

METODOLOGIAS E ATORES DE FORMULAÇÃO DO PLANO PLURIANUAL MUNICIPAL: UM ESTUDO DE CASO DO MUNICÍPIO DE CANOAS, RIO GRANDE DO SUL¹

Luciana Pazini Papi²
Pablo Ziolkowski Padilha³
Guilherme Horstmann⁴

1 INTRODUÇÃO

Há mais de três décadas, o planejamento governamental descentralizado, participativo e estratégico foi instituído pela Constituição Federal de 1988 (CF/1988) como peça-chave de gestão das políticas públicas e dos territórios brasileiros. Buscando inverter a lógica do planejamento centralizado e normativo, desenvolvido por uma elite tecnoburocrática, no contexto desenvolvimentista, a nova modelagem ambicionava uma maior aproximação da população nos processos decisórios, trazendo maior operacionalidade aos planos, *accountability* e eficácia nas políticas públicas.

Neste íterim, o Plano Plurianual (PPA) foi definido como um dos instrumentos político-orçamentários de médio prazo, devendo ser produzido por estados, municípios e a União de quatro em quatro anos. Em sua aceção constitucional, o PPA deve oficializar o programa do governo eleito, apresentando os objetivos estratégicos, as diretrizes, bem como os propósitos e as metas de programas e políticas públicas. Cumpre, assim, a função de operacionalizar a implementação das principais políticas públicas, escolhidas pela população, delimitando as prioridades e os recursos orçamentários disponíveis. Ademais, a Lei Complementar (LC) nº 131, de 27 de maio de 2009, incentivou a sociedade a participar do processo de elaboração e discussão dos planos por meio de audiências públicas, no intento de conquistar maior transparência (Brasil, 2009).

No entanto, tendo em vista os legados da construção do planejamento governamental no Brasil, que concentrou capacidades técnicas, burocráticas e a “cultura de planejamento” na União, somados à baixa tradição de participação, derivada de uma cidadania bloqueada (Trindade, 2000), o desenvolvimento de um planejamento participativo, intersetorial e com caráter estratégico é um grande vir a ser aos governos locais, demandando esforços deliberados dos atores políticos e societários.

A partir dos anos 1990, houve um conjunto de esforços para inverter essa trajetória de baixa participação nos processos decisórios (em que pese o avanço das políticas neoliberais e a defesa do Estado mínimo) no Brasil, em especial no planejamento. Sob influência do autor Carlos Matus, postulou-se a ideia de se redesenhar o modelo de planejamento *top-down* para uma forma mais participativa e aderente à realidade.

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi34art10>

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. Doutorando do PPGPP/UFRGS.

4. Mestrando do PPGPP/UFRGS.

Entretanto, as novas reflexões e metodologias acerca do planejamento governamental demoraram a atingir o território nacional, sobretudo os municípios, sendo um desafio até os dias atuais. Isso se deve, em parte, à recente história dos municípios como entes estatais responsáveis pela implementação de políticas públicas, assim como pela baixa capacidade de governar em grande parte deles (Grin e Abrucio, 2019). Assim, não apenas o planejamento é uma tarefa incipiente para a maioria das municipalidades como sua participação contraria os legados oligárquicos que marcaram muitas dessas realidades durante a história (Leal, 1997).

Tendo em vista esse cenário, neste artigo discutimos a participação de distintos atores (sociais e governamentais) no processo de elaboração do PPA municipal, buscando identificar espaços para o seu fortalecimento. Para tanto, escolhemos analisar o caso do município de Canoas, no Rio Grande do Sul, que elaborou em 2021 o PPA 2022-2025, contando com metodologias participativas. Entender as metodologias utilizadas em Canoas, isto é, as lacunas e inovações produzidas naquele contexto, pode contribuir com o avanço do processo participativo de planejamento nos demais municípios brasileiros.

Metodologicamente, trata-se de um estudo de caso exploratório que contou com análise de conteúdo e entrevista semiestruturada em 2021. Em relação à operacionalização, utilizamos o método de *casing* (Ragin, 1992; 2009), com base na proposta teórico-metodológica do Planejamento Estratégico Situacional (PES), que elenca quatro momentos-chave ao planejamento: explicativo, normativo, estratégico e tático-operacional (Matus, 1996a; 1996b). Sabe-se que ainda há muito espaço para pesquisas desse tipo, dado que são escassos os trabalhos brasileiros que têm como objeto principal o planejamento local (Lima e Papi, 2020).

