para o assunto. Naquela época, Nelson Rocha já apontava para a ausência de uma estratégia de desenvolvimento para superar os problemas fiscais do estado do Rio de Janeiro. Dessa forma, ao assumir a Secretaria de Planejamento, Nelson Rocha vê uma janela de oportunidade para construção de uma estratégia de desenvolvimento, enquanto que o deputado Luiz Paulo vê um momento oportuno para propor a constitucionalização do tema.

Ainda que não possamos afirmar que a articulação entre burocracia e ALERJ aconteceu por conta de um fortalecimento da capacidade burocrática trazida pelos gestores, mas o fato é que o inédito envolvimento do Poder Legislativo na elaboração do PEDES 2024-2031 representa um importante avanço institucional no alinhamento político das estratégias de desenvolvimento no estado do Rio de Janeiro. A proposição e aprovação da Emenda Constitucional sobre a obrigatoriedade de elaboração, pelo Executivo, do PEDES 2024-2031, demonstra a valorização do tema pelo Legislativo. A mobilização da ALERJ, por sua vez, é uma importante forma de conferir legitimidade e efetividade ao instrumento, tendo em vista seu papel legislador e fiscalizador das ações do Executivo. O novo texto constitucional conferiu um grande marco institucional no que se refere a planos de desenvolvimento fluminense.

Para além dos relevantes avanços trazidos pelo PEDES 2024-2031, nos cabe reconhecer que ainda é necessário o aperfeiçoamento dos canais e procedimentos de participação social do PEDES 2024-2031. Ao nosso ver, mesmo neste instrumento, onde a participação social é determinada pela Constituição estadual, os mecanismos e procedimentos criados para viabilizar o diálogo da burocracia com a sociedade foram insuficientes para que tal participação se desse de maneira ampla. A estrutura de governança falhou em prever apenas a representação da comunidade acadêmica, excluindo entidades empresariais e da sociedade civil organizada. Dessa forma, podemos dizer que a burocracia envolvida na elaboração do PEDES 2024-2031 pecou em não ter uma visão política abrangente sobre o plano estratégico. Aqui, nos parece que o conhecimento científico foi sobrevalorizado em detrimento do diálogo com a sociedade, o que pode representar um risco em direção à tecnocracia. É preciso que a estrutura de governança seja revista, incluindo, de forma institucional, atores econômicos e sociais nos

processos de elaboração, monitoramento e avaliação do PEDES 2024-2031, pois maiores níveis de pactuação e consenso tendem a se refletir em maior probabilidade da sobrevivência do planejamento de longo prazo aos ciclos eleitorais de curto prazo (De Toni, 2021). Dessa forma, a incorporação de métodos participativos são importantes para criar compromisso e lealdade coletiva aos objetivos e metas de planos estratégicos de desenvolvimento.

Esta pesquisa focou nos processos de elaboração dos planos. Entretanto, pode ser interessante estudar a implementação e efetividade dos planos como guia das ações de governo, verificando se o perfil da burocracia do órgão central contribuiu para os resultados obtidos durante a vigência dos planos de desenvolvimento. Na etapa de execução de políticas públicas, o órgão central assume tarefas importantes, tais como: coordenação intragovernamental; produção de dados e relatórios para alta governança; transparência e comunicação com sociedade. No PEDES 2024-2031, em especial, esse tipo de investigação permitirá avaliar se o envolvimento da burocracia qualificada e profissional nos processos de monitoramento tiveram efeito no alcance dos objetivos e metas estabelecidos no plano.

Ainda sobre o aspecto político, é importante citar que, durante o período de abrangência da pesquisa, o estado do Rio de Janeiro passou por crises políticas que não favoreceram a prosperidade de planos estratégicos. A Operação Lava Jato, durante o governo de Fernando Pezão, e o impeachment de Wilson Witzel desorganizaram o *establishment* sociopolítico, impondo obstáculos que a qualificação da burocracia por si só não conseguiu superar. Muito embora tenhamos a premissa de que a capacidade burocrática é fundamental para a solidez do planejamento estratégico, cenários políticos conturbados são desafiadores para costurar alinhamentos sociopolíticos e podem inviabilizar a pactuação de estratégias de desenvolvimento de longo prazo.

