

PLANEJAMENTO MUNICIPAL: INSTITUCIONALIDADE, CAPACIDADES ESTATAIS E PROPOSTAS DE FORTALECIMENTO¹

Diogo Joel Demarco²

Luciana Pazini Papi³

Luciana Leite Lima⁴

1 INTRODUÇÃO

A crescente complexificação das sociedades contemporâneas e a multiplicidade de problemas sociais por elas engendrados demonstram como a função do planejamento governamental é fundamental para enfrentar tais problemas nos dias atuais.

Com efeito, a importância de observar os cenários econômicos e políticos, antecipando-se às mudanças e projetando linhas de ação com objetivos deliberados, que visem atender às necessidades da população, são tarefas centrais do planejamento. Sem ele, conforme evidenciou Matus (1993; 1996), os governos ficam sujeitos à própria “sorte”, perdendo a capacidade de construir o futuro desejado e operar as mudanças sociais necessárias.

Apesar dessa centralidade, no caso brasileiro, o planejamento tem sido um instrumento (de gestão do Estado) desenvolvido de forma errática, variando em concepções, “investimentos sistemáticos” e capacidades, conforme mudam os governos – munidos de projetos políticos e ideologias distintas (Papi *et al.*, 2020).

Esse é o caso do planejamento governamental, em especial em âmbito municipal. Estabelecido pela Constituição Federal de 1988 (CF/1988) como uma responsabilidade compartilhada pelos três entes federados para gerir as políticas públicas e o orçamento governamental, o planejamento desde então tem enfrentado distintos tratamentos pelos governantes, muitas vezes sendo tratado como uma peça burocrática e de pouca validade estratégica para definir o futuro desejado.

Muitos são os condicionantes históricos e institucionais que influenciam essa situação: desde a configuração da Federação brasileira que concentrou as capacidades decisórias, a despeito do fortalecimento dos demais entes governamentais (Arretche, 2012), até a própria trajetória de constituição do planejamento no Brasil, que, atrelado ao modelo de Estado desenvolvimentista, forjou-se como uma tarefa centralizada no governo federal, levando à baixa construção de capacidades estatais e reconhecimento simbólico no nível local (Rezende, 2010; Papi, Demarco e Lima, 2019).

Todos esses elementos, somados às distintas realidades socioeconômicas locais, conferem ao planejamento municipal um conjunto de constrangimentos que precisam ser mais bem compreendidos.

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi27art8>

2. Professor da Escola de Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

3. Professora do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFRGS.

4. Professora do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFRGS.

Nesse sentido, torna-se fundamental refletir sobre os aspectos que dotam o planejamento brasileiro, em especial o local, de “institucionalidade”. Ou seja, além das leis e normas, as capacidades estatais e os investimentos que permitem que a sua função estratégica seja cumprida: a qualificação da execução de políticas públicas e a transformação social.

Diante desse cenário, o artigo se propõe a investigar a institucionalidade do planejamento em nível local, observando as capacidades estatais a partir da análise da presença ou ausência dos aspectos obrigatórios (conforme exigidos normativamente) nos planos plurianuais (PPAs) dos municípios da região metropolitana de Porto Alegre (RM de Porto Alegre). Com base nos achados, discutimos sobre as consequências das conformações identificadas para as capacidades estatais e recomendamos caminhos para o fortalecimento do planejamento.

Com esses objetivos em tela, o artigo se organiza da seguinte forma: na primeira parte discutimos o sentido de “institucionalização” do planejamento e a relação com o conceito de capacidades estatais. Em seguida, analisamos os PPAs dos municípios da RM de Porto Alegre. Por fim, examinamos as lacunas que interferem na institucionalidade dos PPAs locais e tangemos propostas de fortalecimentos que passam inicialmente por sua valorização como peça técnico-política, pelo apoio e coordenação federativa, assim como pelo desenvolvimento de capacidades estatais locais.

