

Maturidade Institucional e Planejamento de Longo Prazo na Amazônia Sul-Occidental: A Convergência entre a Agenda Acre 10 Anos, o Plano Estratégico de Governo (2023-2026) e o Plano Plurianual (2024-2027)

Resumo

O presente artigo analisa a arquitetura de planejamento governamental do Estado do Acre, com foco na integração entre instrumentos de longo, médio e curto prazo, a partir da convergência entre a Agenda Acre 10 Anos (2023-2032), o Plano Estratégico de Governo (2023-2026) e o Plano Plurianual (PPA 2024-2027). Parte-se do problema da recorrente descontinuidade administrativa e da fragmentação das políticas públicas em contextos subnacionais brasileiros, particularmente na Amazônia, onde desafios estruturais e assimetrias regionais são mais acentuados. O objetivo consiste em examinar em que medida a integração multinível do planejamento contribui para o fortalecimento da maturidade institucional e da capacidade estatal. A metodologia adotada é qualitativa, baseada em análise documental de instrumentos oficiais, complementada por diagnósticos socioeconômicos e processos participativos. O referencial teórico articula os conceitos de planejamento de Estado, governança colaborativa, federalismo e capacidade estatal. Os resultados evidenciam elevado grau de alinhamento entre diretrizes estratégicas e execução orçamentária, com destaque para a vinculação direta entre objetivos programáticos e ações orçamentárias. Conclui-se que a experiência do Acre constitui um caso relevante de inovação institucional no planejamento público subnacional, com potencial de replicabilidade em contextos periféricos.

Palavras-chave: Planejamento público; maturidade institucional; capacidade estatal; governança pública; orçamento público; desenvolvimento regional; Amazônia; Acre.

1. Introdução

1.1 Apresentação

O planejamento público contemporâneo tem sido progressivamente revalorizado como instrumento essencial para a coordenação de políticas públicas em contextos de elevada complexidade. Esse movimento decorre, em grande medida, da crescente interdependência entre dimensões econômicas, sociais e ambientais, que impõe aos governos a necessidade de formular estratégias integradas e de longo prazo. No Brasil, esse processo está diretamente associado ao debate sobre capacidade estatal e à necessidade de superar limitações históricas da administração pública, especialmente em nível subnacional (SECCHI, 2016; SOUZA, 2006).

A consolidação de práticas de planejamento mais estruturadas também está relacionada à ampliação das demandas sociais por maior eficiência, transparência e resultados concretos na ação governamental. E, no caso da Amazônia, por pressões externas sobre sua proteção e uso sustentável. Nesse

contexto, instrumentos tradicionais de planejamento, como planos plurianuais e diretrizes orçamentárias, passam a ser revisitados sob a perspectiva da gestão por resultados, exigindo maior articulação com estratégias de longo prazo e mecanismos de monitoramento (BRYSON, 2018).

Adicionalmente, a intensificação de desafios globais, como as mudanças climáticas, as crises econômicas, conflitos armados e as transformações tecnológicas, reforça a importância do planejamento estratégico como ferramenta de antecipação e adaptação. Governos que não conseguem estruturar visões de futuro consistentes tendem a operar de forma reativa, comprometendo a eficácia de suas políticas públicas e ampliando vulnerabilidades institucionais.

No caso brasileiro, essas questões assumem contornos ainda mais complexos em função do arranjo federativo. A descentralização político-administrativa amplia a autonomia dos entes subnacionais, mas também impõe desafios à coordenação de políticas públicas e à construção de estratégias integradas (ABRUCIO, 2007). Nesse cenário, o planejamento assume papel fundamental como mecanismo de alinhamento entre diferentes níveis de governo e de redução da fragmentação institucional.

A região amazônica constitui um espaço privilegiado para a análise dessas dinâmicas. Caracterizada por grandes extensões territoriais, baixa densidade populacional e limitações logísticas, a região enfrenta desafios significativos para a implementação de políticas públicas. Ao mesmo tempo, concentra ativos estratégicos de relevância global, especialmente no que se refere à biodiversidade e aos serviços ecossistêmicos (FREY, 2000).

Essa dualidade entre fragilidade estrutural e potencial estratégico exige abordagens inovadoras de planejamento público, capazes de articular desenvolvimento econômico, inclusão social e sustentabilidade ambiental. Nesse sentido, o planejamento deixa de ser apenas um instrumento técnico e passa a assumir caráter político e estratégico, orientando decisões de investimento, organização territorial e definição de prioridades governamentais.

Além disso, a literatura recente tem destacado a importância da capacidade estatal como fator determinante para a efetividade do planejamento. Estados com maior capacidade institucional tendem a apresentar maior coerência entre formulação e implementação de políticas públicas, enquanto aqueles com menor capacidade enfrentam dificuldades para transformar diretrizes estratégicas em resultados concretos (GOMIDE; PIRES, 2014).

Portanto, analisar experiências subnacionais que busquem integrar planejamento de longo prazo, estratégias governamentais e instrumentos orçamentários torna-se particularmente relevante. Tais experiências oferecem evidências empíricas sobre a possibilidade de construção de arranjos institucionais mais robustos, capazes de fortalecer a ação estatal e promover trajetórias de desenvolvimento mais sustentáveis e inclusivas.

1.2 O contexto socioeconômico e estratégico do Estado do Acre

Localizado na região Norte do Brasil, o Estado do Acre apresenta características singulares que o posicionam simultaneamente como território de desafios estruturais e de oportunidades estratégicas no contexto do desenvolvimento nacional e amazônico. Com uma população relativamente reduzida e distribuída em um território predominantemente coberto por florestas tropicais, o estado combina baixa densidade econômica com elevada relevância ambiental, configurando um cenário que exige abordagens diferenciadas de planejamento público.