Outro ponto importante que não conseguimos aprofundar nesta pesquisa e por isso colocamos como sugestão para futuras pesquisas o estudo da interrelação entre o engajamento do núcleo de governo e a mobilização das capacidades burocráticas na elaboração dos planos de desenvolvimento desse período. Além do patrocínio político para que a burocracia consiga realizar suas tarefas, que frequentemente envolvem interações com a alta cúpula e com outros órgãos setoriais, é imprescindível que o Governador em exercício *deseje* ter um plano estratégico. Para a efetividade do planejamento governamental também é preciso a aderência do processo de planejamento à agenda política estratégica do governo. Nos parece que cada novo governo que assumiu a gestão e teve interesse em elaborar um plano estratégico o fez ignorando as experiências prévias. Os planos ficaram associados a determinadas gestão e

conseguiram ultrapassar os mandados. Como consequência dessa falta de encadeamento entre os planos, eles destoam entre si por aplicar metodologias e horizontes temporais diferentes, dificultando a comparação entre eles.

Acreditamos que a recente previsão constitucional do PEDES, que detalha aspectos metodológicos importantes do instrumento, contribuirá para a coesão dos planos que serão elaborados daqui em diante. Espera-se que a continuidade desses elementos seja capaz de gerar aprendizagem, nos sentidos técnico e institucional, para que o aperfeiçoamento contínuo do PEDES. Por outro lado, é preciso reconhecer que a pura institucionalização do PEDES por si só não garante a legitimidade e efetividade de um planejamento estratégico. A exemplo do PPA, que também possui previsão constitucional, estrutura administrativa e formalização por lei, é necessário cuidado para que o planejamento estratégico não se transforme em uma peça meramente burocrática. Para que o PEDES não deixe de ser um legítimo guia das ações de governo no longo prazo, é imprescindível o constante engajamento de líderes políticos do Executivo e Legislativo, bem como dos diversos segmentos da sociedade civil nas suas etapas de elaboração, revisão, monitoramento e avaliação. Reconhecemos que ainda existem muitos desafios para se garantir a efetividade do PEDES, mas o fato é que, ao analisar as últimas quatro experiências de planejamento estratégico, o estado do Rio de Janeiro nunca conseguiu mobilizar tantas capacidades burocráticas quanto agora.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira. In: **Burocracia e Políticas Públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: IPEA, 2018, p. 23-57. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8560>. Acesso em 14 ago. 2022.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. A experiência brasileira em planejamento econômico: uma síntese histórica In: GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J. (orgs.) **Planejamento e orçamento governamental**. Brasília: ENAP, vol 1, 2007, p. 193-228.

ARANTES PAULO, L. F. O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 61, n. 2, p. p. 171-187, 2014. DOI: 10.21874/rsp.v61i2.44. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/44>. Acesso em: 10 jun. 2024.

ARAÚJO E SILVA, Flávia; GONÇALVES, Carlos Alberto. O processo de formulação e implementação de planejamento estratégico em instituições do setor público. In: *Revista de Administração da Universidade Federal de Santa Maria*, 4(3), 2011, 458-476. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=273421614010>. Acesso em 11 jun. 2024.

BAIMA, César. Cabral é eleito no Rio de Janeiro com maioria absoluta dos votos. **G1 - Portal de Notícias**, Rio de Janeiro, 29 out. 2006. Disponível em: <https://g1.globo.com/Noticias/Eleicoes/0,,AA1330709-6302-775,00.html#:~:text=Cabral%20teve%2068%25%20dos%20votos,Campos%20obteve%202.623.297%20votos>. Acesso em 11 jun. 2024.

BEVIR, Mark. Governança democrática: uma genealogia. In: **Revista Sociologia Política**. Curitiba, v. 19, 2011, p. 103-114.. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782011000200008> Acesso em 20 de jul. 2023.

CARDOSO, Fernando Henrique. Aspectos políticos do planejamento. In: **Planejamento no Brasil**. Editora Perspectiva, 1970, p. 161-184.

