



VI Encontro Brasileiro de Administração Pública
6 e 7 de Junho de 2019
Salvador – Bahia, Brasil



GT 6 Planejamento e Orçamento Público

Capacidades Estatais e Planejamento governamental municipal: uma análise no Rio Grande do Sul

Luciana Pazini Papi, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil.

Diogo Joel Demarco, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil.

Luciana Leite Lima, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil.

Resumo: O trabalho analisa as capacidades estatais burocráticas desenvolvidas para o planejamento em municípios do Rio Grande do Sul, interpretando a formação de tais capacidades como reflexos das rotas institucionais trilhadas pelo Estado brasileiro, e pelo aparato de planejamento que, em ambos os casos, levou à centralização. Demonstramos empiricamente a incipiência dos processos de construção de sistemas de planejamento locais nos municípios do RGS e questionamos o papel desse ente no tocante ao planejamento, uma vez que, cada vez mais os municípios assumem responsabilidades por prestação de serviços e são demandados a resolver problemas sociais de seu território. Em termos metodológicos, tratou-se de uma pesquisa qualitativa em uma amostra de municípios de pequeno, médio e grande porte do Rio Grande do Sul, a partir de dados obtidos com a pesquisa realizada pelo Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão e Centro de Estudos Internacionais sobre o Governo, no ano de 2015.

Palavras-chave: capacidades estatais; planejamento; municípios

Introdução

O As principais experiências históricas de planejamento governamental no Brasil estiveram ligadas ao governo central. O processo de estruturação de um sistema de planejamento nacional esteve vinculado ao esforço do *state-building*, este informado por uma ideologia nacional-desenvolvimentista (BIELCHOWSKY, 2004). Em decorrência, o planejamento governamental foi marcado pela concentração de capacidades técnicas e políticas na União. Neste quadro, os municípios funcionavam como extensões do centro, membros de um corpo sobre o qual tinham pouco protagonismo.

O perfil centralizado do planejamento governamental refletiu duas questões. Primeiro, mesmo antes do país tornar-se uma federação, o poder executivo federal constituiu-se em fonte irradiadora da política nacional. Por razões históricas e raízes que remontam a processos como a colonização portuguesa e a formação como Estado-nação pelo topo, a nossa trajetória, embora tenha alternado momentos de centralização e descentralização, operou majoritariamente no sentido da concentração da autoridade política no centro (HOLANDA, 2006; FAORO, 2012; CARVALHO, 2007; ARRETCHE, 2012).

Em segundo lugar, a característica centralizada do planejamento foi produto do contexto histórico de construção do Estado moderno e do capitalismo no país, iniciados na Era Vargas sob as bases do nacional-desenvolvimentismo. De forma semelhante ao ocorrido

nos países centrais, no caso brasileiro, tais fenômenos foram seguidos de movimentos fortemente centralizadores e concentradores (ANDERSON, 2004). Isso se consubstanciou na construção de uma burocracia estatal e no reforço das capacidades do Estado para promover a transformação da infraestrutura, da produção, das políticas sociais - mesmo que seletivas - (BRESSER-PEREIRA, 2012). Diante do que foi exposto, pode-se afirmar que o planejamento governamental no Brasil foi um instrumento desenvolvido em técnica e aparatos burocráticos pelo âmbito central.

Advém que a Constituição Federal de 1988 descentralizou a atribuição do planejamento para os municípios, bem como, ampliou suas responsabilidades na formulação e implementação de políticas públicas.

De maneira específica, o artigo 165 da constituição, estabeleceu que os três entes federativos deveriam formular seus planos plurianuais (PPA) para gerir autonomamente seu território. Entretanto, como demonstra a literatura sobre o federalismo brasileiro, e mais recentemente sobre capacidades estatais, são desiguais as condições burocráticas, fiscais e socioeconômica dos municípios brasileiros; assim como, vigora, em sua maioria, a precariedade nas estruturas administrativas (ARRETCHE, 2012; SOUZA 2006).

Em relação aos PPAs, pode-se tomá-los como *proxies* para investigar os processos de planejamento. Nessa linha, já foram produzidas importantes análises com foco no governo central (Cavalcante, 2007; Arantes, 2010; Paulo, 2010; Couto, 2011; Cardoso Junior, 2011; Rezende, 2011). De forma geral, os trabalhos apontam para fragilidades: os Planos Plurianuais federais tenderiam a confundir-se com o orçamento, conformando-se em documentos extremamente formalistas e de baixa utilidade estratégica.

No âmbito local, em que pese haver poucos trabalhos, Pfeiffer (2000) aponta que a maioria dos municípios não demonstrava condições organizacionais, técnicas e administrativas para a produção do planejamento. Também neste nível de governo, os PPAs assemelham-se muito mais a peças orçamentárias do que a ferramentas de reflexão e modelagem do futuro desejado.

Em face a este cenário, no início dos anos 2010, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) buscaram resgatar o sentido estratégico do planejamento. Tal propósito foi operacionalizado por meio da oferta de cursos de capacitação, in loco e EAD, direcionados aos agentes de planejamento local. Neste esforço, se destaca o curso de capacitação EAD em “planejamento estratégico municipal e desenvolvimento territorial” executado em 2013 pelo Centro de Estudos Internacionais sobre o Governo (CEGOV) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul em parceria com a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) do MPOG. O curso tinha o objetivo de orientar a construção dos Planos Plurianuais; e obteve a participação 336 gestores e técnicos de 230 municípios.

