

# INSTITUCIONALIDADE E POTENCIALIDADES DO PLANO PLURIANUAL MUNICIPAL: UMA ANÁLISE DA REGIÃO METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE<sup>1</sup>

Luciana Pazini Papi<sup>2</sup>  
Guilherme Horstmann<sup>3</sup>  
Pablo Ziolkowski Padilha<sup>4</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

A partir da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), os municípios foram alçados ao papel de implementadores de políticas públicas, sendo instigados cada vez mais a se capacitar para entregar serviços públicos de qualidade à população. Porém, para implementar, é necessário planejar. Com efeito, desde a década de 1970, diversos especialistas em implementação de políticas públicas têm afirmado que, para transformar ideias em ações, é necessário um plano (Van Meter e Van Horn, 1996; Sabatier e Mazmanian, 1996; Lima e D'Ascenzi, 2013; Howlett, Perl e Ramesh, 2021). Levando em conta o *policy cycle*, o planejamento é uma função que perpassa todo o ciclo, desde a formação de agenda até a avaliação, em uma tarefa contínua que concatena planos, coordena ações, sistematiza e organiza a ação pública (Lima e Papi, 2020). Assim, há certo consenso de que planejar setores de políticas em consonância com planos de governo mais amplos, tais como o Plano Plurianual (PPA), pode colaborar para qualidade dos serviços públicos (Papi, Demarco e Lima, 2019).

Pensando o contexto brasileiro, são inúmeras as peças de planejamento setoriais que devem guiar a implementação de políticas públicas: o Plano Diretor (para municípios com mais de 20 mil habitantes e pertencentes a regiões metropolitanas – RMs); os planos de saneamento básico, resíduos sólidos, saúde, educação e assistência social, entre outros (Brasil, 1990). Situando-se entre estes planos de forma transversal, o PPA – instituído no art. 165 da CF/1988 – cumpre um papel fundamental na atividade do planejamento governamental, não apenas por estabelecer a relação programática com a orçamentária de quatro em quatro anos mas também por portar potencialidades tais como a promoção da intersetorialidade, da transparência e da participação social.

Entretanto, apesar de seu papel estratégico, estudos apontam a baixa institucionalidade dessa peça de planejamento nas três esferas de governo (Cardoso Junior, 2020; Barbosa e Couto, 2021; Paulo, 2021), seja do ponto de vista técnico, identificado pela desarticulação entre os elementos formais (diretrizes, objetivos, metas e indicadores, estabelecidos pela CF/1988) (Lima *et al.*, 2020; Papi *et al.*, 2021), seja pelo seu caráter formalista voltado apenas a atender à lei (Papi, Demarco e Lima, 2019). Assim, passados mais de trinta anos de sua instituição pela Carta Constitucional, inúmeras críticas são endereçadas ao PPA, levando ao questionamento sobre seu papel na gestão pública e inclusive, a propostas de eliminação (*vide* a proposta contida na PEC nº 188) (Papi *et al.*, 2020).

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi34art6>

2. Consultora no âmbito do Programa Executivo de Cooperação entre a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea); e professora adjunta do Departamento de Ciências Administrativas e do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGPP/UFRGS).

3. Mestrando do PPGPP/UFRGS.

4. Doutorando do PPGPP/UFRGS.

Na contramão dessa justificativa, entendemos que o PPA tem potencialidades ainda não exploradas pela administração pública que podem fortalecer a gestão municipal. Com vistas a avançar sob esse argumento, o objetivo deste artigo foi analisar o *status* da institucionalização dos PPAs municipais da RM de Porto Alegre, entendido como um processo que se inicia pela formalização de leis e normas, mas que se concretiza com a construção de capacidades estatais que permitem, além de estabilidade no tempo, que a sua função estratégica seja atingida.

Para tanto nos propusemos a observar:

- as características da burocracia e as estruturas desenvolvidas para elaboração e gestão do PPA e, de forma complementar, o sentido estratégico dado a essa peça pelos responsáveis pela elaboração do PPA; e
- a atuação do município na promoção da intersectorialidade e participação social no processo de elaboração do PPA.

Nas páginas que seguem, trazemos uma discussão conceitual sobre institucionalização de políticas e de práticas de gestão governamental, destacando o espaço das capacidades estatais; indicamos a estratégia metodológica de forma detalhada; e, por fim, os achados do trabalho sobre a composição e formação da burocracia municipal voltada à elaboração e gestão do PPA.

## 2 INSTITUCIONALIDADE DO PPA NA GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPAIS: CAMINHOS PARA PARTICIPAÇÃO E INTERSETORIALIDADE

Quando nos deparamos com o termo institucionalidade/institucionalização de políticas ou de práticas de gestão governamental, intuitivamente pensamos nas condições que as permitem atingir seus objetivos com relativa estabilidade no tempo e capacidade de resiliência aos desmontes oriundos das trocas de governo e projetos políticos.

Sendo uma agenda de interesse da ciência política desde os anos 1970 (Tolbert e Zucker, 1999; Hall e Taylor, 2003; Pierson, 2004; Immergut, 2007), no atual contexto do Estado brasileiro, em que assistimos a um conjunto de ataques às políticas públicas e práticas de gestão – como o planejamento –, o tema da institucionalização/resiliência e desmonte ganha relevância (Melo, 2022; Papi *et al.*, 2022).