Nas próximas seções, trazemos o debate teórico, buscando contextualizar e definir o conceito de *metodologias de planejamento*, a importância da participação dos atores sociais, burocráticos e setoriais, seguido da metodologia e de achados empíricos.

2 METODOLOGIAS NO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

Segundo Matus (1993; 1996), o planejamento é um dos principais instrumentos técnico-políticos de um Estado para pensar e criar, de forma sistemática, o futuro desejado, mesmo diante das mudanças e incertezas da realidade. Assim, o conceito carrega a ideia de escolha e condução do futuro pelos governos e pela sociedade, contrariando a lógica da reprodução social, improvisação e sujeição aos rumos do mercado. Conforme o autor, planejar é não deixar “que nos levem” e tratarmos de ser condutores do nosso próprio futuro (Matus, 1996b, p. 13).

Entretanto, apesar dessa centralidade, o sentido do planejamento desenvolvido na América Latina (no início do século XX) não necessariamente seguiu esse propósito. Com efeito, estruturaram-se, entre 1930 e 1970, grandes aparatos de planejamento centralizados (Bielchowski, 2004), em que a tecnoburocracia “planejou” para a sociedade com base em projeções econômicas supostamente científicas e neutras (Huertas, 1996; Matus, 1998; Friedmann, 2006).

Esse tipo de planejamento foi denominado por Matus como tradicional ou normativo, na medida em que se propunha a fazer grandes reflexões sobre a realidade e projeções econômicas, indicando mais o “dever ser” da realidade que o “poder ser” (Matus, 1998). Com essa modelagem, os planos se assemelhavam mais a um livro que a um documento com capacidade operacional de modificar a realidade.

Como alternativa a esse tipo de planejamento de baixa aderência à realidade, Matus elaborou o PES, pautado na perspectiva de que os planos devem se transformar em peças que colaborem, de fato, com a capacidade de governar e implementar políticas públicas. No âmbito prático, uma das principais preocupações do PES se refere à construção de viabilidade dos planos, que passa prioritariamente pelo envolvimento de uma multiplicidade de atores no processo de elaboração, implementação e acompanhamento; pela não oposição entre planos de curto, médio e longo prazo; e pela compreensão da complexidade e dinâmica societária.

Para dar vida ao PES, ele foi organizado em quatro momentos – explicativo, normativo, estratégico e tático-operacional –, o que permite trabalhar com a complexidade dos problemas sociais em diversos contextos (Matus, 1996a; 1996b). O momento explicativo diz respeito à compreensão da situação indesejada. Esse momento é crucial no processo de planejamento, pois a leitura dos problemas sociais e de suas causas deveria levar a soluções (programas e objetivos) integradas, propiciando a articulação dos setores de políticas públicas com a desejada intersectorialidade. O momento normativo é aquele em que se estabelecem os grandes objetivos a serem alcançados no plano (Huertas, 1996). O momento estratégico, por sua vez, é aquele que visa dar viabilidade para as propostas de solução já elaboradas. Logo, devem ser verificados objetivos, recursos, tecnologia e organização disponíveis, assim como a viabilidade política. Por fim, a dimensão tático-operacional refere-se à aplicação do plano, à sua operacionalização e gestão.

O PES inovou em muitos aspectos se comparado ao planejamento tradicional: i) ao considerar a realidade complexa e mutável; ii) ao evidenciar que não existe conhecimento neutro com capacidade de prever o futuro; e iii) ao superar o embate técnica *versus* política no ato de governar. A riqueza analítica deve-se ao fato de Matus (1993) demonstrar que, diante da diversidade de atores sociais, gera-se a capacidade de produzir múltiplas explicações e possibilidades de projetar o futuro desejado de forma coletiva e mais aderente aos contextos vividos. Dentro de um sistema social criativo, o PES reconhece a concomitância de vários planos em concorrência ou em conflito, podendo gerar um final aberto e mais democrático, contribuindo para a construção de planos com maior eficácia. Tendo em conta estes postulados, a seguir abordamos a importância da participação de atores no processo de elaboração do PPA.

2.1 Atores no processo de elaboração do PPA: a sociedade civil, os setores de políticas públicas e a burocracia

O PPA, na forma como foi idealizado na CF/1988, é um instrumento técnico-orçamentário. No entanto, entendemos que ele porta potencialidades para se tornar um instrumento de congregação dos desejos coletivos e de organização das prioridades públicas, tendo um caráter político-técnico-orçamentário. Para tanto, tomando as recomendações de Matus (1993; 1996), o processo de elaboração deveria contar com a participação de múltiplos atores, situados em diferentes arenas sociais capazes de influenciar o processo decisório.