Do ponto de vista econômico, o Acre historicamente apresenta um dos menores Produtos Internos Brutos (PIB) entre as unidades federativas brasileiras, refletindo uma estrutura produtiva pouco diversificada e fortemente dependente do setor público. A administração pública exerce papel central na dinâmica econômica estadual, respondendo por parcela significativa do valor adicionado. Essa característica evidencia a fragilidade do setor privado e a limitada capacidade de geração autônoma de riqueza, fatores que impõem restrições ao desenvolvimento econômico sustentado.

Ao mesmo tempo, o estado detém ativos ambientais de grande relevância. Estima-se que mais de 84% de seu território seja coberto por vegetação nativa, com expressiva presença de unidades de conservação e terras indígenas. Esse patrimônio natural confere ao Acre posição estratégica no debate global sobre mudanças climáticas, conservação da biodiversidade e desenvolvimento sustentável. Nesse sentido, o desafio central consiste em transformar esses ativos ambientais em oportunidades econômicas, por meio de modelos de desenvolvimento baseados na bioeconomia e no uso sustentável dos recursos naturais.

Do ponto de vista geopolítico, o Acre ocupa posição singular no contexto da integração sul-americana. Situado na fronteira com Peru e Bolívia, o estado encontra-se próximo a corredores logísticos que conectam o Brasil aos portos do Pacífico, como o megaporto de Chancay, no Peru. Essa localização oferece potencial para redução de custos logísticos e ampliação do acesso a mercados internacionais, especialmente na Ásia. No entanto, a materialização desse potencial depende de investimentos em infraestrutura, integração regional e fortalecimento das cadeias produtivas locais.

As limitações estruturais do Acre também se manifestam em indicadores sociais. Apesar de avanços recentes, o estado ainda enfrenta desafios relacionados à desigualdade social, acesso a serviços públicos e desenvolvimento humano. A dispersão territorial e as dificuldades logísticas ampliam os custos de provisão de serviços como saúde, educação e assistência social, exigindo soluções inovadoras de gestão pública.

Nesse contexto, o planejamento governamental assume papel central como instrumento de coordenação de políticas públicas e promoção do desenvolvimento. A necessidade de superar a fragmentação institucional e a descontinuidade administrativa torna-se ainda mais evidente em territórios como o Acre, onde a capacidade estatal é frequentemente tensionada por limitações de recursos e complexidade territorial.

Até 1999, o planejamento público no estado, assim como em grande parte do Brasil, esteve marcado por descontinuidades e pela predominância de horizontes de curto prazo. A alternância de governos frequentemente resultou em rupturas nas prioridades estratégicas, dificultando a consolidação de políticas de longo prazo.

A partir de 1999, com a gestão do estado sendo assumida pela conhecida Frente Popular do Acre, um conjunto de partidos de esquerda e centro-direita, observou-se o mais longo período de continuidade institucional, rompido somente em 2019, com a vitória de outro grupo político de centro-direita. Mesmo assim, esse cenário reforça a importância de iniciativas que busquem estruturar um planejamento de Estado, capaz de transcender ciclos políticos e garantir maior estabilidade institucional.

A criação da Agenda Acre 10 Anos, o primeiro plano desse tipo a ser formulado no estado, insere-se nesse esforço de construção de uma visão estratégica de longo prazo. Ao estabelecer diretrizes para o desenvolvimento socioeconômico sustentável até 2032, o plano busca orientar a ação governamental de forma integrada e contínua. Sua construção, baseada em processos participativos e em diagnósticos técnicos, representa avanço relevante na institucionalização do planejamento no estado.

Além disso, a consequente articulação da Agenda com instrumentos de médio e curto prazo, como o Plano Estratégico de Governo e o Plano Plurianual, indica a adoção de uma abordagem multinível de planejamento. Essa integração permite alinhar visão estratégica, prioridades governamentais e execução orçamentária, reduzindo a fragmentação das políticas públicas.

Do ponto de vista analítico, o caso do Acre oferece uma oportunidade relevante para examinar a relação entre planejamento, capacidade estatal e desenvolvimento regional em contextos periféricos, em especial, por ser tratar de fronteira de desenvolvimento da Amazônia. Dessa forma, ao mesmo tempo em que enfrenta limitações estruturais, o estado demonstra potencial para inovação institucional, especialmente na integração entre planejamento estratégico e orçamento público.

1.3 Justificativa

A literatura de políticas públicas aponta que a descontinuidade administrativa constitui um dos principais entraves à efetividade da ação estatal, especialmente em contextos federativos descentralizados. A alternância de governos, associada à ausência de mecanismos institucionais robustos de continuidade, frequentemente resulta na interrupção ou reorientação de políticas públicas, comprometendo a consolidação de estratégias de longo prazo (SECCHI, 2016). Esse fenômeno é particularmente relevante em países como o Brasil, onde a dinâmica política tende a privilegiar resultados de curto prazo em detrimento de agendas estruturantes.

No contexto federativo brasileiro, esse desafio é agravado pela elevada descentralização político-administrativa. Embora essa característica amplie a

autonomia dos entes subnacionais, ela também impõe dificuldades à coordenação de políticas públicas e à construção de estratégias integradas (ABRUCIO, 2007; SOUZA, 2006). A ausência de mecanismos eficazes de articulação entre diferentes níveis de governo pode resultar em fragmentação institucional, sobreposição de competências e baixa eficiência na utilização de recursos públicos.

Outro problema amplamente identificado na literatura refere-se à dissociação entre planejamento e orçamento. Em muitos casos, instrumentos de planejamento estratégico são elaborados sem conexão efetiva com os mecanismos de alocação de recursos, o que compromete sua implementação (BRYSON, 2018; OCDE, 2014). Essa desconexão reduz a capacidade do planejamento de orientar a ação governamental, transformando-o em exercício meramente formal, com baixa incidência prática sobre as políticas públicas.