Com efeito, em estudo de revisão sistemática da literatura nacional sobre o conceito de institucionalização e sua operacionalização, em quarenta anos, realizado por Papi *et al.* (2020), observou-se o uso tácito do termo, a polissemia de definições e a falta de conceituação e operacionalização para estudos empíricos – situação já identificada por Tolbert e Zucker (1999) e Immergut (2007) em âmbito internacional.

Tendo em conta esse cenário, com base nas pistas teóricas do neoinstitucionalismo histórico (Hall e Taylor, 2003; Pierson, 2004; Tolbert e Zucker, 1999), propomos compreender institucionalização como um processo que leva o que se segue.

- 1) A construção de procedimentos formais, tais como normas e rotinas que permitem certa resiliência às políticas frente a estratégias de desmonte (Pierson, 2004).
- 2) A edificação de estruturas administrativas e capacidades burocráticas robustas que possibilitam a continuidade das ações públicas (Geddes, 1980; Mann, 1984; Evans, Rueschemeyer e Skocpol, 1985; Levi, 1988; Evans, 1993; Pierson, 2004).

- 3) A presença de atores defensores das pautas de políticas, tais como as comunidades de políticas e burocratas de distintos níveis (Tolbert e Zucker, 1999). Apesar de ser um conceito mais aplicado para análise de políticas públicas, nos parece oportuno aplicá-lo para compreender a robustez de práticas de gestão como o planejamento, que, apesar de ser constitucionalizado, apresenta suscetibilidade às agendas e preferências governamentais (Papi *et al.*, 2020).

No caso do PPA, o art. 165 da CF/1988 estabeleceu o marco formal de institucionalização, porém ainda faltam regulamentações específicas (Couto, 2020), tornando-os suscetíveis à discricionariedade dos gestores e projetos de governo, sobretudo em âmbito local. Nessa toada, há um conjunto de estudos que demonstram a dificuldade dos PPAs atenderem a seus objetivos, conforme os desígnios legais (Lima *et al.*, 2020). Assim, supomos que a institucionalidade dos PPAs, em âmbito local, depende de um conjunto de outros esforços para se concretizar, entre eles: i) a priorização política do governo; ii) a construção de capacidades estatais, burocráticas e administrativas; e iii) uma prática sistemática de planejamento que articule setores de políticas com o PPA, assim como, métodos de monitoramento e de avaliação articulados à gestão do PPA.

Tomamos as capacidades estatais como um pilar fundamental do processo de institucionalização do planejamento, especialmente do PPA. Definida como a “habilidade do Estado de implementar projetos, políticas e decisões por meio de estruturas organizacionais e burocráticas” (Centeno, Kohli e Yashar, 2017, p. 3), a literatura considera as “capacidades” centrais para a *performance* dos governos, assim como, para a continuidade das políticas públicas (Tilly, 1975; Skocpol, 1979; Geddes, 1980; Skocpol e Finegold, 1982; Mann, 1984; Evans, Rueschemeyer e Skocpol, 1985; Levi, 1988; Evans, 1993). Aqui duas dimensões de capacidades são geralmente destacadas: a burocrática e a administrativa.

Do ponto de vista da capacidade burocrática, é consenso entre a literatura que sua qualidade, aferida por meio dos níveis de profissionalização e recrutamento com base no mérito, teriam efeitos na realidade, resultando na qualificação da formulação, na gerência e na implementação de políticas (Mann, 1984; Evans, Rueschemeyer e Skocpol, 1985; Geddes, 1980; Evans, 1993; Levi, 1988). Já do ponto de vista das capacidades administrativas, ou organizacionais, é sabido que sem recursos materiais de diversas naturezas, as burocracias restam sem estruturas que permita sua atuação (Pires e Gomide, 2018; Grin, 2018).

Porém, as capacidades estatais não se reduzem à burocracia e à administração, trata-se de um conceito formado por múltiplas dimensões, que agrega também o elemento político e institucional (Souza e Fontanelli, 2020). Definida como as “habilidades e os procedimentos de inclusão dos múltiplos atores (...) de forma articulada nos processos de políticas públicas” (Pires e Gomide, 2018, p. 28), a dimensão político-relacional visa à construção de consensos mínimos e a coalizões de suporte a planos, programas e projetos governamentais, bem como contribui para maiores níveis de legitimidade do governo perante à sociedade (Grin, Demarco e Abrucio, 2021). Sendo assim, para o bom desempenho da administração pública é fundamental o desenvolvimento de vários tipos de capacidades, sendo burocracias permanentes, recursos administrativos e atores de defesa relevantes para a continuidade, atenção aos objetivos e resiliência de políticas e processos de gestão.

Considerando a relação entre institucionalização e capacidades estatais, no quadro 1 sintetizamos os achados teóricos, retratando os principais indicadores utilizados na literatura recente para identificar as capacidades técnico-administrativas e político-relacionais.

## QUADRO 1

**Indicadores para analisar as capacidades estatais em dimensões**

Indicadores técnico-administrativos	Indicadores político-relacionais
Recursos humanos, financeiros e tecnológicos adequados e disponíveis. Instrumentos de coordenação intragovernamentais e intergovernamentais. Estratégias de monitoramento e avaliação das ações.	Mecanismos de interação das burocracias do Executivo com atores do sistema político-representativo. Canais institucionalizados de participação da sociedade nos processos decisórios. Articulação com os órgãos de controle interno e externo.