Se os atores da arena “sociedade civil” são fundamentais para dar maior eficácia aos planos, outro ator relevante são as burocracias que atuam tanto em sua elaboração quanto na execução de políticas públicas. Apesar de o legado tradicional de planejamento ter conduzido uma associação da burocracia com neutralidade e presunção científica e organizacional, o papel das burocracias é fundamental para a gestão, o planejamento e a implementação de políticas públicas (Cavalcante, Lotta e Oliveira, 2018), compondo o que a literatura tem chamado de capacidades burocráticas (Evans, Rueschemeyer e Skocpol, 1986).

Com efeito, cada vez mais a literatura brasileira tem demonstrado que as burocracias, em seus distintos níveis,⁵ afetam os resultados das políticas públicas (Sátyro, Cunha e Campos, 2019; Bichir, Simoni Júnior e Pereira, 2020; Marengo, Strohschoen e Joner, 2017) e igualmente o processo de planejamento (Papi *et al.*, 2022). No que diz respeito aos municípios, envolver os burocratas das diferentes instâncias de governo no processo de elaboração é de suma importância, uma vez que esses atores possuem capacidade técnica e conhecimento privilegiado dos setores de políticas finalísticas e do contexto de trabalho, além de se relacionarem de forma direta com a população. Dessa maneira, as burocracias em seus distintos níveis têm o potencial de alavancar uma questão bastante preterida na gestão pública brasileira: a intersetorialidade.

Em termos conceituais a intersetorialidade surge no campo das políticas públicas como uma forma de o Estado atuar em contextos de desarticulação, fragmentação e superposição dos atos de governo, bem como da exposição do público-alvo das políticas a um paralelismo de intervenções (Tumelero, 2018). Assim, pressupõe-se que a construção de bases políticas e de mecanismos horizontais que estabeleçam a comunicação, a articulação e a formação de uma nova cultura organizacional entre órgãos e agentes públicos passa pela valorização da intersetorialidade (Wanderley, Martinelli e Paz, 2020).

Em relação ao planejamento governamental, a intersetorialidade pode ser construída a partir de um trabalho de negociação entre os diversos órgãos da administração pública, por meio de abordagens horizontais e matriciais, em um trabalho de coordenação, e não de imposição hierárquica (Paulo, 2010). A metodologia proposta por Matus no PES, portanto, não dialoga diretamente com essa proposição de organização horizontalizada do planejamento.

Portanto, a intersetorialidade se constitui numa importante alternativa para superar a situação fragmentada encontrada hoje dentro dos governos. Por meio dela, é possível promover uma convivência mais articulada e cooperativa, seja entre ministérios, secretarias e órgãos governamentais, seja entre dirigentes políticos, burocracia pública e a própria sociedade civil na condução das políticas públicas.

3 METODOLOGIA

Trata-se de um estudo exploratório, de abordagem qualitativa, tendo por objetivo conhecer de forma aprofundada a participação da sociedade civil e dos setores de políticas públicas na formulação do PPA 2022-2025 de Canoas.

Utilizamos neste artigo o método *casing*, que, conforme Ragin (1992; 2009), refere-se ao processo metodológico de delimitar e declarar casos de pesquisa por meio do “encaixe” sistemático de categorias teórico-conceituais com dados empíricos e especificidades de um fenômeno. O processo foi feito em duas etapas, sendo a primeira uma tentativa de ter uma visão geral do processo de elaboração do PPA 2022-2025 de Canoas, ou seja, os atores, as metodologias e a agenda de trabalho. A segunda fase foi a de encaixe metodológico nos momentos conceituados formulados por Matus (1993; 1996a; 1996b): explicativo, normativo e estratégico. Ressaltamos aqui que o momento tático-operacional não foi analisado por se tratar de um processo posterior à elaboração, embora seja

5. É possível distinguir a burocracia em três níveis: i) burocracia de alto escalão; ii) burocracia de médio escalão; e iii) burocracia de nível de rua. A burocracia de alto escalão é composta por dirigentes políticos não eleitos (ministros nacionais e secretários subnacionais) nomeados diretamente pelos chefes do Executivo, que protagonizam processos decisórios em determinado campo sob sua jurisdição (Palotti e Cavalvanti, 2015; 2018). Seu papel no planejamento é de coordenação, decisão e relações institucionais.

manifesto que os momentos não são estáticos e, portanto, se retroalimentam, mas para este estudo optamos por não considerar essa etapa da ação.