Além disso, a literatura sobre implementação de políticas públicas destaca que o chamado “gap de implementação” — isto é, a distância entre formulação e execução — constitui um dos principais desafios da gestão pública contemporânea (FARIA, 2012). Esse hiato é frequentemente resultado da falta de alinhamento entre objetivos estratégicos, capacidade institucional e instrumentos operacionais, evidenciando a necessidade de modelos de planejamento mais integrados e orientados a resultados.

No contexto amazônico, esses desafios assumem maior complexidade. A região apresenta características estruturais que dificultam a implementação de políticas públicas, como grandes distâncias territoriais, limitações logísticas e baixa densidade populacional. Ao mesmo tempo, a necessidade de conciliar desenvolvimento econômico com preservação ambiental impõe exigências adicionais ao planejamento governamental, demandando abordagens inovadoras e integradas (FREY, 2000).

Nesse cenário, a experiência do Estado do Acre torna-se particularmente relevante. Ao buscar articular planejamento de longo prazo, estratégia governamental e orçamento público, o estado apresenta um modelo que potencialmente contribui para a superação dos problemas estruturais identificados na literatura. Assim, a análise dessa experiência não apenas permite compreender os avanços e limitações do planejamento público no contexto amazônico, mas também oferece subsídios importantes para o aprimoramento das políticas públicas em outras unidades federativas.

1.4 Objetivo Geral

O objetivo geral do presente artigo é analisar, de forma sistemática e crítica, o grau de convergência entre os instrumentos de planejamento governamental do Estado do Acre — em especial a Agenda Acre 10 Anos (2023–2032), o Plano Estratégico de Governo (2023–2026) e o Plano Plurianual (PPA 2024–2027) —, buscando compreender em que medida a articulação entre esses instrumentos contribui para o fortalecimento da maturidade institucional e da capacidade estatal no contexto subnacional amazônico.

Para além da identificação de alinhamentos formais entre os documentos, pretende-se examinar a consistência interna do modelo de planejamento adotado, considerando a coerência entre diretrizes estratégicas de longo prazo, prioridades governamentais de médio prazo e mecanismos de execução orçamentária. Nesse sentido, o objetivo envolve avaliar se o planejamento estadual configura um sistema integrado, capaz de reduzir a fragmentação das políticas públicas e de orientar a ação governamental de forma contínua e estruturada.

Adicionalmente, o estudo busca analisar os arranjos institucionais e mecanismos de governança associados ao planejamento, com ênfase na capacidade de coordenação intersetorial, no uso de instrumentos de monitoramento e na incorporação de práticas de gestão por resultados. Essa dimensão é particularmente relevante para compreender como o planejamento se traduz em capacidade efetiva de implementação, superando o tradicional hiato entre formulação e execução identificado na literatura de políticas públicas.

O objetivo também contempla a análise das implicações do modelo adotado para o desenvolvimento regional sustentável, considerando as especificidades do contexto amazônico. Nesse sentido, pretende-se verificar em que medida a integração entre planejamento estratégico e orçamento público contribui para promover crescimento econômico, inclusão social e conservação ambiental de forma articulada.

Por fim, o artigo busca oferecer uma contribuição teórica e empírica ao debate sobre planejamento público no Brasil, ao examinar a experiência do Acre como um caso potencial de inovação institucional. Ao fazê-lo, pretende-se identificar elementos que possam ser replicados em outras unidades federativas, bem como apontar limitações e desafios que condicionam a sustentabilidade do modelo no longo prazo.

2. Referencial Teórico-Conceptual

O planejamento de Estado refere-se à definição de objetivos permanentes, enquanto o planejamento de Governo está associado a ciclos políticos (SECCHI, 2016). A maturidade institucional depende da capacidade de alinhar essas duas dimensões ao longo do tempo (PALUDO, 2020).

No contexto federativo, a coordenação de políticas públicas é um desafio estrutural (SOUZA, 2006), sendo a governança colaborativa um mecanismo relevante para enfrentá-lo (ANSELL; GASH, 2007).

A análise do planejamento público no contexto subnacional brasileiro exige a articulação de diferentes tradições teóricas, que vão desde o debate sobre capacidade estatal até as especificidades do federalismo e do desenvolvimento regional em territórios periféricos.

2.1 Planejamento de Estado, desenvolvimento e papel do Estado

A distinção entre planejamento de Estado e planejamento de Governo constitui elemento fundamental na literatura de políticas públicas. Enquanto o planejamento de Governo está associado a ciclos eleitorais e agendas conjunturais, o planejamento de Estado refere-se à definição de objetivos permanentes orientados por valores constitucionais e estratégias de longo prazo (SECCHI, 2016).

No campo da economia política do desenvolvimento, autores como Bresser-Pereira (2010) destacam o papel central do Estado na coordenação do desenvolvimento, especialmente em contextos periféricos. Para o autor, o Estado desenvolvimentista não apenas regula mercados, mas também induz investimentos, organiza cadeias produtivas e promove transformação estrutural, características que podem ser observadas no Acre nos últimos vinte e sete anos.

Essa perspectiva dialoga diretamente com o pensamento de Celso Furtado (2007), que enfatiza a necessidade de políticas públicas capazes de superar estruturas econômicas dependentes e promover desenvolvimento regional equilibrado. No caso da Amazônia, essa abordagem assume especial relevância, dada a histórica inserção subordinada da região na economia nacional, apesar da sua riqueza inestimável em recursos naturais.

2.2 Capacidade estatal: dimensões e implicações

A noção de capacidade estatal tem ganhado centralidade no debate contemporâneo. Segundo Evans (1995), a capacidade do Estado depende da combinação entre autonomia burocrática e inserção social, permitindo que o Estado atue de forma estratégica sem se dissociar das demandas da sociedade.

No contexto brasileiro, Gomide e Pires (2014) propõem uma abordagem multidimensional da capacidade estatal, que inclui:

- Capacidades técnico-administrativas (planejamento, execução, monitoramento);
- Capacidades político-relacionais (coordenação, negociação, participação).