Diante do exposto, este artigo busca investigar as capacidades burocráticas desenvolvidas para o planejamento após aqueles incentivos federais aos municípios. Os dados utilizados neste trabalho são provenientes de pesquisa qualitativa realizada em 2015 pelo MPOG e pelo CEGOV, em um conjunto de 14 municípios de pequeno, médio e grande porte no Rio Grande do Sul. Para a seleção da amostra, estabeleceu-se, previamente, o número de 14 (quatorze) dos 496 municípios do RS à época. A partir disso, utilizou-se os critérios: porte populacional e distribuição regional dos municípios. A amostra é composta por todos os 07 portes populacionais (conforme classificação do IBGE) refletindo a caracterização do estado do RS neste quesito, como por exemplo, a maior parte dos municípios (45%) tem até 5 mil habitantes (porte 1) e a maior fatia da amostra (29%) está representada por municípios deste porte e assim sucessivamente, com a adição, do município de Porto Alegre por razões decorrentes dos próprios objetivos do estudo, conforme descrito na Tabela 1.

A pesquisa considerou três dimensões de análise: o processo de elaboração do PPA; a concepção e o conteúdo programático do plano, atinente a visão de futuro; o monitoramento e avaliação do PPA e seus usos na gestão. Foram feitas análise documental e aplicação de questionários semiestruturados *in loco*, *online* e por telefone a gestores das secretarias ou setores de planejamento municipais.

2 Capacidades estatais e o planejamento

Há certo consenso de que o conceito de capacidades estatais abarca múltiplas dimensões por conta de ter incorporado concepções teóricas de diversos campos, tais como a economia, a sociologia e a ciência política. Em seu debate originário, o conceito nasce do interesse em compreender o papel do Estado no desenvolvimento, como parte da agenda da sociologia política da segunda metade do século XX (CINGOLANI, 2013). Conforme a autora, diante dos efeitos redistributivos das políticas de bem-estar social na Europa pós II Guerra, surgiram críticas à visão marxista tradicional sugerindo que há espaço para pensar o Estado como portador de "autonomia relativa" em relação à classe dominante (POULANTZAS, 1974; OFFE, 1972).

A segunda onda de trabalhos que mobilizaram a concepção de autonomia do Estado veio dos EUA, sobretudo dos trabalhos de Charles Tilly (1975). Aqui a base é a tradição weberiana, enfatizando o poder coercivo da administração central e a centralidade da formação de quadros profissionais permanentes e insulados para a arrecadação e fortalecimento do Estado. Uma perspectiva semelhante é apresentada na influente obra *Bringing state back in* de Evans, Rueschemayer e Skocpol (1985). Nela os autores se debruçam sobre os mecanismos pelos quais opera o poder autônomo do Estado. Nesse sentido, Skocpol (1985, p.9) define que a capacidade do Estado se refere à implementação de "metas e objetivos sobre a real ou potencial oposição de grupos sociais poderosos, em

contextos de retração socioeconômicos”. Já a autonomia tange à não subordinação do Estado aos interesses dos grupos sociais, consubstanciada na capacidade de formular e perseguir objetivos próprios.

No Brasil, nos últimos 10 anos, proliferaram trabalhos sobre o tema, associados geralmente a análise de políticas públicas. Neste campo destacam-se os trabalhos de Gomides e Pires (2014), Gomide e Boschi (2016), Souza (2017) e Pinho (2017).

Gomide e Pires (2014) debatem os desafios do Estado no contexto democrático diante da tarefa de retomar o desenvolvimento econômico e social; nesse caminho, atentam para as capacidades de formulação e de implementação de políticas de desenvolvimento. Os autores sustentam que o Estado está alicerçado em arranjos institucionais que “dotam o Estado de capacidade de execução de seus objetivos” (Gomide e Pires, 2014, p.20). Esses arranjos constituíram diferentes burocracias, níveis de governo, relação com a sociedade civil e partidos que precisam ser coordenados na tarefa de implementação de políticas públicas. No sentido de operacionalizar o conceito de capacidades, os autores oferecem dois componentes que convêm para esse trabalho: o técnico-administrativo e o político.

O primeiro deriva do conceito weberiano de burocracia, contemplando as competências dos agentes do Estado para levar a efeito suas políticas, produzindo ações coordenadas e orientadas para a produção de resultados. O segundo, associado à dimensão política, refere-se às habilidades da burocracia do Executivo em expandir os canais de interlocução, negociação com os diversos atores sociais, processando conflitos e prevenindo a captura por interesses específicos (GOMIDE e PIREES, 2014, p. 21).

Na mesma lógica, Souza (2017), afirma que o conceito de capacidade estatal incorpora variáveis políticas, institucionais, administrativas e técnicas. Para a autora, a capacidade estatal diz respeito ao conjunto de instrumentos e instituições de que dispõe o Estado para estabelecer objetivos, transformá-los em políticas e implementá-los.