2 INSTITUCIONALIDADE DO PLANEJAMENTO LOCAL: O PAPEL DAS CAPACIDADES ESTATAIS

Quando refletimos acerca dos processos de institucionalização de políticas públicas ou de práticas de gestão governamental, deparamo-nos com questões em torno de suas estruturas originais, o papel exercido por atores decisores e implementadores e, concomitantemente, questionamo-nos sobre as condições que permitem que essas políticas se sustentem ao longo do tempo.

Se no debate neoinstitucionalista as instituições podem ser compreendidas como “procedimentos formais e informais, normas, rotinas e convenções inseridas na estrutura organizacional da política (*polity*) ou da economia política” (Hall e Taylor, 2003, p. 196) que condicionam o comportamento dos atores, das políticas públicas e as dotam de perenidade no tempo, a institucionalização pode ser entendida como o *processo* que leva a construção desses procedimentos e estruturas autônomas às mudanças contingenciais (Immergut, 2007; Tolbert e Zucker, 1999; Hall e Taylor, 2003; Pierson, 2004).

Dessa forma, nesse tipo de análise deve-se considerar mais do que apenas a estrutura formal/legal, que entendemos como um primeiro estágio de institucionalização (Tolbert e Zucker, 1999). No caso do planejamento brasileiro, o art. 165 da CF/1988 foi o estabelecedor desse marco formal, porém a prática do planejamento, conforme os desígnios legais, depende de um conjunto de outras estruturas e práticas para se concretizar. É o que entendemos como estruturas materiais da institucionalização: aquelas que dotam de condições e possibilidade as ideias para que se transformem em ação. Entra aí a importância de aproximar desse debate o de capacidades estatais.

Partindo-se da premissa de que as capacidades estatais tangem à competência do Estado para realizar objetivos mesmo diante de contextos adversos e grupos opositores (Skocpol, 1985), e que

elas dizem respeito a um conjunto amplo de habilidades e recursos,⁵ entendemos que são necessárias capacidades consolidadas como as administrativas e as burocráticas para que práticas como o planejamento ganhem institucionalidade.

Assumimos que a capacidade do Estado para concretizar objetivos, aceitos como socialmente relevantes, depende da qualidade de sua burocracia. Essa, no intuito de realizar tal tarefa, mobiliza recursos e relações a fim de implementar ações cujo propósito é atender aos objetivos estipulados. Um primeiro movimento nessa direção é a produção de planos como o PPA. Se o PPA é produto dos processos realizados pelas organizações burocráticas estatais, sua forma e conteúdo expressariam as capacidades instaladas, especialmente a administrativa. Sendo assim, tal documento permitiria uma aproximação analítica (uma *proxy*) dessa dimensão da capacidade estatal.

Dessa forma, para investigar a institucionalidade do planejamento nos municípios, abordaremos uma de suas dimensões: a das capacidades burocráticas. Entende-se que estruturação, manutenção, continuidade e qualidade de uma prática depende do desenvolvimento de capacidades diversas. No que tange ao planejamento, enfocaremos a capacidade administrativa.

Com efeito, sabe-se que o planejamento no Brasil foi, historicamente, um instrumento desenvolvido em técnica e aparatos burocráticos pelo âmbito central, sobrando baixo ou nenhum desenvolvimento no âmbito local, salvo exceções dos grandes centros. Entretanto, dado o contexto de descentralização do Estado iniciado pela CF/1988, esses entes governamentais assumiram um novo conjunto de responsabilidades não apenas pela implementação de políticas públicas, mas também pela confecção de peças de planejamento – como o PPA e planos de políticas setoriais. A partir de então as gestões locais iniciaram o processo de montagem de estruturas voltadas ao planejamento, sobretudo para atender às novas obrigações constitucionais. Porém, são evidentes as fragilidades de competências/capacidades administrativas e burocráticas nas administrações municipais do Brasil atual (Veloso *et al.*, 2011), sendo este um grande desafio na construção da tão desejada institucionalidade do planejamento local. Nas páginas seguintes apresentamos os dados da pesquisa empírica sobre essa realidade.