Essa abordagem é particularmente útil para analisar o caso do Acre, uma vez que a integração entre planejamento estratégico e participação social evidencia a articulação dessas dimensões.

Além disso, autores como Souza (2006) ressaltam que a capacidade estatal no Brasil é fortemente condicionada pelo arranjo federativo, o que reforça a importância de mecanismos de coordenação intergovernamental.

2.3 Federalismo e coordenação de políticas públicas

O federalismo brasileiro caracteriza-se por elevada descentralização, o que amplia a autonomia dos entes subnacionais, mas também impõe desafios à coordenação de políticas públicas (ABRUCIO, 2007).

Segundo Abrucio (2007), a ausência de mecanismos eficazes de coordenação pode gerar fragmentação institucional e sobreposição de competências, comprometendo a efetividade das políticas públicas.

Faria (2012) complementa esse diagnóstico ao destacar que a implementação de políticas públicas no Brasil frequentemente enfrenta dificuldades decorrentes da falta de alinhamento entre diferentes níveis de governo.

Nesse contexto, o planejamento integrado emerge como instrumento fundamental para reduzir esses problemas, permitindo alinhar objetivos estratégicos, metas e recursos.

2.4 Governança colaborativa e redes de políticas públicas

A governança colaborativa constitui resposta à crescente complexidade dos problemas públicos. Segundo Ansell e Gash (2007), trata-se de um arranjo institucional que envolve múltiplos atores na tomada de decisão, buscando soluções compartilhadas.

No Brasil, essa abordagem tem sido associada à construção de redes de políticas públicas, nas quais diferentes atores — governo, sociedade civil e setor privado — atuam de forma articulada (FARIA, 2012).

No contexto amazônico, a governança colaborativa assume papel estratégico, dada a necessidade de conciliar interesses econômicos, sociais e ambientais. Além disso, é necessário considerar a grande presença na região de grupos geralmente pouco representados, como indígenas, quilombolas e extrativistas, o que reforça o papel da governança colaborativa.

2.5 Desenvolvimento regional e Amazônia

O debate sobre desenvolvimento regional na Amazônia tem sido marcado por uma tensão estrutural entre crescimento econômico, conservação ambiental e inclusão social. Diferentemente de outras regiões brasileiras, a Amazônia apresenta especificidades territoriais, demográficas e ecológicas que exigem abordagens diferenciadas de planejamento público. Nesse contexto, o desenvolvimento deve ser compreendido como um processo multidimensional, no qual dimensões econômicas, sociais e ambientais são articuladas de forma integrada (FREY, 2000).

Historicamente, as políticas de desenvolvimento para a Amazônia foram orientadas por estratégias de ocupação territorial e exploração intensiva de recursos naturais, frequentemente desconsiderando as especificidades socioambientais da região. Estudos do Instituto de Pesquisa Econômica

Aplicada (IPEA, 2024) indicam que tais abordagens contribuíram para a reprodução de desigualdades regionais e para a intensificação de pressões ambientais, evidenciando a necessidade de modelos mais sustentáveis e territorialmente sensíveis de desenvolvimento.

Nesse sentido, a literatura recente tem enfatizado o chamado “paradoxo amazônico”, caracterizado pela coexistência de abundância de recursos naturais e baixos indicadores socioeconômicos. A iniciativa Amazônia 2030 sintetiza esse diagnóstico ao destacar que a região combina extensa cobertura florestal, elevados níveis de pobreza e significativa presença de áreas desmatadas e subutilizadas (AMAZÔNIA 2030, 2023). Tal condição revela não apenas desafios estruturais, mas também oportunidades para a construção de novos paradigmas de desenvolvimento.

Um dos principais achados dos estudos da iniciativa Amazônia 2030 refere-se ao potencial econômico das áreas já desmatadas. Segundo o relatório, cerca de 84 milhões de hectares foram convertidos ao longo das últimas décadas, sendo que uma parcela expressiva dessas áreas apresenta baixa produtividade (AMAZÔNIA 2030, 2023). Esse cenário indica que a expansão econômica da região pode ocorrer sem a necessidade de novos desmatamentos, desde que haja intensificação produtiva e reorientação das atividades econômicas.

Adicionalmente, a literatura destaca o papel estratégico da restauração florestal e dos mercados de carbono como alternativas para o desenvolvimento regional. Estudos da iniciativa Amazônia 2030 apontam que investimentos em restauração podem gerar benefícios econômicos significativos, ao mesmo tempo em que contribuem para a mitigação das mudanças climáticas (AMAZÔNIA 2030, 2023). Essa perspectiva reforça a ideia de que sustentabilidade e crescimento econômico podem ser tratados como objetivos complementares.

Neste contexto, organizações como o Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (Imazon) tem desempenhado papel central na produção de dados sobre desmatamento e uso do solo na região. Seus estudos, por exemplo, evidenciam que a expansão desordenada das atividades econômicas está diretamente associada à degradação ambiental, destacando a importância do ordenamento territorial e do controle do uso da terra como instrumentos de política pública (IMAZON, 2023).

Por sua vez, o Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM) tem enfatizado os impactos do desmatamento e das mudanças climáticas sobre a resiliência dos ecossistemas amazônicos. Segundo o IPAM (2022), a degradação florestal compromete a capacidade da Amazônia de atuar como reguladora climática global, aumentando a vulnerabilidade da região a eventos extremos e reduzindo sua capacidade de armazenamento de carbono.

Outro eixo central do debate refere-se à bioeconomia como alternativa estratégica para o desenvolvimento regional. A Amazônia apresenta elevado potencial para a produção de bens e serviços baseados na biodiversidade, incluindo produtos florestais não madeireiros, sistemas agroflorestais e atividades de turismo sustentável. No entanto, estudos indicam que a

participação da região em cadeias de valor globais ainda é limitada, exigindo políticas públicas voltadas à estruturação dessas atividades (AMAZÔNIA 2030, 2023).