Colocado sob a forma de componentes, o conceito incorpora quatro grandes grupos: político, legal, organizacional/administrativo e de política pública. O componente político diz respeito às “regras do jogo” que regulam o comportamento político, societal e econômico. O componente legal diz respeito às regras jurídicas que regulam o comportamento dos atores e das instituições. O componente organizacional/administrativo remete à capacidade de prover bens e serviços com eficiência. Por fim, o componente de políticas públicas, objeto deste artigo, diz respeito a instituições e estratégias que influenciam decisões sobre políticas, sua formulação e execução. Esse componente incorpora, entre outros, a construção de capacidade burocrática e o grau de profissionalização da burocracia para investigar as condições em que políticas são formuladas e executadas. Contudo, uma das mais importantes ressalvas sobre a capacidade do Estado é sua desigualdade ou variedade entre áreas de políticas públicas (2017, p.31)

Neste trabalho a capacidade administrativa ou burocrática refere-se a existência de um corpo administrativo profissional, dotado de recursos e de instrumentos próprios (CINGOLANI, 2013; SOUZA, 2017). Tal capacidade é percebida como essencial à implementação de políticas

públicas, uma condição necessária para qualquer Estado que se pretenda autônomo e capaz de realizar tarefas voltadas ao desenvolvimento. E é neste escopo que se insere o papel do planejamento.

Definiremos o planejamento como um instrumento que viabiliza a projeção e a modelagem do futuro de forma sistemática. Nessa acepção, é elemento fundante da capacidade estatal administrativa e, ao mesmo tempo, demanda capacidades estatais para ser construído; em um movimento dialético. É por meio desse instrumento que a administração pode elaborar e implementar políticas públicas de forma sistemática, atendendo ao interesse do conjunto da população de forma eficaz, minimizando o desperdício dos recursos sociais e o improviso.

Tal definição pode ser alicerçada nas ideias de Carlos Matus (1993), que chamava a atenção para a importância do planejamento participativo para um Estado autônomo e capaz já na década de 1970 e 1980. Seus trabalhos partem do pressuposto de que o planejamento é essencial para construção da sociedade que queremos. Dessa maneira, Matus marca sua centralidade enquanto meio de ação que envolve técnica e política, orientado ao desenvolvimento econômico e social.

Em observação aos casos trazidos nesse trabalho, partimos do pressuposto que a falta de priorização do planejamento na gestão pública, somada a baixa aplicabilidade das técnicas de planejamento estratégico, pode ser compreendida à luz da construção do arranjo institucional brasileiro no que tange a duas dimensões: a construção centralizada da federação e a construção de capacidades burocráticas para o planejamento em nível federal.

Tendo tais premissas, passamos na próxima seção trazemos uma reflexão sobre a construção da federação e do planejamento, centralizados, no Brasil.

2.1 A federação e formação de capacidades estatais para planejamento nos municípios brasileiros

A formação de capacidades estatais na federação brasileira está relacionada à lógica de construção institucional do Estado que, em seu percurso histórico, passou a concentrar no Executivo federal, cada vez mais, a sustentação de todo o arranjo federativo. Do ponto de vista conceitual, o federalismo impõe a divisão de poder entre as instituições centrais e estados membros, onde se promove a integração de diferentes entidades territoriais respeitando sua diversidade e observando sua imprescindível unidade estatal (WATTS, 1999). Trata-se, portanto, de uma estratégia distribuição de poder estatal encontrada por estados e nações com distintas composições étnicas, linguísticas, com grande extensão territorial, para garantir a unidade e a autonomia das partes. Enquanto instituição, o federalismo organiza a distribuição das competências exclusivas e concorrentes entre os entes federados, o grau de hierarquia entre suas competências concorrentes e os mecanismos de coordenação e incentivo nas competências comuns (LASSANCE, 2012, p.25).

No caso brasileiro, a fórmula federativa foi adotada formalmente em 1891. Entretanto, sabe-se que a história da federação brasileira foi marcada por um processo sinuoso de altos e baixos (momentos de maior centralização e descentralização) em que se alteraram as competências da União, estados e municípios, assim como se modificaram as competências institucionais da União. Esse processo, que alternou a distribuição de competências e recursos, acabou por contribuir no desenvolvimento de diferentes capacidades estatais no centro e na periferia, utilizando a expressão de Balán (1974).

Entendemos tal movimento de alternância, como uma consequência da matriz fundadora do Estado brasileiro. Tal matriz foi herdeira da transposição do Estado português para a Colônia, cuja marca foi a centralização e a 'solução por cima' das questões nacionais (HOLANDA, 2006; FAORO, 2012). Além disso, constituiu-se paralelamente uma elite local, oriunda da formação das capitânicas hereditárias, que governavam seus territórios com grande autonomia durante longo tempo (LEAL, 1975). Esta conformação originária compôs a base das elites locais e nacionais que se alternaram, disputaram e se articularam em torno de seus interesses durante toda história política do país. Entretanto, apesar desse movimento, sabe-se que após a proclamação da república paulatinamente o governo central passou a concentrar autoridade e recursos que o dotaram de capacidades para levar a cabo os projetos de desenvolvimento nacional. O caso do planejamento reflete essa trajetória.

Na república velha, apesar de vigorar o modelo localista-descentralizado atrelado ao modelo agrário exportador (BRESSER-PEREIRA, 2015), o desenvolvimento de capacidades burocráticas para o planejamento era incipiente. Dessa forma, embora este período tenha pendido para a descentralização, a partir do governo Vargas, o discurso centralista ganha força e papel renovado, sustentando-se na justificativa da necessidade de se promover a modernização do Estado para superar o atraso da 'periferia' (BIELCHOWSKY, 2004). Para tanto, transformações profundas eram necessárias: a formação de uma burocracia central e moderna, e a construção de uma identidade nacional que superasse o peso histórico das identidades locais.