CARDOSO JÚNIOR, José. **Planejamento governamental e gestão pública no Brasil**: elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado. Texto para Discussão, n. 1.584, Brasília: IPEA, 2011. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/1446>. Acesso em 20 de jul. 2023

CEPERJ – FUNDAÇÃO CENTRO ESTADUAL DE ESTATÍSTICAS, PESQUISAS E FORMAÇÃO DE SERVIDORES PÚBLICOS DO RIO DE JANEIRO. **Relatório de pesquisa – estado do Rio de Janeiro. Projeto Planejamento e Gestão Governamental na Esfera Estadual: uma Análise Comparativa dos Processos, Conteúdos e Sistemas de Acompanhamento dos PPAs**. Brasília: CEPERJ e Ipea, 2013.

CINGOLANI, Luciana. **The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures**. Working paper, n. 31. Maastricht: Graduate School of Governance, 2013. 58p.

DE TONI, Jackson. Planejamento governamental, agenda presidencial e plano plurianual. In: CARDOSO JÚNIOR, José (org.) **Planejamento governamental para céticos**. São Paulo: Editora Quanta, 2020, p. 153-203.

_____. **Reflexões sobre planejamento estratégico no setor público**. Brasília: ENAP, 2021, nº 84, 154 p. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/jspui/handle/1/6334>>. Acesso em 10 de jun. 2024.

ESPÍRITO SANTO. Secretaria de Estado de Economia e Planejamento. Espírito Santo 2025: plano de desenvolvimento. Vitória, 2006. Disponível em: <<https://planejamento.es.gov.br/Media/sep/Plano%20ES%202025/Plano%20de%20Desenvolvimento%20ES%202025.pdf>>. Acesso em: 10 de jun. 2024.

EVANS, Peter. O Estado como problema e solução. In: Revista Lua Nova - Revista de Cultura e Política, São Paulo, n.28-29, p.107-156, abr. 1993. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0102-64451993000100006>>. Acesso em 10 de jun. 2024.

_____. **Embedded Autonomy: States & Industrial Transformation**. New Jersey: Princeton University, 1995.

_____. The capacity enhancing developmental State: concepts and national trajectories. In: **Centro de Estudos sobre Desigualdade e Desenvolvimento**. Seul: Unrisd-Koica, 2011. (Texto para Discussão, n. 63). Disponível em: <https://cede.uff.br/wp-content/uploads/sites/251/2021/04/TD-063-EVANS-P.-2011.-The-capability-enhancing-developmental-state.-Concepts-and-national-trajectories.pdf>. Acesso em: 20 de jul. 2023

EVANS, P.; RAUCH, J. Burocracia e crescimento: uma análise internacional dos efeitos das estruturas do Estado “weberiano” sobre o crescimento econômico. **Revista do Serviço Público**, v. 65, n. 4, 2014, p. 407-437. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1858>>. Acesso em: 20 de jul. 2023

EVANS, P.; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda. **Bringing the State Back in**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

FERRAREZI, Elizabete; ZIMBRÃO, Adélia. Formação de carreiras para a gestão pública contemporânea: o caso dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental. In: **Revista do Serviço Público**, Brasília, nº 57 (1), Jan/Mar 2006, p. 63-86. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/190/195>. Acesso em: 20 de jul. 2023.

FILGUEIRAS, Fernando. Indo além do gerencial: a agenda da governança democrática e a mudança silenciada no Brasil. In: **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro 52(1);, p. 71-88, jan/abr, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-7612161430>. Acesso em 13 jul. 2023.

FRIEDMANN, John. Dois séculos de teoria do planejamento: uma visão geral. In: **Planejamento e orçamento governamental**. Brasília: ENAP, vol 1, 2007, p. 69-111.

GOMIDE, Alexandre. Capacidades estatais para políticas públicas em países emergentes: (des)vantagens comparativas do Brasil. In: GOMIDE, A. A.; BOSCHI, R. R. (orgs.). **Capacidades Estatais em Países Emergentes: o Brasil em perspectiva comparada**. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2016, p. 15-47.

GOMIDE, Alexandre; PIRES, Roberto Rocha Coelho. Capacidades Estatais para o Desenvolvimento no Século XXI. In: **Boletim de Análise Político-Institucional**, 2012, p. 25-30.