3 A INSTITUCIONALIDADE DO PLANEJAMENTO NOS MUNICÍPIOS A PARTIR DO DESENHO ESTRUTURAL DOS PPAs

Para analisar os documentos tomamos como critério os elementos essenciais que deveriam compô-los, como determinado em regras formais, os quais conformam seu desenho estrutural (Oliveira e Ruiz, 2020). Com isso, podemos avaliar a capacidade administrativa a partir daquilo que é de competência obrigatória e recorrente do corpo burocrático.

5. Há vasta literatura que operacionaliza o conceito de capacidades estatais para o uso em pesquisas empíricas. Aqui lançamos mão da definição de Celina Souza, para quem o conceito de capacidade estatal incorpora variáveis políticas, institucionais, administrativas e técnicas. Entendendo capacidade estatal como o conjunto de instrumentos e instituições de que dispõe o Estado para estabelecer objetivos, transformá-los em políticas e implementá-los, a autora operacionaliza o conceito da seguinte forma: colocado sob a forma de componentes, o conceito incorpora quatro 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 legal diz respeito às regras jurídicas que regulam o comportamento dos atores e das instituições. O 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 (Souza, 2017, p. 31).

A elaboração do PPA nos municípios justifica-se em resposta à determinação constante no art. 165 da CF/1988 (Amorim, Coelho e Leite, 2020; Marinho e Jorge, 2015; Alcides Rezende, 2010). Dele são extraídos os elementos formais básicos que deveriam compor o plano, quais sejam: diretrizes, objetivos e metas para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. Ainda, a Portaria nº 42/1999 do então Ministério do Orçamento e Gestão criou as categorias programas, projetos e atividades, para a apresentação das políticas, bem como agregou mais um item àqueles iniciais: determinou que os programas deveriam ser mensurados por meio de indicadores.

Outro elemento que merece ser citado é o diagnóstico municipal. Embora não conste exigência em regramento formal, o diagnóstico é uma etapa clássica e fundamental do processo de planejamento. Sua função consiste em explicitar a situação atual, delimitando, demográfica e territorialmente, os problemas considerados mais relevantes, subsidiando, assim, a elaboração dos objetivos. Tãmanha importância desse elemento é perceptível nos manuais de elaboração de PPAs municipais, que não deixam de inserir esta atividade entre as etapas sugeridas (CNM, 2013; Estado do Rio Grande do Sul, 2017; Vainer, Albuquerque e Garson, 2001).

A partir dessa base, temos os elementos formais que deveriam modelar os PPAs, os quais funcionarão como ordenadores da descrição e da análise dos dados, quais sejam: diagnóstico, diretrizes, objetivos, metas e indicadores.

Em relação ao contexto empírico, investigamos os 34 municípios que formam a RM de Porto Alegre, os quais têm diferentes portes populacionais: nove (27%) são grandes, acima de 100 mil habitantes; sete (21%) são de médio porte, entre 50 e 100 mil habitantes; e 18 (52%) são de pequeno porte, menos de 50 mil habitantes (IBGE, 2016). Ao mesmo tempo, possuem boas condições de renda, longevidade e educação: 80% possuem Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) alto (de 0,700 a 0,799); e 20%, médio (de 0,600 a 0,699) (PNUD, Ipea e FJP, 2016). Isso é relevante, visto que a região possui um elevado Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e um conjunto grande de municípios de pequeno e médio porte. A respeito deste último aspecto, cabe lembrar: a literatura aponta que municípios de pequeno porte possuem maior precariedade técnica, financeira e operacional para o desenvolvimento das políticas públicas (Arretche, 2012; Firjan, 2018; Grin *et al.*, 2018).