Fonte: Gomide, Pereira e Machado (2018).  
Elaboração dos autores.

Para efeitos analíticos, associamos neste trabalho o conceito de intersectorialidade à dimensão político-relacional das capacidades estatais. Entendendo que a relação entre diferentes setores governamentais permite conjugar saberes e experiências vivenciadas para formulação, implementação, monitoramento ou avaliação de políticas públicas (Lotta e Favaretto, 2016), a interação das burocracias do Executivo, tende a dotar o estado de maior capilaridade a aproximação das realidades vividas.

Outra dimensão analisada das capacidades político-relacionais é a participação da sociedade nos processos decisórios. Conforme Matus (1993), a participação social na produção do planejamento em suas diferentes etapas tem potencial para transformar as relações entre poder público e sociedade, contribuindo para gerar um futuro mais adequado às demandas sociais. Nesse sentido, para que os sistemas de planejamento sejam mais eficazes, é oportuno se valorizar as diversas instâncias de participação, tais como conselhos, audiências públicas, orçamentos participativos, contribuindo para o desenvolvimento da democracia (Cavalcante, Lotta e Oliveira, 2018).

### 3 METODOLOGIA

Considerando que essas capacidades são centrais para a construção da institucionalidade do planejamento local, em específico das funções desempenhadas pelo PPA, desenvolvemos um estudo qualitativo exploratório em que o percurso metodológico executado seguiu duas etapas, sendo a primeira a coleta de dados primários por meio da aplicação de questionários abertos a atores que participaram da elaboração do PPA 2018-2022 da RM de Porto Alegre em 2020. Dos 34 municípios que compõem a RM, foram obtidas respostas de dezoito deles. É importante ressaltar que o preenchimento do formulário se deu por livre adesão, refletindo o conhecimento sobre a realidade de elaboração e gestão do PPA do gestor no ato de preenchimento.

A segunda etapa foi a transformação das respostas abertas levantadas no questionário em categorias de análise, executada mediante a leitura na íntegra de todas as variáveis selecionadas e categorizadas e revisada por pares. Segundo Schmidt (2004), categorizar as respostas de um questionário semiestruturado resulta uma possibilidade maior de síntese e comparação entre os casos, a despeito de haver uma alguma perda de conteúdo.

Buscou-se mensurar a institucionalização do PPA por meio de variáveis relativas às capacidades estatais, entendendo esta última noção como pilar fundamental da primeira. O conjunto de variáveis utilizadas para mensurar capacidades técnico-administrativas incorporou as características da burocracia, as estruturas organizacionais e o monitoramento e avaliação. De forma complementar, buscamos identificar o sentido estratégico atribuído pela burocracia responsável pela elaboração do PPA, pois tais atores possuem um papel relevante na defesa da pauta planejamento, que pode afetar a sua institucionalidade (Tolbert e Zucker, 1999).

Já para a dimensão político-relacional, utilizamos o conjunto de variáveis referentes ao número de secretarias envolvidas e os tipos de rodadas de discussão relativas ao conceito de intersetorialidade e a existência e características de atores que participaram da elaboração do PPA, referentes ao conceito de participação social.

**QUADRO 2**  
**Dimensões, indicadores e descritores utilizados na pesquisa**

Dimensões	Indicadores	Descritores
Técnico- administrativa	Características da burocracia	Formação; tipo de vínculo com a prefeitura; tempo vinculado à prefeitura; tempo de atuação em tarefas relativas ao PPA.
	Sentido estratégico da peça	Percepção do burocrata em relação ao PPA e suas potencialidades.
	Estruturas	Estruturas de elaboração e gestão permanente ou <i>ad hoc</i> .
	Monitoramento e avaliação	Existência de mecanismos de monitoramento e avaliação.
Político-relacional	Intersectorialidade	Quantidade de secretarias envolvidas; tipos de rodada de discussão.
	Participação social	Se houve participação social; atores que participaram da elaboração; tipo de participação.

Elaboração dos autores.

Para operacionalizar tal conjunto de indicadores criaram-se dois índices compostos. Neles, as categorias de texto foram transformadas em variáveis categóricas numéricas e somadas na mesma direção, de ausência de alguma característica à presença total de alguma característica. As características técnico-administrativas variaram de zero a vinte, considerando as variáveis apresentadas no quadro A.1 do apêndice; já as características político-relacionais variaram de zero a doze, dispostas no quadro A.2 do apêndice. Em seguida, foi criada uma ilustração da dispersão incorporando as duas dimensões para tentar entender padrões e diferenças entre o universo pesquisado, sendo possível perceber quatro agrupamentos possíveis (quadro 3).