A iniciativa Amazônia 2030 também introduz o conceito de “múltiplas Amazôniaas”, destacando a heterogeneidade territorial da região (AMAZÔNIA 2030, 2025). Essa abordagem implica que políticas públicas devem ser territorialmente diferenciadas, considerando as especificidades econômicas, sociais e ambientais de cada sub-região.

Nesse contexto, o papel do Estado torna-se central para a promoção do desenvolvimento sustentável. A capacidade estatal de formular e implementar políticas públicas integradas é determinante para a superação dos desafios regionais. Conforme argumenta Evans (1995), a efetividade da ação estatal depende da combinação entre autonomia burocrática e inserção social, elementos essenciais para a construção de estratégias de desenvolvimento.

Além disso, a literatura sobre políticas públicas destaca que a coordenação institucional é fundamental para o sucesso das estratégias de desenvolvimento regional. A ausência de integração entre instrumentos de planejamento pode comprometer a efetividade das políticas, reforçando a importância de modelos que articulem diferentes níveis de governo e setores (FARIA, 2012).

Por fim, o desenvolvimento da Amazônia deve ser compreendido como um desafio estratégico de escala nacional e global. A capacidade de conciliar crescimento econômico e conservação ambiental na região representa um dos principais desafios contemporâneos. Nesse sentido, experiências subnacionais, como a do Estado do Acre, oferecem evidências relevantes sobre a viabilidade de modelos de desenvolvimento baseados na integração entre planejamento, governança e sustentabilidade.

3. Metodologia

A pesquisa adota abordagem qualitativa, baseada na análise documental dos três instrumentos centrais:

- Agenda Acre 10 Anos (2023-2032)
- Plano Estratégico de Governo (2023-2026)
- Plano Plurianual (2024–2027)

A análise consistiu na identificação de convergências entre diretrizes estratégicas, metas e ações orçamentárias.

4. Resultados e Discussões

4.1 Estrutura estratégica da Agenda Acre 10 Anos

A Agenda Acre 10 Anos estrutura-se a partir de uma lógica tridimensional:

1. Valor para a sociedade

2. Pilares de desenvolvimento
3. Governança colaborativa

Segundo o documento, o plano estabelece como visão de futuro:

“Acre, terra de oportunidades, socialmente justa e ambientalmente sustentável”

Os pilares estratégicos incluem:

- Reinvenção das cadeias produtivas
- Infraestrutura
- Cultura e turismo
- Capital humano
- Ambiente de negócios e inovação
- Serviços públicos

Essa estrutura demonstra alinhamento com abordagens contemporâneas de planejamento estratégico territorial, que articulam desenvolvimento econômico, inclusão social e sustentabilidade (FREY, 2000).

4.2 Desdobramento no Plano Estratégico de Governo

O Plano Estratégico de Governo representa a operacionalização da Agenda no horizonte de quatro anos.

Conforme o documento:

“O Plano Estratégico de Governo surge como desdobramento da Agenda Acre 10 Anos, apresentando metas e compromissos prioritários para o período de gestão”

Seu mapa estratégico organiza-se em três dimensões principais:

- Valor para a sociedade
- Pilares de desenvolvimento
- Governança

Além disso, inclui elementos estruturantes como:

- Qualidade fiscal
- Eficiência e inovação na gestão
- Desenvolvimento de pessoas

Essa estrutura evidencia a incorporação do Balanced Scorecard no planejamento governamental, permitindo o alinhamento entre objetivos estratégicos e indicadores (KAPLAN; NORTON, 1997).

4.3 Materialização no Plano Plurianual 2024–2027

O Plano Plurianual constitui o principal instrumento de materialização do planejamento.

De acordo com a legislação, o PPA organiza diretrizes, objetivos e metas da administração pública para um período de quatro anos. No caso do Acre, o PPA apresenta:

- 42 programas temáticos
- Distribuídos em 6 eixos estratégicos
- Com metas e entregas vinculadas

A principal inovação identificada é a vinculação direta entre objetivos programáticos e ações orçamentárias, permitindo rastreabilidade da execução.

4.4 Integração multinível do planejamento

A articulação entre Agenda Acre 10 Anos, Plano Estratégico de Governo e Plano Plurianual revela um modelo de planejamento multinível, no qual:

- O longo prazo define a visão
- O médio prazo define as prioridades
- O curto prazo define a execução

Neste contexto, a integração multinível do planejamento observada no caso do Acre pode ser interpretada como um avanço institucional significativo no contexto do federalismo brasileiro, tradicionalmente marcado por fragmentação e baixa coordenação entre instrumentos de política pública.

Ao articular planejamento de longo prazo, estratégia governamental e orçamento público, o modelo analisado aproxima-se de abordagens contemporâneas de planejamento estratégico no setor público, que enfatizam a coerência entre diferentes níveis decisórios (BRYSON, 2018).

Do ponto de vista teórico, essa integração contribui para reduzir o chamado “gap de implementação”, isto é, a distância entre formulação e execução das políticas públicas, amplamente discutido na literatura (FARIA, 2012). A existência de vínculos explícitos entre diretrizes estratégicas, metas e ações orçamentárias permite maior previsibilidade na execução e favorece o monitoramento contínuo das políticas.

Além disso, a articulação entre instrumentos de planejamento fortalece a capacidade de coordenação intersetorial, elemento central para a efetividade das políticas públicas em contextos complexos. Segundo Gomide e Pires (2014), a capacidade estatal depende, em grande medida, da habilidade de coordenar diferentes áreas governamentais e alinhar objetivos institucionais. No caso analisado, a integração multinível contribui para reduzir a dispersão de esforços e aumentar a eficiência da ação estatal.