Com efeito, a Era Vargas (1937-1945) foi um período de grandes transformações para Estado e sociedade. No que tange à modernização do Estado, a criação de uma expertise burocrática centralizada no Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) é considerada uma das iniciativas mais relevantes (ABRÚCIO, PEDROTI E PÓ, 2010). O DASP era responsável por elaborar orçamentos, recrutar e selecionar servidores, treinar pessoal, racionalizar e normatizar as aquisições e contratos e a gestão do estoque de material (COSTA, 2007). Tal processo acabou por aprofundar a diferença de qualidade entre as burocracias federais e locais, na medida em que não conseguiu se espalhar para as 'pontas' através dos "daspinhos". Esses passaram a funcionar como estruturas paralelas, pouco contribuindo para a modernização das burocracias locais (ABRÚCIO, PEDROTI E PÓ, 2010). Ou seja, na medida

em que esse processo de centralização se aprofundava, cada vez mais a máxima de Visconde do Uruguai fazia-se contemporânea: a de que “o governo brasileiro tinha uma cabeça enorme, mas não tinha braços e pernas” (apud CARVALHO, 1993, p. 64).

O aprofundamento desta centralização burocrática se deu com a concentração tributária, como mecanismo estratégico para tornar o executivo federal dotado de poder sobre os entes federados. Além disso, as bases simbólicas do federalismo foram derrubadas no ritual de queima das bandeiras estaduais feita por Getúlio Vargas no começo do Estado Novo. Ainda, os dispositivos para legislar sobre a maioria dos temas nacionais e das políticas públicas igualmente foram centralizados no governo federal, durante toda a vigência do Estado desenvolvimentista.

Dessa forma, a despeito do *status* federativo, o que se viu durante esse período foi um modelo de relações que, na prática, mais se assemelhavam às de um Estado Unitário (ARRETCHE, 2012); com a licença breve do interregno de 1946-1964 em que se redemocratiza o sistema político e são restabelecidos os poderes locais. Do ponto de vista da organização do planejamento, adensou-se o modelo centralizado, e os planos adquiriram um caráter econômico e tecnocrático. Foi assim nos demais governos, planos globais com o objetivo de transformar a sociedade por meio de programações econômicas (REZENDE, 2011).

De forma resumida, podemos perceber aquele caráter nos seguintes planos. No governo Dutra, o Plano SALTE (Saúde, Alimentação, Transporte e Energia) configurou um programa de organização dos gastos públicos em setores infraestruturais e sociais que tampouco pôde ser implementado. Na volta do governo Vargas, em mais um surto de intervenção do Estado na economia, o Plano Nacional de Reparcelamento Econômico direcionou o foco para a melhoria da infraestrutura e o fortalecimento das indústrias de base. No governo de Juscelino Kubitschek, o Plano de Metas avançou na noção de plano com características de programação global da economia, em que pese terem sido selecionados projetos prioritários e esbarrar em problemas como falta de um esquema racional e adequado de financiamento (CARDOSO, 2011).

No Regime Militar (1964-1985), a estratégia de desenvolvimento nacional se ancorava, de forma análoga, no discurso de que caberia ao Estado, e seu aparato burocrático/administrativo centralizador, promover a prosperidade e o crescimento econômico. Nesse período aprofunda-se o modelo centralizado de planejamento, de forma que se formula a primeira experiência de planejamento a longo prazo: o Plano Decenal - um plano de modelo macroeconômico para o desenvolvimento do Brasil (10 anos) e propostas setoriais. Seguiram-se a ele, no governo Médici, o I Plano Nacional de Desenvolvimento, voltado para grandes projetos de integração nacional; e o II PND representou a mais articulada experiência de planejamento após o Plano de Metas, assumindo os riscos de aumento da dívida externa ao investir em construção infraestrutura com financiamento externo (REZENDE, 2011; ALMEIDA, 2006).

Dentre os legados do passado autoritário, destacamos a centralidade do poder do executivo federal na política nacional, produto da utilização da centralização de poder como principal tática para implementar políticas e projetos de transformação social. E esse legado não foi apenas simbólico. Com efeito, as principais estruturas burocráticas, fiscais e institucionais modernas e com relativa capacidade estatal foram desenvolvidas no centro. Na periferia, ou no âmbito local, com raras exceções, restaram espaços dominados pela precariedade administrativa e baixo desenvolvimento do domínio público, tornando-se alvo de captura política e reprodução de velhas elites.

Dessa forma, com a abertura democrática e o processo de descentralização, que tem início nos anos 1980 e percorre os 1990, os principais dilemas da administração pública brasileira correspondem a legados daquela trajetória. Apesar dos municípios terem galgado autonomia constitucional para eleger seus governantes e legisladores, comandar sua administração, elaborar legislação referente às competências que lhe cabem e cuidar de sua estrutura tributária e financeira; sabe-se que muitos municípios só se tornaram autônomos para definir políticas em áreas de pouca relevância para o governo federal (ARRETCHE, 2012). Nesta perspectiva, pode-se afirmar que o processo descentralizador e a Constituição Federal 1988 não foram capazes de reverter a marca do federalismo brasileiro, que reside na centralidade do papel ordenador do governo central e sua capacidade de propor políticas e programas públicos aos governos locais, que cada vez mais atuam como implementadores de políticas públicas (PAPI, 2014).