**QUADRO 3**  
**Agrupamentos possíveis dentro do modelo analítico proposto**

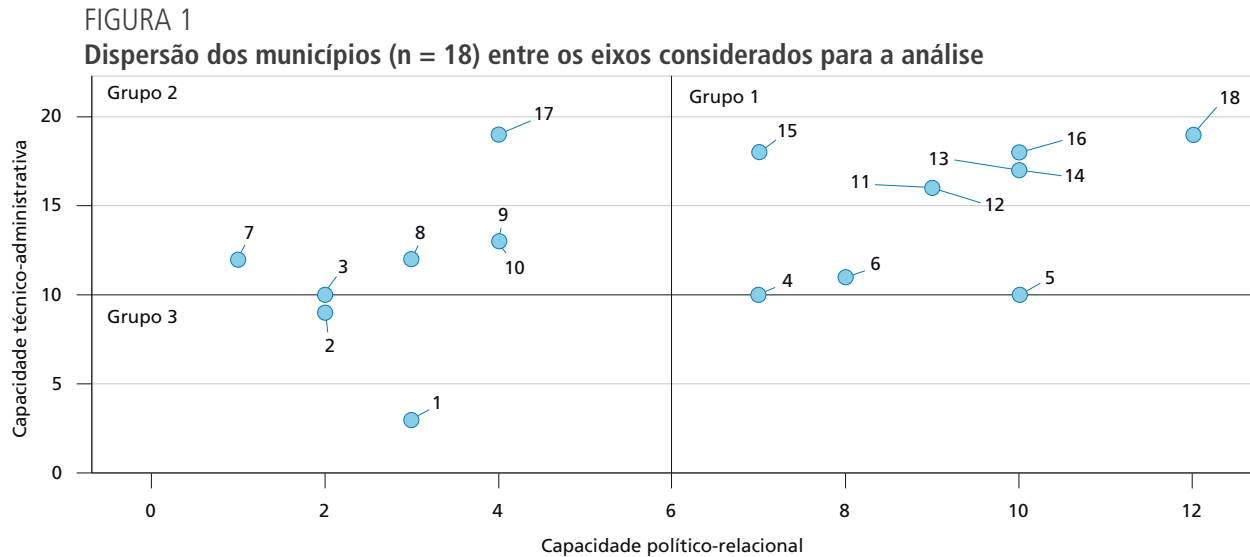
	Capacidade técnico-administrativa	
Capacidade político-relacional	Estruturas e burocracia qualificada e processos pouco participativos (municípios qualificados).	Estruturas e burocracia qualificada e processos participativos (municípios capazes).
	Estruturas e burocracia pouco qualificada e processos pouco participativos (municípios com baixa institucionalidade).	Estruturas e burocracia pouco qualificada e processos participativos (municípios participativos).

Elaboração dos autores.

A seção seguinte retrata os principais achados da pesquisa considerando a metodologia e os conceitos expostos até o momento.

#### 4 BUROCRACIA MUNICIPAL, INTERSETORIALIDADE E PARTICIPAÇÃO: PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS E RESULTADOS DA RM DE PORTO ALEGRE

Nesta seção, apresentaremos a caracterização da burocracia e das estruturas administrativas dos municípios da RM de Porto Alegre, buscando entender a institucionalidade do planejamento na região. Cruzando os escores de capacidades técnico-administrativas e político-relacionais foi possível mensurar três tipos de grupos de municípios dentro das quatro categorias possíveis (figura 1).



Elaboração dos autores.

Obs.: O grupo 1 é composto por Canoas (4); São Leopoldo (5); Derrubadas (6); Alvorada (11); Guaíba (12); Arroio dos Ratos (13); Porto Alegre (14); Sapucaia do Sul (15); Cachoeirinha (16); e Campo Bom (18). O grupo 2, por Glorinha (3); Rolante (7); Nova Santa Rita (8); Igrejinha (9); Nova Hartz (10); e Eldorado do Sul (17). O grupo 3, por Esteio (1); e Estância Velha (2).

Para fins de comparação, as análises recaíram sobre as características predominantes dos grupos encontrados, sendo que a média geral de capacidades técnico-administrativas ficou em 13,5 e a média geral de capacidades político-relacionais em 6,4.

O grupo 1 foi composto por dez municípios, dos quais em oito casos a pessoa responsável pela elaboração e/ou gestão do PPA tinha formação superior, sendo a maior frequência de cursos de ciências contábeis e, destes, sete possuíam especializações de nível de pós-graduação e/ou mestrado. No que tange ao vínculo empregatício, seis dos dez respondentes afirmaram que eram servidores concursados sob o regime estatutário e quatro em regime de cargos comissionados; oito informaram estar vinculados à prefeitura e com atividades voltadas ao PPA há mais de dez anos. Metade do grupo relatou ter recebido capacitação para elaborar/gerir o PPA, destes, porém, somente dois indicaram tal instrumento como estratégico para o município. Em relação às estruturas de gestão e elaboração do PPA, oito eram permanentes, porém somente quatro possuíam setores de monitoramento e avaliação.

Em relação à capacidade político-relacional, para o mesmo grupo, em todos os casos, a agenda de discussão e metodologia foi composta pelos órgãos de assessoramento e órgãos<sup>5</sup> da administração auxiliar.<sup>6</sup> Órgãos da administração específica<sup>7</sup> participaram em cinco municípios. As rodadas de discussão foram, em todos os casos, intersetoriais, contudo, somente três relataram rodadas com conselhos de participação. Nove casos relataram a participação da sociedade, majoritariamente (oito) de forma consultiva. Os dois casos de participação deliberativa se deram por meio do Orçamento Participativo de Porto Alegre, consolidado há mais de vinte anos no município, e de uma audiência pública deliberativa em Campo Bom, onde as demandas da população eram acolhidas e posteriormente votadas.

5. Órgãos da alta administração direta. Por exemplo: Gabinete do Prefeito e Procuradoria-Geral.

6. Órgãos da administração direta com atividades-fim voltadas à gestão, planejamento e finanças.

7. Órgãos da administração direta com atividades-fim voltadas às políticas públicas setoriais. Por exemplo: saúde, educação, habitação, segurança, entre outras.