Outro aspecto relevante refere-se à institucionalização do planejamento como prática contínua e não episódica. Em muitos contextos subnacionais, o

planejamento é tratado como exercício pontual, associado a momentos específicos do ciclo político. No caso do Acre, a articulação entre diferentes instrumentos sugere a construção de um sistema de planejamento mais estruturado, capaz de orientar a ação governamental de forma permanente (SECCHI, 2016).

Adicionalmente, a integração multinível permite maior flexibilidade adaptativa do planejamento. Ao combinar instrumentos de diferentes horizontes temporais, o modelo possibilita ajustes de curto prazo sem comprometer as diretrizes estratégicas de longo prazo. Essa característica é particularmente importante em contextos de incerteza, nos quais mudanças econômicas e políticas exigem respostas rápidas do Estado.

No entanto, a sustentabilidade desse modelo depende da existência de mecanismos institucionais que garantam sua continuidade ao longo do tempo. Sem a devida institucionalização legal e administrativa, há o risco de que a integração entre os instrumentos de planejamento seja descontinuada em mudanças de governo, comprometendo seus benefícios. Nesse sentido, o desafio central reside em transformar essa prática em política de Estado.

Para isso, a Emenda Constitucional nº 70/2023, do Estado do Acre, institucionalizou o planejamento estratégico de longo prazo como pilar fundamental da gestão pública estadual, alterando dispositivos do sistema orçamentário para assegurar a continuidade das políticas de desenvolvimento.

Essa reforma estabelece que o planejamento de longo prazo deve preceder e orientar os instrumentos orçamentários tradicionais — como o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) —, visando mitigar a descontinuidade administrativa e promover o crescimento socioeconômico sustentável para além dos ciclos de gestão imediatos. Na prática, essa diretriz é operacionalizada pela Agenda Acre 10 Anos.

Por fim, destaca-se que a integração multinível do planejamento pode ser interpretada como um elemento de inovação institucional no contexto subnacional brasileiro. Ao superar a fragmentação tradicional entre planejamento e orçamento, o modelo adotado pelo Acre oferece evidências de que é possível construir arranjos mais coerentes e eficazes, contribuindo para o fortalecimento da capacidade estatal e para a melhoria da qualidade das políticas públicas.

4.5 Governança colaborativa e participação social

A adoção de práticas de governança colaborativa no processo de planejamento do Estado do Acre representa um avanço relevante na construção de políticas públicas mais inclusivas e legitimadas socialmente. Conforme destacado por Ansell e Gash (2007), a governança colaborativa envolve a participação direta de atores não estatais na formulação e implementação de políticas, contribuindo para a construção de soluções mais robustas e adaptadas às realidades locais.

No caso analisado, a realização de processos participativos para a elaboração da Agenda Acre 10 Anos e do PPA atual evidencia a capacidade do Estado de mobilizar diferentes segmentos sociais em torno do planejamento estratégico. Esse movimento amplia a base de informações disponíveis para a tomada de decisão e contribui para a identificação de demandas e prioridades que, muitas vezes, não são captadas por instrumentos tradicionais de planejamento.

Do ponto de vista da capacidade estatal, a governança colaborativa pode ser interpretada como mecanismo de fortalecimento das capacidades político-relacionais, conforme proposto por Gomide e Pires (2014). Ao incorporar atores sociais no processo decisório, o Estado amplia sua capacidade de coordenação e reduz potenciais conflitos, favorecendo a implementação das políticas públicas.

Além disso, a participação social contribui para a construção de legitimidade política do planejamento, elemento fundamental para sua continuidade. Planos elaborados com participação social tendem a apresentar maior aceitação e resistência a mudanças abruptas, o que reforça sua sustentabilidade ao longo do tempo (SECCHI, 2016).

Entretanto, a literatura também aponta desafios importantes relacionados à governança colaborativa. A efetividade da participação depende da capacidade do Estado de transformar contribuições sociais em decisões concretas. Caso contrário, há risco de que os processos participativos sejam percebidos como meramente formais, sem impacto real sobre as políticas públicas (FARIA, 2012).

Outro desafio refere-se à assimetria de poder entre os atores participantes. Grupos com maior capacidade de organização e acesso à informação tendem a exercer maior influência nos processos participativos, o que pode comprometer a representatividade das decisões. No contexto amazônico, essa questão é particularmente sensível, dada a diversidade sociocultural e a presença de populações em situação de vulnerabilidade.

Adicionalmente, a governança colaborativa exige capacidade institucional para gerir processos participativos complexos. Isso inclui a estruturação de canais de diálogo, a sistematização das contribuições e a incorporação dessas informações no planejamento. Sem essa capacidade, a participação pode gerar mais complexidade do que benefícios.

Por fim, destaca-se que a governança colaborativa não substitui o papel do Estado, mas o complementa. O desafio central reside em equilibrar participação social e eficiência decisória, garantindo que o processo de planejamento seja ao mesmo tempo inclusivo e orientado a resultados. No caso do Acre, a institucionalização dessas práticas representa um avanço importante, com potencial de fortalecer a maturidade institucional e a qualidade das políticas públicas.

4.6 Capacidade estatal e arranjos institucionais

A análise do caso acreano permite avançar para uma dimensão central da literatura contemporânea: a capacidade estatal. Segundo Gomide e Pires (2014), a capacidade do Estado não se resume à disponibilidade de recursos, mas envolve a articulação entre dimensões técnico-administrativas e político-relacionais.

No caso do Acre, a construção integrada dos instrumentos de planejamento evidencia um esforço deliberado de fortalecimento dessas duas dimensões. Do ponto de vista técnico-administrativo, observa-se a estruturação de instrumentos robustos, com definição clara de metas, indicadores e mecanismos de monitoramento. Do ponto de vista político-relacional, destaca-se o processo participativo de elaboração da Agenda Acre 10 Anos e do PPA, que envolveu múltiplos atores sociais.