Os dados coletados correspondem aos PPAs 2018-2021 dos municípios da RM de Porto Alegre. Buscamos os planos nas páginas da internet das prefeituras, das câmaras municipais e dos portais de transparência, quando existentes. Encontramos tais documentos disponíveis em 25 municípios. Aqueles que não os tornaram acessíveis no momento da coleta dos dados (janeiro e fevereiro de 2019) foram: Araricá, Arroio dos Ratos, Capela de Santana, Charqueadas, Eldorado do Sul, Gravataí, Nova Santa Rita, Sapucaia do Sul e Taquara. Examinando esses planos, encontramos o seguinte quadro.

Em relação ao *diagnóstico* municipal, somente o PPA de Porto Alegre continha uma descrição e análise da realidade local. Nos demais, não havia nenhuma menção a um estudo deste tipo. Isso pode indicar que prevalece uma dinâmica incremental de reprodução das políticas públicas, assim como uma carência de qualificação dos processos de formulação e desenho.

As *diretrizes*, por sua vez, eram anunciadas em sete PPAs. Sua variedade pôde ser enquadrada em duas linhas: voltadas ao bem-estar social, englobando qualidade de vida, desenvolvimento,

inclusão etc.; e relacionadas à gestão governamental, como transparência, participação, eficiência, qualificação de políticas públicas etc.

Os *objetivos* foram os elementos fundamentais mais frequentemente encontrados. Dos 25 planos analisados, 22 possuíam objetivos. Em relação a sua forma, cabem algumas observações. Os objetivos comumente aparecem de forma bastante genérica. Por exemplo: “Objetivo do governo: 01 – Cuidar de todos” (Prefeitura Municipal de Cachoeirinha, 2017, p. 54); ou, ainda, “Objetivo: Atender a demanda local” (Prefeitura Municipal de Novo Hamburgo, 2017, p. 3). Ademais, não raro nos deparamos com objetivos indecifráveis: “Objetivo de governo: 02 – Fomentar o pertencimento” (Prefeitura Municipal de Cachoeirinha, 2017, p. 67); ou “Transferência do estado convênio Pradem” (Prefeitura Municipal de São Jerônimo, 2017, p. 116). Identificaram-se também objetivos lacônicos: “Objetivo: Necessidade de estar preparado para possíveis imprevistos que possam atingir a população” (Prefeitura Municipal de Alvorada, 2017, p. 40).

De forma a operacionalizar os objetivos, as *metas* oferecer-lhes-iam uma dimensão quantitativa e temporal. Elas apareceram em vinte planos, com destaque para as metas financeiras. Todavia, em dois casos o que foi denominado “meta” não tinha os requisitos correspondentes. No PPA do município de Guaíba, a redação das metas se assemelhava à dos objetivos, e não havia dimensão temporal e quantitativa, ilustrativamente: “Manter pagamento de encargos sociais dos servidores municipais”; ou “Analisar a viabilidade de aquisição de equipamentos para digitalização de documentos do arquivo geral” (Prefeitura Municipal de Guaíba, [s.d.], p. 2). Por sua vez, as metas do plano de Sapiranga não exibiam a dimensão quantitativa.

Por fim, os *indicadores* figuram no rol de elementos menos utilizados, ao lado do diagnóstico e das diretrizes. Apenas nove municípios os arrolaram nos PPAs, e destes somente seis elencaram indicadores para todos os programas. Tal achado sinaliza o quão limitados são os mecanismos de monitoramento e avaliação dos PPAs municipais (Cegov, 2015).

Ainda no campo do monitoramento e da avaliação, verificamos que nenhum dos 25 planos analisados informa a origem ou duração dos programas que os compunham. Não era possível saber se as iniciativas eram novas ou se já estavam em andamento, nem sobre sua eficiência, eficácia ou efetividade. Em outras palavras, esses PPAs não lograram comunicar a relevância das iniciativas para as quais propunham dirigir os recursos públicos.