Com efeito, as novas responsabilidades assumidas pelas administrações locais a partir da Constituição de 1988, nas quais se incluem aquelas relacionadas à produção de peças de planejamento, têm provocado a necessidade de produção de *capacidades estatais*. Os casos trazidos nesse artigo demonstram esses desafios na atualidade.

3 Capacidades para o planejamento nos municípios do Rio Grande do Sul

O artigo 165 da Constituição Federal impôs aos três entes federados a tarefa de construir seus Planos Plurianuais de quatro em quatro anos, nos quais devem constar as diretrizes, objetivos e metas de médio prazo para a administração pública. Reforçando a centralidade do planejamento governamental, o artigo 174 estabelece que tal função é um dever do Estado, tendo caráter determinante para o setor público sobretudo como *agente normativo e regulador da atividade econômica*.

Entretanto, conforme demonstrou Rezende (2011), na década de 1990, o planejamento era percebido como uma peça de pouca utilidade, em virtude de sua associação com práticas autoritárias. Ademais, tratava-se o planejamento como sinônimo de orçamento, diminuindo seu papel político. A descentralização federativa no contexto da democratização contribuiu com esse cenário de esvaziamento do sentido do planejamento. Isso porque incentivou a fragmentação

das iniciativas de estados e municípios no campo do planejamento e da formulação de políticas setoriais.

Foi nesse contexto que os Planos Plurianuais começam a ser desenhados nos municípios do Rio Grande do Sul. Em que pese o início formal dessas atividades em 1992, não foram encontrados registros sobre seu desenvolvimento. A Tabela 1 apresenta os municípios estudados.

Tabela 1 – Municípios selecionados e porte populacional

Município	População	Pop. Categ.
Aceguá	4.468	1
Ajuricaba	7.239	2
Arroio do Tigre	12.743	3
Estrela	31.005	4
Gaurama	5.796	2
Monte Belo	2.683	1
Morrinhos do Sul	3.098	1
Nova Hartz	18.810	3
Pantano Grande	9.738	2
Porto Alegre	1.417.721	7
Rio Grande	198.795	6
São Gabriel	60.529	5
Três de Maio	23.707	4
Unistalda	2.439	1

Fonte: Elaboração própria a partir da base de dados do IBGE (2014)

3.1 Processo de Elaboração dos PPAs municipais 2014-2017

Sobre o processo de elaboração do PPA, uma primeira questão que chamou a atenção foi a ausência de qualquer referência nos documentos que formam e circundam o PPA. Somente três municípios (Monte Belo do Sul, Porto Alegre e Rio Grande) mencionaram nos documentos os procedimentos de elaboração. Outro aspecto relevante, refere-se à ausência de referências sobre capacitações realizadas. Somente dois municípios (Ajuricaba e Três de Maio) realizaram oficinas de planejamento com público interno para a elaboração do PPA. Além disso, com exceção de Porto Alegre, todos os demais municípios contrataram cursos de prestador privado.

3.2 Estrutura organizacional responsável pela elaboração do PPA

Em relação ao arranjo organizacional observou-se a existência de duas configurações. Seis municípios mantinham arranjo organizacional sistêmico, isto é, uma secretaria/órgão responsável pela coordenação, sistematização e elaboração do PPA. De outra forma, oito municípios não possuíam este tipo de estrutura, recorrendo a um arranjo *ad hoc*. Animando estes

dois tipos observou-se heterogeneidades no que se refere aos atores/secretarias envolvidas, ao grau de participação, às atribuições e etapas do processo de criação do plano.

Em relação aos municípios que possuem um arranjo sistêmico, viu-se que em três (São Gabriel, Porto Alegre e Três de Maio) houve a participação direta de todas as secretarias do município na elaboração. Nos demais (Gaurama, Rio Grande e Nova Hartz) a participação ficou restrita à Secretaria da Fazenda ou ao Gabinete do Prefeito.

Em Rio Grande e Porto Alegre foram realizadas reuniões entre a secretaria responsável pelo PPA e as demais, construindo as diretrizes/ações a serem incluídas no plano. No caso de São Gabriel, Três de Maio e Nova Hartz, a secretaria responsável apenas solicitou aos demais órgãos o envio de propostas a serem contempladas no plano. E, em Gaurama, as secretarias somente revisaram o PPA preparado pela Secretaria de Administração e pelo Gabinete do Prefeito.

Nos municípios que utilizaram o arranjo organizacional *ad hoc* averiguou-se grande envolvimento de profissionais da contabilidade, demonstrando a preocupação com a parte orçamentária do plano. Em cinco municípios (Unistalda, Arroio do Tigre, Ajuricaba, Monte Belo do Sul e Morrinhos do Sul) identificou-se a participação de secretários e/ou do prefeito no processo. No caso de Aceguá foi criado um formulário, pela estrutura provisória, a ser preenchido por todos os secretários. Em Estrela e Aceguá a estrutura *ad hoc* empregou servidores em cargos de comissão. Já em Pantano Grande foram realizadas reuniões com os secretários para a inclusão das ações no plano.