Esse arranjo institucional contribui para reduzir assimetrias de informação e melhorar a coordenação intersetorial, aspectos fundamentais para a efetividade das políticas públicas (GOMIDE; PIRES, 2014). Além disso, a institucionalização de práticas de monitoramento — como a criação de estruturas integradas de governança — reforça a capacidade do Estado de acompanhar e ajustar a implementação das políticas.

4.7 Integração entre planejamento e orçamento: superação de uma falha estrutural

Um dos aspectos mais relevantes do caso analisado é a superação de uma das principais falhas históricas da gestão pública brasileira: a dissociação entre planejamento e orçamento.

A literatura aponta que, frequentemente, planos estratégicos são elaborados sem conexão efetiva com a alocação de recursos, o que compromete sua implementação (FARIA, 2012). No entanto, no caso do Acre, observa-se um esforço explícito de integração entre esses dois níveis.

O PPA 2024–2027 organiza os programas em eixos estratégicos alinhados à Agenda e ao Plano Estratégico, estabelecendo uma relação direta entre objetivos, metas e ações orçamentárias. Essa vinculação permite não apenas maior coerência na execução das políticas, mas também maior transparência e controle social.

Além disso, a própria revisão periódica do PPA acreano evidencia um modelo dinâmico de planejamento, capaz de se adaptar a mudanças de contexto econômico e institucional, sem perder o alinhamento estratégico. Esse aspecto é particularmente relevante em contextos de incerteza, como os observados no cenário pós-pandemia e de instabilidade geopolítica global.

4.8 Planejamento orientado a resultados e uso de indicadores

Outro elemento central identificado é a adoção de uma lógica de gestão orientada a resultados, com uso sistemático de indicadores e metas.

O Plano Estratégico de Governo destaca explicitamente a necessidade de monitoramento contínuo dos objetivos estratégicos por meio de indicadores que permitam avaliar o progresso em direção à visão de futuro. Essa abordagem está alinhada às melhores práticas internacionais de gestão pública, conforme destacado pela OCDE (2014).

A utilização de indicadores permite:

- Avaliar a efetividade das políticas públicas;
- Identificar desvios na execução;
- Subsidiar a tomada de decisão baseada em evidências;
- Fortalecer a accountability.

No caso acreano, essa lógica se articula com a estrutura do Balanced Scorecard, permitindo o desdobramento da estratégia em objetivos operacionais e indicadores mensuráveis (KAPLAN; NORTON, 1997).

4.9 Desenvolvimento regional e inserção geopolítica

A análise do planejamento estadual revela uma dimensão frequentemente subexplorada em estudos sobre políticas públicas subnacionais: a estratégia geopolítica de desenvolvimento regional. Neste sentido, iniciativas recentes, como a Estratégia Brasil 2050 e a Estratégia Regional Amazônia 2050, reforçam a necessidade de abordagens integradas e sustentáveis para o desenvolvimento da região (BRASIL, 2024; CONSÓRCIO AMAZÔNIA LEGAL, 2024).

A Agenda Acre 10 Anos incorpora explicitamente a necessidade de inserção do estado em circuitos econômicos mais amplos, especialmente por meio da integração com mercados internacionais. Essa estratégia dialoga com iniciativas federais, como as Rotas de Integração Sul-Americana, que buscam ampliar a conectividade logística entre o Brasil e países vizinhos (BRASIL, 2024).

Além disso, A posição geográfica do Acre, próxima aos portos do Pacífico, representa uma oportunidade estratégica para a redução de custos logísticos e ampliação do acesso a mercados asiáticos. Essa perspectiva é particularmente relevante em um contexto global de reconfiguração das cadeias produtivas.

Do ponto de vista teórico, essa estratégia pode ser interpretada à luz das abordagens de desenvolvimento regional que enfatizam a importância da conectividade e da inserção em redes globais (FREY, 2000). Ao mesmo tempo, reforça a necessidade de políticas públicas capazes de articular escalas local, regional e internacional.

4.10 Sustentabilidade e bioeconomia como eixo estruturante

Outro aspecto central do planejamento acreano é a incorporação da sustentabilidade como eixo estruturante do desenvolvimento. A Agenda Acre 10 Anos explicita a necessidade de conciliar crescimento econômico com preservação ambiental, destacando o uso sustentável dos recursos naturais como base para a geração de valor econômico.

Esse enfoque está alinhado às discussões contemporâneas sobre bioeconomia, que propõem a utilização sustentável da biodiversidade como estratégia de desenvolvimento. No caso da Amazônia, essa abordagem assume particular relevância, uma vez que permite conciliar conservação ambiental e geração de renda.

Além disso, a incorporação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) como referência estratégica reforça a inserção do planejamento estadual em agendas globais de desenvolvimento.

4.11 Limites estruturais e riscos institucionais

Apesar dos avanços identificados, o modelo analisado apresenta limitações que devem ser consideradas.

Em primeiro lugar, a dependência de capacidade técnica do aparato estatal representa um risco relevante. A implementação de um modelo sofisticado de planejamento exige equipes qualificadas e estruturas institucionais robustas, o que nem sempre está disponível de forma homogênea. Neste contexto, a Secretaria de Estado de Planejamento do Acre (SEPLAN), responsável pelos três instrumentos de planejamento analisados neste artigo, não dispõe, por exemplo, de carreiras específicas relacionadas ao planejamento, desenvolvimento regional e orçamento.

Em segundo lugar, a descontinuidade política permanece como ameaça. Embora o planejamento de longo prazo busque transcender mandatos eletivos, sua efetividade depende da adesão de governos subsequentes.

Em terceiro lugar, restrições fiscais podem limitar a implementação das políticas. Em contextos de escassez de recursos, a priorização de ações torna-se ainda mais crítica, exigindo mecanismos eficientes de alocação.