O quadro 1 sistematiza os dados apresentados. Como se viu, apenas um dos municípios, Porto Alegre, ofereceu à sociedade um plano composto por todos os elementos obrigatórios.

QUADRO 1
Elementos essenciais nos PPAs analisados

Elementos	Quantidade de PPAs
Diagnóstico	1
Diretrizes	7
Objetivos	22
Metas	20
Indicadores	9

Elaboração dos autores.

Em síntese, enquanto os objetivos e as metas foram os componentes mais presentes, indicadores, diretrizes e diagnóstico pouco foram acionados. Essa constatação revela um elevado grau de inconsistência no desenho estrutural desses planos, visto que, processual e idealmente, objetivos e metas são elementos de operacionalização das diretrizes, as quais derivam da análise do diagnóstico.

Com tudo isso, entende-se que as debilidades desses documentos refletem a baixa qualidade das burocracias instaladas, no que concerne à área de planejamento municipal, além de apontar limitações em termos de transparência. A qualidade dos planos permite corroborar as evidências encontradas na literatura de que os PPAs exibem baixa eficácia. Ainda, averiguou-se que o IDHM e o porte populacional, em nossa amostra, não demonstraram relação com a qualidade dos planos.

4 PLANEJAMENTO MUNICIPAL: LACUNAS E PROPOSTAS DE FORTALECIMENTO

Partindo-se da realidade observada nos dados e nas reflexões teóricas sobre capacidades estatais, fica evidente a importância do fortalecimento das capacidades relacionadas à função do planejamento nas administrações municipais para que o PPA alcance a desejada institucionalidade e função estratégica nas gestões. A consolidação dessas capacidades estatais no âmbito municipal demanda qualificação – técnica e política –, a começar pela estruturação de equipes de planejamento, sejam elas de caráter permanente (equipes próprias das prefeituras municipais) ou *ad hoc* (constituídas ou contratadas para este fim específico). Igualmente, faz-se necessária a valorização política desse instrumento pelos governantes para que este supere o status de uma peça, unicamente técnica, e assumo o papel de instrumento estratégico, capaz de projetar o futuro desejado, propondo meios para operacionalização da mudança social.

Assim entendemos que o fortalecimento de competências relacionadas ao planejamento local é necessário e fundamental nas diferentes fases do processo: i) na formulação do plano, em que se evidencia ausência e fragilidade de diagnósticos que orientem a definição de diretrizes e programas; ii) na implementação dos programas e ações, em que se observam falta de sistematização e acompanhamento das ações implementadas, muitas vezes com a ausência de indicadores que permitam a aferição do alcance das metas estabelecidas; e iii) no monitoramento e avaliação do PPA, que demonstra fragilidades nos instrumentos que permitem a revisão do plano e o fortalecimento de seu aspecto estratégico. Defendemos que a prática sistemática de monitoramento e avaliação possibilita superar os limites do formalismo institucional do PPA, isto é, do mero cumprimento formal de elaboração. Ressalta-se, assim, a importância de iniciativas continuadas de qualificação dos agentes envolvidos no planejamento governamental local – tanto dos PPAs quanto das políticas setoriais –, não apenas nos momentos que antecedem a sua elaboração, mas também no decorrer de todo o ciclo do PPA.

Outro aspecto que se apresenta como relevante para a efetividade do PPA é a necessária coordenação federativa, particularmente no que se refere à relação entre os planos municipais e sua articulação com os planos estadual e federal. Considerando que os problemas a serem enfrentados, geralmente, transcendem as fronteiras municipais, tais como os relacionados a mobilidade urbana, infraestrutura de saneamento e habitação, por exemplo, as soluções demandam graus de concertação e governança compartilhados. Nos municípios estudados não fica claro como se deu o processo de coordenação intergovernamental no tocante ao PPA, sobretudo na fase de formulação, na qual as diretrizes federais e estaduais deveriam ser determinantes na construção das ações, particularmente naquelas que demandam investimentos em obras e infraestrutura, altamente dependentes de

recursos federais. No entanto, salientamos que essa é uma importante agenda de pesquisa a ser perseguida, dada a complexidade dos problemas sociais municipais e as capacidades de resolução pelas gestões – isoladamente.