Destaca-se a diversidade de formato das equipes responsáveis pela elaboração dos PPAs, tanto nos arranjos sistêmicos quanto nos *ad hoc*. Frisa-se o fato de não atenderem as condições indicadas pela SPI/MPOG: autoridade e legitimidade política perante o Prefeito para debater prioridades/estratégias do governo; conhecimento técnico de como funciona a Prefeitura (processo orçamentário, sobre o território municipal/demandas e interesses dos diversos setores da cidade e existência de gestores permanentes com conhecimento técnico na área de planejamento) e disposição política e tempo para organizar/planejar a elaboração do PPA. Por outro lado, ressalta-se a importância dada à participação dos contadores das prefeituras neste processo, sobretudo nos municípios de menor porte, o que indica que, de um lado, pode estar predominando nestes locais a ênfase da orçamentação em detrimento do planejamento.

No que se refere ao grau de centralização, predomina (13 municípios) a descentralização, conferindo maior grau de autonomia às secretarias setoriais para a inclusão de programas e ações na elaboração do PPA. Esta característica parece não estar relacionada à existência ou não de uma estrutura sistêmica, e sim de aspectos específicos da gestão das prefeituras e da capacidade do Chefe do Executivo de estar presente durante o processo. Em relação ao uso de ferramentas tecnológicas, oito municípios (Gaurama, Unistalda, Aceguá, Pantano Grande, Porto

Alegre, Morrinhos do Sul, Arroio do Tigre e Ajuricaba) utilizaram um sistema específico de contabilidade ou planejamento.

No que tange o diagnóstico socioeconômico utilizado na elaboração do PPA, somente dois municípios (Porto Alegre e Ajuricaba) realizaram tal estudo. Porto Alegre utilizou informações produzidas pelo partido do prefeito; ao passo que em Ajuricaba foram consultados estudos realizados pela prefeitura sobre o orçamento participativo, além de PPAs de outros municípios e do governo do estado.

Em Monte Belo do Sul foi consultada a previsão de receitas da FAMURS (Federação das Associações dos Municípios do RS), e em Rio Grande foram utilizadas estatísticas de diversas instituições, como o IBGE, o TCE-RS, a FEE e as estatísticas da PNAD. Apenas nos municípios de Morrinhos do Sul, Arroio do Tigre e Monte Belo do Sul os programas e ações presentes no PPA não foram baseados no plano de governo apresentado durante as eleições pela gestão eleita. O fato de a maioria (12) dos municípios da amostra terem elaborado o PPA sem diagnóstico prévio, aponta que o PPA pode estar sendo elaborado como uma formalidade para cumprir norma constitucional, descumprindo a dimensão estratégica do planejamento, qual seja, de traçar a visão de futuro a ser alcançada.

3.4 Interlocação do Poder Executivo com a sociedade civil

Desde os dispositivos de participação previstos na Carta Magna de 1988, o Brasil vem experienciando vários canais de participação na formulação e implementação de políticas públicas. Corroborando este cenário, observou-se que na totalidade dos municípios da pesquisa existe algum tipo de espaço deste tipo voltado ao PPA 2014-2017. No que concerne ao canal de interlocação do Poder público municipal com a sociedade civil, em 13 dos 14 municípios pesquisados a participação ocorre via audiência pública; sendo que no município de Rio Grande, são utilizadas plenárias e, em Porto Alegre, a dinâmica do Orçamento Participativo (OP).

No que se refere à natureza da participação, se consultiva, informativa e ou deliberativa, observou-se que: em três municípios (Rio Grande, Porto Alegre e Ajuricaba), vigorou o tipo deliberativo; em quatro (Pantano Grande, Estrela, Arroio do Tigre e Três de Maio), o consultivo; e nos sete restantes, o informativo. Se cruzarmos este dado com o porte populacional dos municípios verifica-se que: nos dois de grande porte (Porto Alegre e Rio Grande) a natureza era deliberativa, e, entre os menores municípios, a participação foi predominantemente informativa. No que se refere à realização de oficinas de planejamento com o público externo, conforme orientação do governo federal inserida no Programa de Apoio à Elaboração e Implementação dos PPAs Municipais 2014-2017 que preconiza que:

Nesta rodada deve-se organizar com o conjunto da cidade, com os diversos segmentos previamente mapeados, a apresentação do documento base do PPA 2014 – 2017 com o objetivo de: comunicar à população a estratégia e os programas do Plano e sobretudo ouvir as críticas e sugestões. É fundamental que o Governo municipal, após o processo de consulta e participação social,

sistematize as propostas e faça o *feedback* à população, sobre o que foi incorporado ou não ao texto final” (Brasil, 2013a, p.53).

Observou-se que nenhum município pesquisado realizou tal atividade. Portanto, não foi formada comissão da sociedade civil para o acompanhamento da tramitação do PPA, tampouco referente ao monitoramento e avaliação.

Em síntese viu-se que a participação no processo de elaboração do PPA, nos municípios pesquisados, foi incipiente; dado que não foram realizadas as rodadas de oficinas com o público externo, e, igualmente, não houve articulação com o conjunto de conselhos, permanecendo apenas uma participação individual e setorializada de alguns dos conselhos municipais.

3.5 Concepção e Conteúdo do PPA municipal 2014-2017

No que tange a análise de concepção dos PPAs observou-se aspectos relacionados com a dimensão estratégica e a visão de futuro, através da Mensagem do Chefe do Poder Executivo e da Lei dos PPAs municipais 2014-2017. Dois municípios (Morrinhos do Sul e Arroio do Tigre) não apresentaram a Mensagem do Chefe do Executivo no PPA 2014-2017. Em três municípios, que correspondem aos maiores (Porto Alegre, Rio Grande e São Gabriel), o referido documento continha uma descrição da situação socioeconômica e ambiental do município; e, apenas Porto Alegre e Ajuricaba, apresentaram uma descrição do cenário fiscal do município. Nos demais, o conteúdo da Mensagem do Chefe do Executivo baseou-se em modelos de anos anteriores.