GOMIDE, Alexandre; PEREIRA, Ana Karine; MACHADO, Raphael. Burocracia e capacidade estatal na pesquisa brasileira. In: **Burocracia e Políticas Públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: IPEA, 2018, p. 85-104. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8596>>. Acesso em 14 ago. 2022.

GOMIDE, Alexandre; SILVA, Fábio; PIRES, Roberto. Capacidades Estatais e Políticas Públicas: passado, presente e futuro da ação governamental para o desenvolvimento. In: MONASTERIO, L.; NERI, Marcelo; SOARES, Sergei (orgs.). **Brasil em Desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2014, p. 231-246.

IPEA. **Planejamento e Gestão Governamental na Esfera Estadual: uma análise comparativa dos processos, conteúdos e sistemas de acompanhamento dos PPAs - Relatório de Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro**. Brasília, 2014, 167 p. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/redeipea/images/pdfs/termo_referencia/relatorio_pesquisa_rio_de_janeiro.pdf>. Acesso em: 02 mar. 2024.

LAFER, Betty Mindlin. O conceito de planejamento. In: **Planejamento no Brasil**. Editora Perspectiva, 1970, p. 9-28.

MACEDO, Aline; CAPELLI, Paulo. José Luis Zamith se despede do governo Witzel: ‘Me portei como um CEO’. **O Globo**, Rio de Janeiro, 28 set. 2019. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/rio/jose-luis-zamith-se-despede-do-governo-witzel-me-portei-como-um-ceo-23982245>>. Acesso em: 10 jun. 2024.

MATUS, Carlos. Fundamentos da planificação situacional. In: RIVERA, F. Javier Uribe (org.). **Planejamento e programação em saúde: um enfoque estratégico**. São Paulo: Cortez, 1989, p.105-176.

Minas Gerais. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado 2007-2023**. Belo Horizonte, 2007. Disponível em: <https://www.mg.gov.br/system/files/media/planejamento/documento_detalhado/2022/planejamento-e-orcamento/plano-mineiro-de-desenvolvimento-integrado-pmdi/pmdi_2007-2023_0.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2024.

MORETTI, B. **O planejamento governamental como discurso: tensões entre política e técnica (1930-2003)**. (Tese de Doutorado). Brasília, UnB, 2012. 272 p. Disponível em: <<http://repositorio2.unb.br/jspui/handle/10482/11685>>. Acesso em: 10 jun. 2024.

NERI, M. O Rio e o novo federalismo social. In: Rio de Janeiro: um estado em transição. (Orgs.). PINHERO, A. C.; VELOSO, F. Editora FGV: Rio de Janeiro, 2012.

PAULO, Luiz Fernando Arantes. O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica. In: **Revista do Serviço Público**. Brasília, nº 61 (2), abr/jun 2010, p. 171-187.

PARES, Ariel; VALLE, Beatrice. A retomada do planejamento governamental no Brasil e seus desafios. In: **Planejamento e orçamento governamental**. Brasília: ENAP, vol 1, 2007, p. 229-270.

PEREIRA, Ana Karine; MERTENS, Frédéric; ABERS, Rebecca. A Construção de Capacidades Estatais em Políticas de Infraestrutura: Demandas Socioambientais e Heterogeneidades Estatais. In: **Revista DADOS**, Rio de Janeiro, vol.66 (3): e20200080, 2023. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/dados.2023.66.3.285>>. Acesso em: 13 jul. 2023.

PIRES, R.; GOMIDE, A. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 58, p. 121-143, 2016. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1678-987316245806>>. Acesso em: 13 jul. 2023.

RIO DE JANEIRO. Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento. **Balanco e Recomendações**. 2018. 174p.

REZENDE, Fernando. Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução. In: **Textos para discussão CEPAL/IPEA**, nº 4. Brasília: CEPAL - Escritório no Brasil/IPEA, 2010. 69 p. Disponível em: <<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/2984>>. Acesso em 13 jul. 2023.

ROSE-ACKERMAN, Susan. What does “governance” mean?. In: **Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions**, 30(1), 2017, p. 23-27. Disponível em: <<https://doi.org/10.1111/gove.12212>> Acesso em: 20 de jul. 2023

SANO, Hironobu . **Laboratórios de Inovação no Setor Público**: mapeamento e diagnóstico de experiências nacionais. Brasília: ENAP, 2020. 45 p. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/5112/1/69_Laboratorios_inovacao_governo_completo_final_23062020.pdf>. Acesso em 14 jun. 24.