Para o grupo 2 foi possível chegar a seis municípios, e observou-se que a pessoa responsável pela elaboração e/ou gestão do PPA em todos os casos tinha formação superior, sendo a maior frequência cursos de ciências contábeis. Destes, dois relataram especializações de nível de pós-graduação e/ou mestrado. O vínculo empregatício mais frequente (cinco) foi de servidores concursados sob o regime estatutário, sendo quatro vinculados à gestão há mais de dez anos. Dos seis respondentes, quatro relataram ter vínculo com atividades de gestão/elaboração do PPA entre 10 e 23 anos. Sobre as estruturas, quatro relataram que são permanentes, das quais somente uma possui a função de monitoramento e avaliação.

Em relação à capacidade político-relacional, para o mesmo grupo, foi relatado que todos os municípios tiveram a agenda de discussão e a metodologia formuladas pelos órgãos de assessoramento, porém em quatro deles os órgãos da administração auxiliar também participaram. Órgãos da administração específica não tiveram participação em nenhuma das respostas. Em relação às rodadas de discussão para elaboração do PPA, somente em três municípios houve envolvimento intersetorial, e nenhuma resposta relatou participação de conselhos. O único caso em que houve participação da sociedade foi em Igrejinha, por meio de uma audiência pública consultiva.

O último grupo engloba os municípios de Esteio e Estância Velha, nos quais os responsáveis pela elaboração/gestão do PPA tinham como escolaridade máxima os ensinos fundamental e superior, respectivamente. O respondente de Estância Velha é servidor concursado sob o regime estatutário, enquanto o de Esteio é comissionado; os dois estão vinculados à prefeitura e têm atividades relacionadas à elaboração/gestão do PPA há menos de cinco anos, não sendo esta sua função exclusiva, ambos não possuindo capacitação para atividades voltadas ao PPA. Quanto às estruturas, foram relatadas que ambas são *ad hoc*, ou provisórias, e somente Estância Velha possui sistema de monitoramento e avaliação do PPA.

Ao analisar a capacidade político-relacional para o mesmo grupo, foi relatado que todos os municípios tiveram a agenda de discussão e a metodologia formuladas pelos órgãos de assessoramento e administração auxiliar; órgãos da administração específica não tiveram participação em ambas as respostas. Em relação às rodadas de discussão para elaboração do PPA, não houve rodadas interseccionais ou com conselhos de participação, e somente órgãos vinculados à prefeitura participaram da elaboração, não contemplando a sociedade civil no processo.

Assim, no que tange à institucionalidade do PPA, nota-se que o grupo 1 apresentou uma burocracia qualificada, com nível superior, concursada e com experiência na elaboração. As estruturas permanentes também se destacaram. Disso, porém, não resultou uma sistemática de monitoramento e avaliação contundentes, tampouco maior abertura à participação da sociedade civil. Cabe igualmente destacar que, apesar de os respondentes terem indicado a realização de rodadas de discussão com setores, avaliar a qualidade delas e o nível de participação dos atores demandaria uma pesquisa qualitativa mais aprofundada. Os únicos municípios que relataram ter processos participativos deliberativos foram Campo Bom, por meio de uma audiência pública deliberativa, com votação em demandas da população levantadas; e Porto Alegre, com o orçamento participativo consolidado há mais de vinte anos no município. Nesse sentido, é possível classificar o grupo 1 como um conjunto de municípios capazes, indicando um nível mediano de institucionalização.

O grupo 2, demonstrou características bem semelhantes ao grupo 1, distanciando-se apenas da promoção de intersectorialidade e participação social na elaboração do PPA, sendo possível classificar o grupo como municípios parcialmente capazes, com nível de institucionalidade baixo, uma vez que as características técnico-administrativas apresentaram um escore, em geral, próximo à média, e características político-relacionais, muito abaixo da média. Já o grupo 3, formado pelo menor número de municípios, caracterizou-se, à época da pesquisa, pela informalidade das estruturas administrativas, baixa qualificação da burocracia e carência de processos participativos (intersectoriais e sociais), sendo possível classificá-los como municípios com falta de institucionalização.

Na maioria dos municípios participantes da pesquisa observou-se nível médio e alto de institucionalidade das estruturas de planejamento que sustentam a produção do PPA. Porém, quando analisado o que os atores pensam sobre a importância do PPA como peça de planejamento local, validamos o pressuposto de que comunidades de políticas e atores defensores das pautas de políticas importam para o processo de institucionalização.

#### 4.1 A percepção dos atores sobre o papel do PPA no planejamento local

Nesta subseção retratamos um conjunto de achados de percepção dos atores em relação ao PPA, sobre o papel do plano na condução do futuro do município, suas limitações e potencialidades.

Inicialmente foi perguntado aos gestores qual o sentido técnico/político/legal dado à peça plano plurianual. Os sentidos predominantes encontrados nas entrevistas foram: sentido de legalidade e vago, ou seja, de que o instrumento não possui outra funcionalidade a não ser cumprir a obrigatoriedade constitucional (11). A essa compreensão, seguiu-se o grupo que entende ser o PPA dotado de sentido estratégico (5); como um retrato do plano de governo e ainda como sinônimo de orçamento (4), conforme mostra o quadro 4.