Outro aspecto fundamental, para garantir maior efetividade no planejamento preconizado pelo PPA, refere-se à participação popular. Embora sua importância seja apontada no marco normativo que rege a elaboração do PPA, observa-se um *deficit* de participação nas diferentes etapas do processo de planejamento, cumprindo-se estritamente os aspectos legais de realização de audiências públicas. Esta carência na formulação e no controle da implementação das ações limita o alcance da institucionalidade do planejamento local ao não possibilitar o surgimento de estruturas de governança que deem maior legitimidade e adesão às ações implementadas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os PPAs estudados nos revelam uma contradição: por um lado, revestem-se de grande importância no ordenamento de programas e ações visando à resolução dos problemas dos cidadãos; por outro, apresentam grandes limitações na sua estruturação – ausência de diagnósticos; diretrizes inexistentes ou insuficientes para orientar os programas e projetos; e ausência ou imprecisão de indicadores que permitam um monitoramento e avaliação das ações executadas, não instrumentalizando a tomada de decisões referentes a revisões e alterações do plano.

Esse cenário reforça o argumento da baixa institucionalidade do planejamento local, demonstrando a relevância das capacidades estatais, em particular as burocráticas e administrativas, para o fortalecimento do PPA como ferramenta de planejamento e construção de futuro nessas municipalidades. Aqui se destaca a necessária coordenação e articulação federativa, não apenas no suporte à qualificação de equipes de planejamento no âmbito local de forma continuada, mas, sobretudo, na integração e articulação de políticas e programas – tanto de investimentos quanto de políticas sociais – para a efetividade de ações que transcendem as fronteiras territoriais municipais. Para se atingir o objetivo, tão almejado, de perenidade e função estratégica do planejamento em âmbito local, fica evidente a importância da sinergia de esforços na consecução de objetivos como desenvolvimento sustentável e o combate às desigualdades sociais e regionais.

REFERÊNCIAS

- ALCIDES REZENDE, D. Integração do Plano Plurianual Municipal e o Planejamento Estratégico Municipal: proposta e experiência de um município paranaense. **Redes: Revista do Desenvolvimento Regional**, v. 15, n. 2, p. 92-119, 2010.
- AMORIM, I. T.; COELHO, F. de S.; LEITE, L. Q. O Plano Plurianual (PPA) como manifestação da agenda governamental de políticas públicas: uma análise do governo federal e uma ilustração de um caso estadual (RS). In: LIMA, L. L.; PAPI, L. P. (Ed.). **Planejamento e políticas públicas: intencionalidades, processos e resultados**. Porto Alegre: Jacarta, 2020. p. 40-61.
- ARRETCHE, M. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV/Editora Fiocruz, 2012.

CEGOV – CENTRO DE ESTUDOS INTERNACIONAIS SOBRE GOVERNO. **Pesquisa de desenvolvimento de metodologia de avaliação do alinhamento do PPA municipal e aplicação ao caso sul-riograndense**. Porto Alegre: CEGOV/UFRGS, MPOG/SPI, 2015.

CNM – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. **Planejamento municipal**. Brasília: CNM, 2013.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Elaboração de planos plurianuais municipais (PPAs) – 2018-2021**. Porto Alegre: Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2017.

FIRJAN – FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Criação de municípios: mais impostos e menos serviços à população**. Rio de Janeiro: Firjan, 2018. Disponível em: <<https://www.firjan.com.br>>.