Por fim, a institucionalização legal das práticas de planejamento constitui condição necessária para sua sustentabilidade. Sem mecanismos normativos que garantam continuidade, há risco de retrocessos. No caso do Acre, a Emenda Constitucional nº 70/2023 já atende parte dessa necessidade.

5. Conclusão

A análise da experiência do Estado do Acre permite avançar no debate sobre planejamento público subnacional no Brasil, evidenciando que a integração entre instrumentos de planejamento constitui elemento central para o fortalecimento da maturidade institucional.

Do ponto de vista teórico, o estudo contribui ao demonstrar que a integração multinível do planejamento — articulando longo, médio e curto prazo — pode ser interpretada como mecanismo de superação de falhas clássicas do federalismo brasileiro, especialmente no que se refere à coordenação de políticas públicas (ABRUCIO, 2007; SOUZA, 2006).

Além disso, o caso analisado reforça a relevância da capacidade estatal como variável explicativa para a efetividade das políticas públicas. A construção de arranjos institucionais que integrem dimensões técnicas e políticas emerge como condição necessária para a implementação bem-sucedida de estratégias de desenvolvimento (GOMIDE; PIRES, 2014).

Do ponto de vista empírico, a experiência do Acre demonstra que é possível construir modelos de planejamento capazes de alinhar estratégia e execução, reduzindo a fragmentação das políticas públicas e ampliando a eficiência do gasto público. A vinculação entre objetivos programáticos e ações orçamentárias representa inovação relevante, com potencial de replicabilidade em outras unidades federativas.

Adicionalmente, a incorporação de mecanismos de participação social e governança colaborativa contribui para a legitimidade das políticas públicas, reforçando a dimensão democrática do planejamento.

Do ponto de vista normativo, o estudo sugere que a replicação desse modelo depende de três condições fundamentais:

1. Fortalecimento da capacidade institucional, com investimento em qualificação técnica e estruturas de governança;
2. Integração entre planejamento e orçamento, garantindo coerência entre estratégia e execução;
3. Institucionalização das práticas de planejamento, por meio de instrumentos legais e normativos.

Por fim, destaca-se que o caso do Acre assume relevância estratégica no contexto amazônico, ao propor um modelo de desenvolvimento baseado na sustentabilidade e na bioeconomia. Ao articular crescimento econômico, inclusão social e preservação ambiental, o planejamento estadual posiciona-se como potencial referência para outras regiões periféricas.

Assim, conclui-se que a experiência analisada não apenas contribui para o aprimoramento da gestão pública estadual, mas também oferece subsídios relevantes para o debate nacional sobre planejamento, governança e desenvolvimento regional na Amazônia brasileira.

Referências

ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 41, n. esp., p. 67–86, 2007.

ACRE. Agenda Acre 10 Anos: plano de desenvolvimento socioeconômico sustentável. Rio Branco: Secretaria de Estado de Planejamento – SEPLAN, 2021.

ACRE. [Constituição (1989)]. Emenda Constitucional nº 70, de 11 de julho de 2023. Altera os arts. 150 e 150-A da Constituição do Estado do Acre, para dispor

sobre o planejamento estratégico de desenvolvimento de longo prazo e dá outras providências. Rio Branco, AC: Assembleia Legislativa do Estado do Acre, [2023]. Disponível em: ac.leg.br. Acesso em: 4 abr. 2026.

ACRE. Lei nº 4.746, de 29 de dezembro de 2025. Dispõe sobre a revisão do Plano Plurianual 2024–2027. Rio Branco: Governo do Estado do Acre, 2025.

ACRE. Plano Estratégico de Governo (2023–2026). Rio Branco: Secretaria de Estado de Planejamento – SEPLAN, 2023.

AMAZÔNIA 2030. Amazônia 2030: bases para o desenvolvimento sustentável. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative; PUC-Rio, 2023.

AMAZÔNIA 2030. Fatos da Amazônia 2025 – Especial COP30. Belém: Centro de Empreendedorismo da Amazônia, 2025.

ANSELL, Chris; GASH, Alison. Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Oxford, v. 18, n. 4, p. 543–571, 2007.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Estratégia Brasil 2050. Brasília: MPO, 2024.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Rotas de Integração Sul-Americana. Brasília: MPO, 2024.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Globalização e competição: por que alguns países emergentes têm sucesso e outros não. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

BRYSON, John M. Strategic planning for public and nonprofit organizations: a guide to strengthening and sustaining organizational achievement. 5. ed. San Francisco: Jossey-Bass, 2018.

CONSÓRCIO AMAZÔNIA LEGAL. Estratégia Regional Amazônia 2050. Belém: Consórcio Interestadual da Amazônia Legal, 2024.

EVANS, Peter. Embedded autonomy: states and industrial transformation. Princeton: Princeton University Press, 1995.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Implementação de políticas públicas: teoria e prática. Belo Horizonte: PUC Minas, 2012.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n. 21, p. 211–259, 2000.

FURTADO, Celso. Formação econômica do Brasil. 34. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. (org.). Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: IPEA, 2014.

IMAZON – Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia. Relatórios sobre desmatamento e uso do solo na Amazônia. Belém: Imazon, 2023.

INSTITUTO DE PESQUISA AMBIENTAL DA AMAZÔNIA (IPAM). Relatórios sobre mudanças climáticas e desmatamento na Amazônia. Belém: IPAM, 2022.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Desenvolvimento da Amazônia: desafios e instrumentos de política regional. Brasília: IPEA, 2024.

KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. The balanced scorecard: translating strategy into action. Boston: Harvard Business School Press, 1997.

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. Recommendation of the Council on Public Governance. Paris: OECD Publishing, 2014.

PALUDO, Augusto Vicente. Governança aplicada ao setor público. Curitiba: UTFPR, 2020.

SECCHI, Leonardo. Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise e casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2016.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20–45, 2006.