QUADRO 4  
Sentido dado ao PPA

Categoria	Trecho das entrevistas	Municípios
Legalidade ou sem validade estratégica	Poucos servidores, secretários demonstram interesse. Ainda é uma ferramenta que atende somente os aspectos legais e não gerenciais (entrevista 12).	Guaíba, Rolante, Alvorada, Derrubadas, Glorinha, Nova Santa Rita, Nova Hartz, Canoas, Estância Velha e São Leopoldo
Estratégico	O PPA é a peça mais importante do planejamento da gestão do administrador, pois é a partir do PPA que serão definidas as ações para os exercícios seguintes (entrevista 4).	Arroio dos Ratos, Campo Bom, Porto Alegre, Sapucaia do Sul e Cachoeirinha
Orçamentário/retrato do plano de governo	O PPA deve constar o que o candidato eleito vai desenvolver na condição de gestor. Na referida peça orçamentária constam os programas de governo que vão ao encontro das necessidades do usuário cidadão (entrevista 7).	Eldorado do Sul, Igrejinha, Sapucaia do Sul e Cachoeirinha

Elaboração dos autores.

Buscando captar a dimensão político-relacional, foi perguntado aos gestores quais suas percepções a respeito dos procedimentos de inclusão da participação social e as maiores dificuldades para promover a participação na elaboração do PPA. A primeira questão teve dois grupos de respostas: o primeiro, de caráter positivo, considera importante os procedimentos de inclusão da participação; o segundo destacou aspectos negativos como a falta de viabilidade, fragmentação, demandas particularistas e desinteresse político e da população.



## QUADRO 5

## Percepção sobre a participação social na elaboração do PPA

Categoria	Trechos das entrevistas	Municípios
Aspecto positivo	As questões trazidas pela sociedade civil dão sentido ao planejamento (...) Cada cidadão ou segmento traz a necessidade real de seu coletivo, podendo fazer um retrato, um diagnóstico, da situação existente e assim possibilitar ao gestor aplicar os recursos de maneira justa e eficiente (entrevista 2)	Guaíba, Cachoeirinha, Canoas e São Leopoldo
Aspecto negativo	As demandas trazidas pela população, diante da falta de maturação sobre o que representa um planejamento são, no geral, bastante fragmentadas e particularistas (...) No nosso caso, incorporamos essas demandas dentro de programas preexistentes, para serem depois incorporados dentro das possibilidades nas posteriores LDOs e LOAs (entrevista 18)	Alvorada, Arroio dos Ratos, Derrubadas, Igrejinha, Campo Bom e Porto Alegre

Elaboração dos autores.

Obs: LDOs – leis de diretrizes orçamentárias; LOAs – leis orçamentárias anuais.

Na segunda questão, a maior parte das respostas girou em torno do que classificamos como desinteresse/descrência pela participação, o que ocorreu em treze das dezoito respostas (Alvorada, Campo Bom, Canoas, Derrubadas, Eldorado do Sul, Estância Velha, Esteio, Glorinha, Guaíba, Nova Santa Rita, Porto Alegre, São Leopoldo e Sapucaia do Sul); seguido por falta de continuidade na participação (Arroio dos Ratos), falta de estrutura (Cachoeirinha) e problemas políticos. Nova Hartz, Igrejinha e Rolante não responderam. O trecho a seguir exemplifica a resposta sobre o caráter de desinteresse e descrência: “A descrência de que os investimentos não serão aplicados naquilo que foi estabelecido” (entrevista 2).

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No que concerne às estruturas administrativas, identificou-se um importante grau de institucionalização, sendo que a maioria dos municípios mantém organizações ou as cria para esse propósito específico. A burocracia que atua nessas estruturas e desempenha aquelas atividades, majoritariamente, ingressou no serviço público por meio de concurso, possui alta escolaridade, vínculo empregatício estável e ampla experiência nas funções públicas. Essas pessoas se dedicam, principalmente, à coleta e organização de informações e à elaboração do PPA. Contudo, a essa estrutura qualificada não correspondeu a solidez de estratégias de gestão do PPA, observado pelas frágeis práticas de monitoramento e avaliação (M&A). Conforme analisado, poucos municípios acompanham, monitoram e avaliam seu PPA. Ademais, a pesquisa não captou como se executa na prática o M&A, restando um grande questionamento sobre o uso estratégico desse instrumento de gestão. Outra fragilidade percebida na RM de Porto Alegre foi o envolvimento dos setores na elaboração do PPA. Apesar de um conjunto de respondentes ter indicado a participação, restam dúvidas sobre a metodologia empregada e sua efetividade no processo de elaboração. O mesmo se identifica para os processos participativos da sociedade.

Considerando a percepção dos burocratas em relação ao sentido do PPA como instrumento de planejamento, observamos que a maioria dos gestores o entendia como uma forma de cumprir a lei que determina a obrigatoriedade de se formular o plano. Muitos relataram, ainda, que o PPA possui um sentido vago para a gestão pública e que, embora seja um instrumento importante, muitas vezes o consideram subalterno ao orçamento.

Em síntese, observamos que, apesar de nos últimos anos os municípios terem avançado na institucionalidade das estruturas voltadas à elaboração dos PPAs, a partir da construção de capacidades burocráticas e administrativas, há ainda muito o que desenvolver para tornar esse instrumento

de gestão algo realmente estratégico. Para isso, maior conhecimento e valorização política do PPA são fundamentais nas prefeituras, assim como o desempenho do governo federal na indução e no incentivo ao planejamento local. Os governos municipais, por sua vez, por meio de iniciativas associativas, podem fortalecer esse instrumento de gestão, aprimorando a peça técnica e investindo no potencial de promoção da intersetorialidade e de participação social.