Em relação à visão de futuro para o município, macro objetivos a serem perseguidos no médio prazo e um conjunto de estratégias de como fazer cumprir os objetivos apresentados, somente Porto Alegre apresentou os três elementos. São Gabriel e Rio Grande apresentaram somente macro objetivos e estratégias, indicando que, em termos formais, os PPAs dos municípios de maior porte apresentam um conteúdo mais programático que os de menor porte.

3.6 O Sistema de Monitoramento e Avaliação dos PPAs municipais

No que diz respeito ao sistema de monitoramento e avaliação do PPA 2014-2017 dos municípios pesquisados, a análise considerou aspectos como a previsão legal, questões operacionais do sistema, e avaliação dos resultados do monitoramento e da avaliação.

A previsão legal de um sistema de M&A surgiu na Lei do PPA 2014-2017 de dez municípios, com exceção de Arroio do Tigre, Gaurama, Nova Hartz e São Gabriel. Em geral, a definição legal estabelece como e com que periodicidade será realizada a avaliação das metas do plano, sem haver a definição de como se dará o monitoramento das mesmas. Assim, em alguns municípios, mesmo com a previsão legal da realização de avaliação dos resultados, não há, na prática, sistema de monitoramento. Isso foi identificada em Aceguá, Monte Belo do Sul e Pantano Grande, três dos menores municípios da amostra. Gaurama, São Gabriel e Nova Hartz juntam-se a esses três municípios no que se refere à ausência de um sistema de monitoramento do PPA. Os demais oito municípios amostra possuem sistema de monitoramento e previsão legal sobre a avaliação, com exceção do município de Arroio do Tigre, que possui um sistema de

monitoramento, mesmo sem a definição legal de uma avaliação periódica dos resultados do plano.

A realização do monitoramento ocorre de duas formas: atribuído a um órgão da estrutura administrativa do município, que centraliza a tarefa; e operado de forma descentralizada, por vários órgãos simultaneamente. A existência de um sistema de monitoramento e avaliação do PPA não parece estar diretamente relacionada à existência de uma configuração estrutural sistêmica ou *ad hoc* de elaboração. Pois o monitoramento, em alguns casos, é desempenhado de forma descentralizada ou sem a existência de um sistema específico definido, o que na prática, significa a ausência de monitoramento, impedindo assim a avaliação dos programas e correções de rumos eventualmente necessárias. Em todos os municípios que dispõem de sistema de monitoramento, o principal usuário das informações geradas é o público interno das prefeituras. Porto Alegre se diferencia pela existência de monitoramento paralelo dos programas do PPA, realizado por uma instituição sem fins lucrativos.

No tocante à avaliação dos programas monitorados, três municípios (Porto Alegre, Rio Grande e Três de Maio) apontaram que foi feita através de reuniões periódicas com pauta específica sobre o andamento dos programas do PPA. Estas avaliações periódicas subsidiaram alterações no plano ao longo da sua execução. Nos demais onze municípios, não ocorreu avaliação dos programas monitorados; sendo que em Aceguá, Arroio do Tigre, Gaurama e Nova Hartz, as alterações ocorrem através da Lei Orçamentária, com o objetivo de promover alterações para a inclusão de despesas e/ou receitas que não estavam inseridas no instrumento original do PPA. Isso ocorreu mesmo naqueles municípios em que há a previsão legal de avaliação. Esta prática aponta precariedade no entendimento sobre qual é a função de cada um dos três instrumentos que compõem o ciclo orçamentário, o PPA, a LDO e a LOA.

Denota-se que o monitoramento e avaliação do PPA, na maioria dos municípios pesquisados, caracteriza-se por precariedade e até mesmo inexistência. Sendo o monitoramento um ato contínuo, sistemático e organizado de acompanhamento, com vista a intervenção tempestiva para correção de rumos; aqueles municípios que informaram realiza-lo de forma descontinua ou sem periodicidade, na prática, não o fazem. Por outro lado, o fato de apenas três municípios apontarem para a realização da avaliação, corrobora, em alguma medida, que nos demais, ou o monitoramento inexistente ou é muito precário.

Conclusões

A institucionalização do PPA como instrumento de planejamento está prevista desde a Carta Magna de 1988, no entanto, somente a partir de 2000, com a vigência da Lei Complementar n. 101/2000, predominou a interpretação de que o mesmo é obrigatório, inclusive, para todos os municípios brasileiros. O processo de elaboração dos PPAs municipais 2014-2017 refletiu a predominância de uma estrutura organizacional *ad hoc* e com baixa participação da

sociedade civil no processo de elaboração. No entanto, esta interlocução com a sociedade civil organizada é de alcance limitado dado o caráter consultivo ou informativo. Outro aspecto que chama atenção é o baixo alcance das ações de capacitação de servidores públicos municipais, voltadas a qualificar a elaboração e gestão dos PPAs, em comparação com as capacitações ofertadas por consultorias contratadas do setor privado.