SANTOS, Eugênio; CARDOSO JUNIOR, José. Planejamento Governamental e Aparato Burocrático no Governo Federal Brasileiro: disjuntivas críticas e baixo desempenho institucional - questões para uma agenda de pesquisa e intervenção. In: PIRES, R. R.; LOTTA, G. e OLIVEIRA, V. E. (orgs.). **Burocracia e Políticas Públicas no Brasil**: interseções analíticas. Brasília: IPEA; ENAP, 2018, p. 327-353.

SKOCPOL, T.; FINEGOLD, K. State capacity and economic intervention in the early New Deal. *Political Science Quarterly*, v. 97, n. 2, p. 255-278, 1982.

SOBRAL, Bruno. A evidência da estrutura produtiva oca: o estado do Rio de Janeiro como um dos epicentros da desindustrialização nacional. In: NETO, Aristides (org.). **Desenvolvimento regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas**. Brasília: IPEA, vol. 2, 2017, p. 397 a

426. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/200622_livro_desenvolvimento.pdf> . Acesso em: 20 jul. 2024.

SOUZA, Celina. Capacidade Burocrática no Brasil e na Argentina: Quando a Política faz a Diferença. In: GOMIDE, A. A.; BOSCHI, R. R. (orgs.). **Capacidades Estatais em Países Emergentes: o Brasil em perspectiva comparada**. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2016, p. 51-103.

_____. Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas. **Revista de Administração Pública**, v. 51, n. 1, 2017, p. 27-45. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-7612150933>>. Acesso em 20 jul. 2024.

SOUZA, Celina; Fontanelli, Flávio. Capacidade estatal e burocrática: sobre conceitos, dimensões e medidas. In: MELLO, J; RIBEIRO, V. M.; MOTTA, V.; BONAMINO, A.; CARVALHO, C (orgs.). **Implementação de políticas e atuação de gestores públicos: experiências recentes das políticas das desigualdades**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, 2020, p. 43-67. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10177>>. Acesso em 20 jul. 2024.

TESSAROLO, Enzo; DA SILVA, Camila; RANGEL, Artur; COELHO, Diogo; HERTZ, Isadora. Experimentando o Design na Gestão Pública: o Caso do Laboratório de Inovação do Estado do Rio de Janeiro. In: **Revista Ergodesign & HCI**, nº 1, volume 9, jan-jun, 2021, p. 46-66. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.22570/ergodesignhci.v9i1.1477>>. Acesso em: 17 ago. 2023.

TINOCO, Vinícius. Rio de Janeiro: um estado em busca da institucionalidade da sua administração pública. In: **Cadernos do Desenvolvimento Fluminense**, nº 23, jun-jul, 2022, p. 142-180. Disponível em: <https://orcid.org/0000-0002-2203-4936>>. Acesso em: 17 ago. 2023.

WEBER, Max . **Economia e sociedade** - Volume 2. 4ª edição. Brasília: Editora UnB, 2012. v. 2, 580 p.

WU, X.; RAMESH, M.; HOWLETT, M. (2015). Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. In: **Policy and Society**, 34(3-4), 165-17.

LEGISLAÇÃO

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.347, de 23 de julho de 1987. Cria na Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência da República os cargos que especifica, e dá outras providências.

BRASIL. Lei nº 7.834, de 6 de outubro de 1989. Cria a carreira e os respectivos cargos de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental, fixa os valores de seus vencimentos, e dá outras providências.

BRASIL. Lei complementar nº 159, de 19 de maio de 2017. Institui o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal e altera as Leis Complementares nº 101, de 4 de maio de 200, e nº 156, de 28 de dezembro de 2016.

_____. Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001. Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências.

RIO DE JANEIRO. Decreto nº 40.486 de 01 de janeiro de 2007. Estabelece a estrutura do Poder Executivo e dá outras providências.

_____. Decreto nº 41.446 de 20 de agosto de 2008a - Dispõe sobre a estrutura organizacional da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG).