A escolha de Canoas, localizado na região metropolitana (RM) de Porto Alegre, é justificada por se tratar do quarto maior município do Rio Grande do Sul, com 348.208 habitantes, de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2020, representando um caso de significativa complexidade socioeconômica e de gestão. Ademais, o prefeito municipal, Jairo Jorge, além de ter formação superior em gestão, declara posicionamento favorável ao planejamento e à participação. O quadro 1 descreve os objetivos e as metodologias utilizadas no estudo.

QUADRO 1
Abordagem metodológica de acordo com os objetivos

Objetivos	Abordagem metodológica
1) Identificar as metodologias utilizadas para a elaboração e a redação do PPA, em específico. 2) Analisar a influência de modelos de PPAs de outras esferas de governo. 3) Observar a concepção de planejamento adotada para a elaboração do PPA. 4) Verificar os principais conceitos metodológicos adotados para a elaboração do PPA. 5) Elaborar a agenda de trabalho.	Análise documental ¹ e análise de conteúdo (entrevista com gestor). ²
1) Analisar as rodadas de discussão para a elaboração do PPA e o envolvimento dos atores governamentais e não governamentais. 2) Observar o papel do prefeito, dos burocratas de alto e médio escalão e de nível de rua. 3) Observar a participação da sociedade civil no processo de elaboração.	Análise documental, de conteúdo (entrevista com gestor) e observações em campo. ³
1) Avaliar como se deu o envolvimento dos setores de políticas públicas na elaboração do PPA. 2) Observar se houve rodadas diretas/indiretas (deliberativas ou consultivas) de participação. 3) Analisar como as demandas dos setores de políticas públicas foram incorporadas ao PPA (na forma de problemas ou no modelo setorial).	Análise documental e de conteúdo.

Fonte: Prefeitura de Canoas. Disponível em: <<https://www.canoas.rs.gov.br/planoplurianual/>>.

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Documentos do PPA 2022-2025 analisados: audiência pública; cronograma; apresentação completa; e Conselho da Cidade.

² Entrevista realizada: diretor de planejamento e controle orçamentário; opinômetro.

³ Apresentações virtuais observadas: uma audiência pública aberta.

O levantamento dos dados foi feito entre maio e junho de 2021. Nesse momento, foram coletados dados de quatro documentos institucionais, todos disponibilizados pela Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão (SMPG): dois documentos internos e um aberto ao público, e o cronograma de elaboração. Foram feitas observações em campo – especificamente de quatro apresentações institucionais em formato virtual da prefeitura de Canoas (duas disponíveis ao público) – e coleta de dados – por meio de entrevista semiestruturada, realizada em 31 de maio de 2021, com o diretor de Planejamento e Controle Orçamentário responsável pela elaboração da metodologia do PPA, sediado na Diretoria de Planejamento e Controle Orçamentário (DPCO) da SMGP. O roteiro foi dividido em cinco blocos, que buscaram identificar: i) o perfil do participante; ii) aspectos gerais do PPA municipal; iii) o significado do PPA para o município; iv) a metodologia de elaboração; e v) a intersectorialidade e a participação social, a qual foi transcrita na íntegra e analisada conforme as dimensões propostas neste estudo.

A próxima subseção expõe a análise feita com base na metodologia apresentada. Os dados primários e secundários foram selecionados e analisados com base em categorias teóricas elaboradas a partir do PES proposto por Matus (1996a; 1996b), constituído pelos momentos: explicativo, normativo, estratégico e tático-operacional.

3.1 As bases metodológicas de elaboração do PPA: achados empíricos

A elaboração do PPA 2022-2025 do município de Canoas começou a ser executada a partir de 22 de fevereiro de 2021, com a formação de um “núcleo de governo” (NG)⁶ composto pela cúpula do governo eleito.⁷

Em termos de inspiração em modelagens de planejamento de outros níveis de governo ou de consultorias, o PPA do município usou como exemplo os PPAs federal, estadual e de alguns municípios da RM de Porto Alegre.