## REFERÊNCIAS

- BARBOSA, S. C.; COUTO, L. F. Apresentação. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 27. Rio de Janeiro: Ipea, 2021. p. 5-7.
- CARDOSO JUNIOR, J. C. **Planejamento governamental para céticos: evidências históricas e teóricas no Brasil**. São Paulo: Quanta, 2020.
- CAVALCANTE, P.; LOTTA, G. S.; OLIVEIRA, V. E. de. Do insulamento burocrático à governança democrática: as transformações institucionais e a burocracia no Brasil. *In*: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. de (Org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: Ipea; Enap, 2018.
- CENTENO, M. A.; KOHLI, A.; YASHAR, D. J. Unpacking States in the developing world: capacity, performance, and politics. *In*: CENTENO, M. A. *et al.* (Ed.). **States in the developing world**. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.
- EVANS, P. O Estado como problema e solução. **Lua Nova**, n. 28-29, p. 107-157, 1993.
- EVANS, P. B.; RUESCHMEYER, D.; SKOCPOL, T. On the road toward a more adequate understanding of the State. *In*: \_\_\_\_\_. (Ed.). **Bringing the state back in**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985. p. 346-366.
- GOMIDE, A. de A.; PEREIRA, A.; MACHADO, K. R. Burocracia e capacidade estatal na pesquisa brasileira. *In*: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. de (Org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: Ipea; Enap, 2018.
- GOMIDE, A. de A.; MACHADO, R. A.; ALBUQUERQUE, P. M. Capacidade estatal e desempenho na percepção dos burocratas brasileiros: desenvolvimento e validação de um modelo de equações estruturais. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 19 (especial), p. 689-704, 2021. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1679-395120200159>>.
- GRIN, E. J. *et al.* Sobre desconexões e hiatos: uma análise de capacidades. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 23, n. 76, p. 312-336, set./dez. 2018.
- GRIN, E. J.; DEMARCO, D. J.; ABRUCIO, F. L. Capacidades estatais em governos subnacionais: dimensões teóricas e abordagens analíticas. *In*: GRIN, E. J.; DEMARCO, D. J.; ABRUCIO, F. L. (Org.). **Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro**. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2021.
- HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. As três versões do neoinstitucionalismo. **Lua Nova**, n. 58, p. 193-223, 2003.

- HOWLETT, M.; PERL, A.; RAMESH, M. Instruments and implementation styles. *In*: HOWLETT, M.; TOSUN, J. (Ed.). **The Routledge handbook of policy styles**. United Kingdom: Routledge, p. 343-354, 2021.
- IMMERGUT, H. O núcleo teórico do neoinstitucionalismo. *In*: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Ed.). **Políticas Públicas**. Brasília: Enap, v. 1, p. 155-196, 2007.
- LEVI, M. **Of rule and revenue**. Berkeley e Los Angeles: University of California Press, 1988.
- LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. 48, p. 101-110, dez. 2013.
- LIMA, L. L. *et al.* Planejamento governamental nos municípios brasileiros: em direção a uma agenda de pesquisa. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 18, p. 323-335, 2020a.
- LIMA, L. L. *et al.* Plano Plurianual como proxy para medir capacidades estatais: um estudo sobre o planejamento governamental nos municípios da região metropolitana de Porto Alegre. Urbe. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 12, 2020b. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/2175-3369.012.e20190147>>.
- LIMA, L. L.; PAPI, L. P. Planejamento governamental e o ciclo de políticas públicas: quando a semelhança não é correspondência. *In*: \_\_\_\_\_. **Planejamento e Políticas Públicas**: intencionalidades, processos e resultados. Porto Alegre: Jacarta, 2020.
- LOTTA, G.; FAVARETO, A. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 57, 2016.
- MANN, M. The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results. **European Journal of Sociology/Archives européennes de sociologie**, v. 25, n. 2, p. 185-213, 1984.
- MATUS, C. R. **Política, planejamento e governo**. Brasília: Ipea, 1993.
- MELLO, J. **Caminhos do desmonte de políticas no Brasil**: condicionantes e hipóteses. Brasília: Ipea, 2022.
- PAPI, L. P. *et al.* Institucionalização de políticas públicas: do que estamos falando? Uma análise sistemática da literatura do campo de públicas e da Assistência Social no Brasil (1990-2020). *In*: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DA ANPAD, 44., 2020, Evento *Online*. **Anais...** Anpad, 2020.
- PAPI, L. P. *et al.* Capacidades burocráticas e desempenho do planejamento governamental local: uma análise da região metropolitana de Porto Alegre/RS. *In*: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DA ANPAD, 46., 2022. Evento *Online*. **Anais...** Anpad, 2022.
- 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, p. 1-16, 2019.
- PAULO, L. F. A. A encruzilhada do Plano Plurianual: entre a extinção e o fortalecimento. **Boletim de Análise Político-Institucional**. Rio de Janeiro: Ipea, n. 27, p. 11-18, 2021.
- PIERSON, P. **Politics in time**: history, institutions, and social analysis. Princeton: Princeton University Press, 2004.

PIRES, R.; GOMIDE, A. Governança e capacidades estatais a partir da abordagem dos arranjos e instrumentos de políticas públicas. **Boletim de Análise Político-Institucional**. Brasília: Ipea, n. 19, p. 25-32, 2018.