_____. Lei 5.355, de 23 de dezembro de 2008b. Dispõe sobre a criação da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, Planejamento e Orçamento, a carreira de Especialista em Finanças Públicas e a carreira de Especialista em Gestão de Saúde, no âmbito do poder executivo estadual, estabelece sua estrutura e formas de desenvolvimento, fixa sua remuneração, e dá outras providências.

_____. Resolução SEPLAG nº 203, de 8 de abril de 2009 - Aprova o regimento interno da Secretaria de Planejamento e Gestão.

_____. Decreto nº 42.813, de 19 de janeiro de 2011 - Altera a estrutura organizacional da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG) e dá outras providências.

_____. Resolução SEPLAG nº 626, 13 de dezembro de 2011 - Cria grupo de trabalho com objetivo de realizar a revisão do Plano Estratégico do estado do Rio de Janeiro.

_____. Decreto 44.892 de 28 de julho de 2014 - Altera a estrutura organizacional da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG) e dá outras providências.

_____. Decreto nº 45.521, de 23 de dezembro de 2015 - Decreta estado de emergência no sistema estadual de saúde e dá outras providências.

_____. Resolução SEPLAG nº 1.453, 27 de abril de 2016a - Aprova o regimento interno da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão.

_____. Decreto nº 45.692, de 17 de junho de 2016b - Decreta estado de calamidade pública no âmbito da administração financeira do estado do Rio de Janeiro e dá outras providências.

_____. Decreto nº 45.896 de 27 de janeiro de 2017 - Modifica a estrutura do Poder Executivo do estado do Rio de Janeiro e dá outras providências.

_____. Lei nº 7629, de 09 de junho de 2017 – Dispõe sobre o Plano de Recuperação Fiscal do Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências.

_____. Decreto nº 46.591, de 27 de fevereiro de 2019. Altera, sem aumento de despesa, a estrutura organizacional da Secretaria de Estado da Casa Civil e Governança (SECCG) e dá outras providências.

_____. Decreto nº 47.278, de 17 de setembro de 2020. Altera, sem aumento de despesa, a estrutura organizacional do Poder Executivo estadual, e dá outras providências.

_____. Plano de Recuperação Fiscal do Estado do Rio de Janeiro (2022-2031). Fevereiro, 2022a. Disponível em: https://portal.fazenda.rj.gov.br/transparencia-fiscal/wp-content/uploads/sites/15/2023/11/Entrega_V_PRF_ERJ_Pos_Parecer_STN_assinado-10.02.2022.pdf. Acesso em 18 jun. 2024.

_____. Decreto nº 48.064, de 06 de maio de 2022b - Altera, sem aumento de despesa, a estrutura organizacional da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão.

_____. Resolução SEPLAG nº 137, de 18 de julho de 2022c - Altera e consolida o regimento interno da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG) e dá outras providências.

_____. Emenda Constitucional nº. 92, de 2022d - Altera a Constituição do Estado do Rio de Janeiro para estabelecer o Plano Estratégico de Desenvolvimento Econômico e Social de Estado - PEDES.

_____. Decreto nº 48.404, de 16 de março de 2023 - Estabelece as diretrizes e metodologia de elaboração para o Plano Estratégico de Desenvolvimento Econômico e Social do Estado do Rio de Janeiro - PEDES.

_____. Decreto nº 48.405, de 16 de março de 2023 - Dispõe sobre a estrutura de governança do Plano Estratégico de Desenvolvimento Econômico e Social do Estado do Rio de Janeiro - PEDES.

_____. Lei nº 10.266, de 28 de dezembro de 2023 - Institui o Plano Estratégico de Desenvolvimento Econômico e Social de Estado - PEDES para o período 2024-2031.