A concepção que norteou a elaboração do PPA parece ter origem na gestão pública gerencial, uma vez que o prefeito, junto ao NG, compreende que a gestão deve ser voltada para resultados, buscando padrões de eficiência e eficácia. Entretanto, por mais que a elaboração tenha se orientado pela concepção gerencial de gestão pública, nenhum instrumento técnico de planejamento com base nessa tradição foi utilizado, como a matriz SWOT,⁸ o planejamento estratégico corporativo ou o *balanced scorecard*.⁹

Quando questionado a respeito do conhecimento sobre teorias, metodologias e técnicas que orientaram os trabalhos de elaboração do PPA, o entrevistado referiu que a experiência prática e teórica do prefeito tiveram papel fundamental no processo: “A própria experiência do prefeito o inspirou (...). Ele é um estudioso e conhece esses teóricos como Matus e outros” (entrevista 1 com o diretor – 2021).

A partir desses fundamentos, foram definidas a metodologia que seria implementada para a construção do documento e a agenda de trabalhos, dividida em três dimensões: estratégica, tática e operacional. Além disso, foram designados os instrumentos para a participação da burocracia estatal e da sociedade civil, que serão explorados nas subseções descritas a seguir.

3.2 Definição e levantamento dos problemas: o momento explicativo

O primeiro momento analisado foi o explicativo, que é aquele em que se realiza o levantamento dos problemas a serem enfrentados por uma certa comunidade, conjugando os saberes do governo aos saberes sociais e coletivos. A principal fonte que embasou a leitura dos problemas coletivos foi o programa de governo eleito, levantado no período pré-eleitoral. Quando questionou-se ao entrevistado

6. Esse núcleo foi formado por: Gabinete do Prefeito (GP), SMPG, DPCO e Secretaria Municipal de Governança e Enfrentamento à Pandemia (SMGEP) (Governança).

7. Cabe salientar que, no momento deste estudo, o chefe máximo do Executivo do município de Canoas está passando pelo seu terceiro mandato, sendo o primeiro no período 2009-2012, o segundo em 2013-2016 e o terceiro em 2021-2024. Desse modo, alguns preceitos e diretrizes estratégicas já são de conhecimento da atual gestão, a qual, desde a primeira proposta de PPA, já indicava o compromisso com a participação popular.

8. *Strengths* (forças), *weaknesses* (fraquezas), *opportunities* (oportunidades) e *threats* (ameaças).

9. Trata-se de uma metodologia de medição e gestão de desempenho desenvolvida em 1992 pelos professores da Harvard Business School (HBS). Os métodos usados na gestão do negócio, dos serviços e da infraestrutura baseiam-se normalmente em metodologias consagradas que podem utilizar a tecnologia da informação (TI) e os *softwares* de Enterprise Resource Planning (ERP) como soluções de apoio, relacionando-a à gerência de serviços e à garantia de resultados do negócio.

sobre como os problemas foram compreendidos e elencados para o plano, ele expõe que, “via de regra, em tese, é para acontecer já na campanha” (entrevista 1 com o diretor – 2021).

No que tange à participação da sociedade, foram adotadas ferramentas de consulta *a posteriori* da metodologia de elaboração do PPA, por meio, principalmente, do “prefeito na estação, que todas as quintas-feiras vai para uma estação aqui do Trensurb [Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre] e ouve a população das 6h às 8h30 da manhã”, e também do “prefeito presente, que todas as sextas-feiras, das 14h às 18h, vai nas ruas, vai com a equipe para ver os problemas que aquela comunidade está tendo” (entrevista 1 com o diretor – 2021).

Como exposto na entrevista, os problemas e as demandas prioritárias a serem englobados no PPA foram definidos no período de pré-campanha, ou seja, as demandas trazidas pelo “prefeito na estação” e pelo “prefeito presente” tiveram pouco potencial de ser efetivamente englobadas ao PPA.

Em relação à burocracia estatal, tanto a de nível de rua quanto a de médio escalão, representantes de setores de políticas, não foi mencionada sua participação neste momento, explicitando-se, então, a prioridade do NG na definição dos problemas a serem sanados pela gestão.

3.3 Definição de objetivos norteadores: momento normativo

O momento normativo é a fase de definição de macro-objetivos e ações prioritárias para resolver as demandas e os problemas elencados no momento explicativo. Em relação às prioridades do momento normativo, fica explícito o programa eleito como central: “Sempre a gente fala que a prioridade das prioridades é o programa de governo (...). Isso é parte básica, elementar, do plano” (entrevista 1 com o diretor – 2021).

Nessa etapa, o NG criou grupos de trabalho (GTs)¹⁰ que definiram os programas por áreas. Após essa deliberação, o GT definiu quais secretarias comporiam cada área, conforme o quadro 2.