GRIN, E. J. *et al.* Sobre desconexões e hiatos: uma análise de capacidades estatais e finanças públicas em municípios brasileiros. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 23, n. 76, p. 312-336, 2018.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. As três versões do neoinstitucionalismo. **Lua Nova**, n. 58, 2003.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Perfil dos municípios brasileiros: 2015**. Rio de Janeiro: IBGE, 2016.

IMMERGUT, H. O núcleo teórico do neoinstitucionalismo. *In*: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. **Políticas Públicas – coletânea**, Brasília: ENAP, v. 1, 2007.

MARINHO, A. P. da S.; JORGE, M. A. O planejamento local é mais eficiente? Uma análise de 14 municípios sergipanos de pequeno porte. **Nova Economia**, v. 25, n. 1, p. 123-142, 2015.

MATUS, C. **Política, planejamento & governo** – tomos I e II. Brasília: Ipea, 1993.

_____. **Adeus, senhor presidente. Governantes governados**. São Paulo: Editora Fundap, 1996.

OLIVEIRA, J. H. A.; RUIZ, K. P. B. Densidade tática estrutural dos planos plurianuais municipais na região metropolitana de Porto Alegre: análise a partir dos programas de assistência social. *In*: LIMA, L. L.; PAPI, L. P. (Ed.). **Planejamento e políticas públicas: intencionalidades, processos e resultados**. Porto Alegre: Jacarta, 2020. p. 168-192.

PAPI, L. P.; DEMARCO, D. J.; LIMA, L. L. Capacidades estatais e planejamento governamental municipal: uma análise do Rio Grande do Sul. *In*: ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 6., 2019, Salvador, Bahia. **Anais...** Salvador: EBAP, 2019.

PAPI, L. P. *et al.* O planejamento governamental e modelos de estado no Brasil: uma análise bibliométrica de três décadas de publicações do Ipea. *In*: CARDOSO, J. J. C. **Planejamento governamental para cééticos: evidências históricas e teóricas no Brasil**. São Paulo: Quanta, 2020.

PIERSON, P. **Politics in time: history, institutions, and social analysis**. Princeton, Princeton University Press, 2004.

PNUD – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO; IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; FJP – FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Atlas do desenvolvimento humano no Brasil**. Rio de Janeiro: PNUD; Ipea; FJP, 2016.

PREFEITURA MUNICIPAL DE ALVORADA. Plano Plurianual 2018-2021. Lei nº 3.119, de 6/10/2017. 2017.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CACHOEIRINHA. Anexo II – PPA 2018-2021. Programas de governo. 2017.

PREFEITURA MUNICIPAL DE GUAÍBA. Programas Temáticos. Guaíba, [s.d.].

PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO. Lei Municipal nº 3.043, de 25 de agosto de 2017. 2017.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JERONIMO. Plano Plurianual 2018-2021. Planilha de identificação dos projetos, atividades e operações. 2017.

REZENDE, F. **Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução**. Brasília: Ipea; Cepal, dez. 2010. (Texto para Discussão, n. 1522).

SKOCPOL, T. Bringing the state back in: strategies of analysis in current research. *In*: EVANS, P. B.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (Ed.). **Bringing the state back in**. Nova York: Cambridge University Press, 1985. p. 3-4.

SOUZA, C. Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas. **Revista de Administração Pública** [on-line], v. 51, n.1, p. 27-45, 2017.

TOLBERT, P. S.; ZUCKER, L. G. A institucionalização da teoria institucional. *In*: CLEGG, S. R.; HARDY, C.; NORD, W. R. **Handbook de estudos organizacionais**. São Paulo: Atlas, v. 3, p. 194-225, 1999.

VAINER, A.; ALBUQUERQUE, J.; GARSON, S. **Plano Plurianual: o passo a passo da elaboração do PPA para municípios: manual de elaboração**. Brasília: MDIC; BNDES, 2001.

VELOSO, J. F. A. *et al.* **Gestão municipal no Brasil: um retrato das prefeituras**. Brasília: Ipea, 2011.