APÊNDICE – ROTEIRO DE ENTREVISTAS

Modelo 1 – Entrevista com servidor participante do PEDES 2024-2031

1. De onde veio a demanda para fazer um planejamento estratégico?
2. Qual foi o nível de envolvimento do Secretário SEPLAG e do Governador/Núcleo de Governo? O Comitê Gestor (Decreto 48.405) estava operante?
3. O ano de 2022 foi marcado por movimentos concomitantes da SEPLAG (criação da Subsecretaria de Planejamento Estratégico) e da ALERJ (encomenda da Matriz Insumo Produto; PEC) que contribuíram para a proposição do PEDES.
 - a. Essas movimentações aconteceram de maneira isolada por cada um dos Poderes ou houve diálogo entre as instituições?
 - b. Como a SEPLAG soube que a ALERJ estava preparando/tramitando uma PEC?
 - c. A PEC detalha diversos aspectos do PEDES (horizonte temporal; prazo revisão; utilização da MIP; participação popular; etc). Houve algum tipo de diálogo com o Executivo para definição desses detalhes?
4. A Emenda Constitucional nº 92 determinou que o PEDES deve ser elaborado com participação da sociedade civil. Como o senhor avalia esse aspecto na elaboração do PEDES 2024-2031?
 - a. O Conselho Científico de Assessoramento Técnico (Decreto 48.405) estava operante?
5. Uma das diferenças entre a elaboração dos planos anteriores e do PEDES foi a grande participação de servidores da carreira EPPGGO. De que forma o senhor acredita que o envolvimento desses servidores pode ter contribuído para o êxito da iniciativa?
6. O PEDES se destaca das experiências anteriores por ter alcançado um nível de institucionalização sem precedentes. Quais os principais fatores que contribuíram para esse êxito?
7. Muitos criticam o PPA ao dizer que ele se tornou uma peça burocrática - mesmo com previsão constitucional, o instrumento não conseguiu se tornar um efetivo guia das ações de governo.
 - a. O que deve ser feito para evitar que o PEDES siga esse mesmo caminho? Quais são os principais desafios para garantir a efetividade do PEDES enquanto guia das ações de governo no longo prazo

**Modelo 2 – Entrevista com deputado estadual autor da emenda constitucional
nº92/22**

1. Entre 2010 e 2020, o Poder Executivo elaborou três Planos Estratégicos (2007-2010; 2012-2031; 2020-2025).
 - a. A ALERJ tomou conhecimento desses planos?
 - b. Nessas experiências, houve diálogo com a ALERJ?
 - c. Como o senhor avalia a efetividade desses planos anteriores?
2. Em 2022, deu-se início ao processo de elaboração do PEDES. Como o senhor avalia essa experiência em relação às anteriores?
3. O ano de 2022 foi marcado por movimentos concomitantes da SEPLAG (criação da Subsecretaria de Planejamento Estratégico) e da ALERJ (encomenda da Matriz Insumo Produto; PEC) que contribuíram para a proposição do PEDES.
 - a. Essas movimentações aconteceram de maneira isolada por cada um dos Poderes ou houve diálogo entre as instituições?
 - b. Como surgiu a ideia de fazer uma PEC dentro da ALERJ?
 - c. A PEC detalha diversos aspectos do PEDES (horizonte temporal; prazo revisão; utilização da MIP; participação popular; etc). Houve algum tipo de diálogo com o Executivo para definição desses detalhes?
4. A Emenda Constitucional nº 92 determinou que o PEDES deve ser elaborado com participação da sociedade civil. Como o senhor avalia esse aspecto na elaboração do PEDES 2024-2031?
5. Uma das diferenças entre a elaboração dos planos anteriores e do PEDES foi a grande participação de servidores da carreira EPPGGO. De que forma o senhor acredita que o envolvimento desses servidores pode ter contribuído para o êxito da iniciativa?
6. A PEC foi aprovada por unanimidade pelos parlamentares. De que forma o tema do planejamento mobilizou (a ainda mobiliza?) a ALERJ?
7. Uma das diferenças entre a elaboração dos planos anteriores e do PEDES foi a grande participação de servidores da carreira EPPGGO. De que forma o senhor acredita que o envolvimento desses servidores pode ter contribuído para o êxito da iniciativa?
8. Muitos criticam o PPA ao dizer que ele se tornou uma peça burocrática - mesmo com previsão constitucional, o instrumento não conseguiu se tornar um efetivo guia das ações de governo.

- a. O que o PEDES deve fazer para evitar esse mesmo caminho? Quais são os principais desafios para garantir a efetividade do PEDES enquanto guia das ações de governo no longo prazo?
- b. Como a ALERJ pode atuar para aumentar a efetividade do PEDES?