A dimensão estratégica do conteúdo do plano (Lei e Mensagem do Executivo) reflete a reduzida importância política dada pelos governos municipais aos PPAs como instrumento de planejamento. Este desprestígio se observa pela ausência de consulta prévia a diagnósticos sobre a realidade econômica, social, ambiental do município (que demonstram quais os problemas que devem ser atacados) e tampouco aponta quais as estratégias ou políticas associadas que serão adotadas para enfrentar problemas que o município enfrenta. Este quadro tem como resultados, objetivos e diretrizes estratégicas genéricas e, por vezes, reproduzindo o conteúdo do PPA anterior, quando não redigido por servidor que não estava na equipe de elaboração do plano. Assim a pesquisa não permite afirmar que o PPA tenha se transformado num instrumento de planejamento capaz de dar suporte à gestão estratégica do governo. Ao contrário, a elaboração dos referidos documentos, em larga medida, cumpre uma formalidade, dada o conjunto de lacunas.

Para que esse cenário seja revertido deve haver um necessário equilíbrio entre as responsabilidades e funções constitucionalmente atribuídas aos municípios e os recursos financeiros a eles dedicados. Ademais a construção de capacidades estatais que sustentem um projeto de desenvolvimento local alçado sobre diagnósticos sócio-territoriais se fazem urgentes. Se é possível perceber os limites reais ao discurso localista/municipalista como eixo virtuoso da gestão pública, por outro lado não se pode pensar no avanço da gestão pública e da entrega de políticas qualificadas sem defender o reforço das capacidades locais. Sabe-se que a efetivação destas possibilidades é um imenso desafio dada a importante heterogeneidade de situações enfrentadas pelos municípios, sobretudo aqueles de pequeno porte (menos de 20 mil habitantes) nos quais a dependência de recursos financeiros frente às transferências constitucionais é acentuada.

Referências

ABRÚCIO, F. L. **A coordenação federativa no Brasil**: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 24, p. 41-67. 2005

ABRÚCIO, L.F. Et All. A Formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas Administrativas. In: LOUREIRO, M.R et All. *Burocracia e Política o Brasil*. RJ, FGV, 2010

ANDERSON, P. **Linhagens do Estado absolutista**. São Paulo: Brasiliense, 2004.

- ARRETCHE, Marta. **Democracia, Federalismo e Centralização no Brasil**. Rio de Janeiro. Editora FGV; FIOCRUZ, 2012
- BALÁN, J (org). **Centro e Periferia no desenvolvimento brasileiro**. São Paulo: Editora Difel, 1974.
- BIELCHOWSKI, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro de 1930 a 1964**, Rio de Janeiro, CONTRAPONTO, 2004
- BRESSER-PEREIRA, Luís Carlos. **O Estadista, a Nação e a Democracia**. In A Era Vargas: desenvolvimentismo, economia e sociedade. São Paulo: Editora Unesp, 2012.
- CARDOSO, J. C. **Diálogos para o Desenvolvimento: A reinvenção do Planejamento Governamental no Brasil**. Brasília, IPEA, 2011
- CARDOSO, J.C; SANTOS. J.C;PIRES, R.R; PPA 2012-2015 **A experiência Subnacional de Planejamento no Brasil**. Brasília, IPEA, 2015
- CARVALHO, J. M. **A construção da ordem: a elite política imperial. Teatro das sombras: a política imperial**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007
- CINGOLANI. **The state of state capacity: a review of concepts, evidence and measures**. Maastricht: UNU-MERIT, Working Paper, n. 53, 2013
- COSTA, Aureliano. Federalismo. In: AVELAR e CINTRA (org). **Sistema Político Brasileiro: Uma introdução**. Rio de Janeiro: Konrad – Adenauer- Stiftung; São Paulo: UNESP, 2007.
- COUTO, Leandro. Sistema de planejamento federal: novas respostas para velhos e novos desafios. RBPO, Brasília. Volume 1, nº 1, 2011
- DEMARCO, Diogo Joel e CHIEZA, Rosa Ângela (orgs). Pesquisa de Desenvolvimento de Metodologia de Avaliação do Alinhamento do PPA Municipal e aplicação ao caso Sul-Riograndense. **Relatório de Pesquisa**. CEGOV - Porto Alegre/Brasília. 2015. 140p.
- ELAZAR, DanielJ. **Exploring federlism. Alabama**: university of alabama Press, 1987.
- EVANS, P. **O Estado como Problema e Solução**. In: Lua Nova – Revista de Cultura Política, 28/29, São Paulo: CEDEC, 1993
- FAORO. Raymundo. **A Formação do Patronato Político Brasileiro**. 5º ed. São Paulo: Ed. Globo, 2012
- FERREIRA, G.N. **Centralização e Descentralização no Império: O debate entre Tavarez Bastos e Visconde do Uruguai**. SP, Ed.34, 1999
- GOMIDE; BOSCHI (ORG). **Capacidades Estatais em Países Emergentes: o Brasil em perspectiva comparada**. Rio de Janeiro: IPEA, 2016.
- GOMIDE; PEREIRA; MACHADO. **O conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica**. Sociedade e Cultura, v. 20, p. 3–12, 2017.
- GOMIDE; PIRES (EDITORES). **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Wwww.lpea.Gov.Br, p. 385, 2014.

HOLANDA, S. Buarque. **Raízes do Brasil**. 26^o edição. São Paulo: companhia das letras , 2006

HUERTAS, F. **Entrevista com Matus**. São Paulo: FUNDAP, 1996.