SABATIER, P. A.; MAZMANIAN, D. A. La implementación de la política pública: un marco de análisis. *In*: VAN METER, D. S. *et al.* (Ed.). **La implementación de las políticas**. Ciudad del México: Miguel Angel Porrúa Grupo, 1996.

SKOCPOL, T. **States and social revolutions: a comparative analysis of France, Russia and China**. Cambridge: Cambridge University Press, 1979.

\_\_\_\_\_. Bring the state back. *In*: EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (Org.). **Strategies of Analysis in Current Research**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

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

SOUZA, C.; FONTANELLI, F. Capacidade estatal e burocrática: sobre conceitos, dimensões e medida. *In*: MELLO, J. *et al.* (Org.). **Implementação de políticas e atuação de gestores públicos – experiências recentes das políticas das desigualdades**. Brasília: Ipea, 2020.

TILLY, C. **The formation of national states in Western Europe**. Princeton: Princeton University Press, 1975.

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

VAN METER, D. S.; VAN HORN, C. E. El proceso de implementación de las políticas – un marco conceptual. *In*: VAN METER, D. S. *et al.* (Ed.). **La implementación de las políticas**. Ciudad del México: Miguel Angel Porrúa Grupo, 1996.

## APÊNDICE

QUADRO A.1  
Variáveis de capacidades técnico-administrativas e escores

	Variáveis	Escore
Capacidades técnico-administrativas	Ensino fundamental	1
	Ensino médio	2
	Ensino técnico	3
	Ensino superior	4
	Concursado estatutário	2
	Cargo comissionado ou de confiança	1
	1 a 5 anos de trabalho na prefeitura	1
	6 a 10 anos de trabalho na prefeitura	2
	11 a 20 anos de trabalho na prefeitura	3
	Mais de 21 anos de trabalho na prefeitura	4
	1 a 5 anos envolvido na elaboração do Plano Plurianual (PPA)	1
	6 a 10 anos envolvido na elaboração do PPA	2
	11 a 20 anos envolvido na elaboração do PPA	3
	Mais de 21 anos envolvido na elaboração do PPA	4
	Possui especialização na área do planejamento ou afins	1
	Não possui especialização na área do planejamento ou afins	0
	Elaboração e/ou gestão do PPA é sua função exclusiva	1
	Elaboração e/ou gestão do PPA não é sua função exclusiva	0
	Recebeu gratificação para a função relacionada ao PPA	1
	Não recebeu gratificação para a função relacionada ao PPA	0
	Recebeu capacitação para elaborar e/ou para gerir o PPA	1
	Não recebeu capacitação para elaborar e/ou para gerir o PPA	0
	Burocrata compreende o PPA como instrumento estratégico	1
	Burocrata não compreende o PPA como instrumento estratégico	0
	Estruturas permanentes de elaboração/gestão do PPA	1
	Estruturas <i>ad hoc</i> de elaboração/gestão do PPA	0
O município possui estruturas de monitoramento e avaliação do PPA	1	
O município não possui estruturas de monitoramento e avaliação do PPA	0	
Capacidades político-relacionais	Variáveis	Escore
	Órgãos de assessoramento participaram da organização da agenda de discussão e metodologia	1
	Órgãos de assessoramento não participaram da organização da agenda de discussão e metodologia	0
	Administração auxiliar participou da organização da agenda de discussão e metodologia	1
	Administração auxiliar não participou da organização da agenda de discussão e metodologia	0
	Administração específica participou da organização da agenda de discussão e metodologia	1
	Administração específica não participou da organização da agenda de discussão e metodologia	0
	Houve rodadas de discussão intersetorial	1
	Não houve rodadas de discussão intersetorial	0
	Houve rodadas de discussão com conselhos	1
	Não houve rodadas de discussão com conselhos de participação	0

(Continua)

(Continuação)

	Variáveis	Score
	Capacidades político-relacionais	Houve rodadas de discussão com outros órgãos/entidades
Somente órgãos da prefeitura participaram das discussões do PPA		0
Sociedade civil participou de discussões relacionadas à elaboração		1
Sociedade civil não participou de discussões relacionadas à elaboração		0
Poder Legislativo participou de discussões relacionadas à elaboração		1
Poder Legislativo não participou de discussões relacionadas à elaboração		0
Conselhos de participação participaram de discussões relacionadas à elaboração		1
Conselhos de participação não participaram de discussões relacionadas à elaboração		0
Participação social deliberativa (orçamento participativo e audiências públicas deliberativas)		1
Participação social não deliberativa (audiências públicas consultivas, atendimento direto, conselhos de participação não deliberativos, entre outros)		0
Informações da sociedade incorporadas ao PPA		1
Informações da sociedade não foram incorporadas ao PPA		0

Elaboração dos autores.

## QUADRO A.2

### Entrevistas

Entrevista	Município
1	Alvorada
2	Arroio dos Ratos
3	Cachoeirinha
4	Campo Bom
5	Canoas
6	Derrubadas
7	Eldorado do Sul
8	Estância Velha
9	Esteio
10	Glorinha
12	Guaíba
13	Igrejinha
14	Nova Hartz
15	Nova Santa Rita
16	Porto Alegre
17	Rolante
18	São Leopoldo
19	Sapucaia do Sul

Elaboração dos autores.