QUADRO 2
Composição das áreas por órgãos municipais

Área	Composição
Social	Secretaria Municipal de Educação (SME); Secretaria Municipal de Indústria e Comércio e Desenvolvimento (SMCID); Secretaria Municipal de Saúde (SMS); Secretaria Municipal de Esporte e Lazer (SMEL); Secretaria Municipal de Cidadania (SMC); Secretaria Municipal de Segurança Pública (SMSP).
Infraestrutura, desenvolvimento e ambiente	Secretaria Municipal de Transportes e Mobilidade (SMTM); Secretaria Municipal de Obras (SMO); Secretaria Municipal de Serviços Urbanos (SMSU); Secretaria do Desenvolvimento Urbano e Habitação (SMDUH); Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Turismo e Inovação (SMDETI); Secretaria Municipal do Meio Ambiente (SMMA); Secretaria Extraordinária dos Direitos dos Animais (Seda).
Gestão	GP; PGM; Guarda Municipal de Canoas (GCM); SMF; SMPG; SMGEP; Secretaria Municipal das Relações Institucionais (SMRI); Escritório de Projetos; Escritório de Comunicação.

Fonte: SMPG, 2021.
Elaboração dos autores.

Depois de elaborados os programas-chave, o NG convocou as secretarias setoriais para o seminário de alinhamento, cujo objetivo foi orientar o processo de construção dos programas setoriais (social; infraestrutura, desenvolvimento e ambiente; e gestão) e como eles comporiam o PPA.

Nesse sentido, a metodologia proposta para a elaboração traduziu-se no envolvimento da burocracia das secretarias setoriais. Por meio de reuniões com o secretário do NG, apresentou-se

¹⁰ Gabinete do Vice-Prefeito; SMPG; DPCE/MP; Procuradoria Geral do Município (PGM); Secretaria Municipal de Fazenda (SME); SMGEP; Escritório de Projetos, Fundação Municipal de Tecnologia da Informação e Comunicação de Canoas (Canoastec) e Escritório de Comunicação.

metodologia e os conceitos que foram utilizados no PPA para a apropriação e a familiarização dos burocratas – a DPCO/SMPG também elaborou cartilhas e outros materiais com as sugestões de programas setoriais enviados para as secretarias. O NG realizou oficinas técnicas para o preenchimento de propostas setoriais do PPA que, posteriormente, foram devolvidas pelas secretarias.

Então, cada secretaria tem o seu suporte técnico que vai dar o suporte ao secretário para elaborar a peça. Então, quem operacionaliza essa parte são as assessorias técnicas. Nós fizemos uma rodada, (...) mas também a gente sempre constrói um conjunto de agenda de reunião com cada secretaria para fazer a orientação (entrevista 1 com o diretor – 2021).

O fluxo de envolvimento dos setores no planejamento se deu da seguinte maneira: o NG encaminhou formulários para as secretarias com orientações e instruções sobre os programas já elaborados para serem preenchidos com as ações e políticas públicas devidamente organizadas e articuladas ao orçamento. Recebendo os programas prontos, os burocratas de nível de rua e até mesmo de médio escalão de cada setor ficaram restritos a participar apenas da fase tática, e não dos demais momentos.

Uma coisa é o grupo de trabalho, outra coisa é o grupo de governo. O grupo de trabalho é mais técnico, algumas áreas estratégicas fazem parte, mas quem define as diretrizes é o núcleo do governo. Com base, assim, nessas informações, nessas discussões do grupo de trabalho com o núcleo de governo, se construíram os programas – os programas são baseados também no programa de governo (entrevista 1 com o diretor – 2021).

A participação social nesse momento foi feita de forma difusa e consultiva, sendo, porém, evidenciada a deliberação em uma parte dos recursos. Essa participação se deu por meio de uma ferramenta nomeada “opinômetro” e uma audiência pública em formato virtual (devido à pandemia da covid-19). O opinômetro ficou disponível na plataforma Google Forms durante quatro dias (16 a 19 de junho), com a intenção de levantar a preferência da população acerca de ações e programas predefinidos pelo NG e pelas secretarias, com o objetivo de

ouvir a população sobre o PPA. A população vai ter a oportunidade de dizer onde ela quer que a gente aplique os recursos. Vão eleger dentro dos ciclos os programas estratégicos – qual é o programa, essa é a pergunta, desses cinco programas, conforme os quadrantes em que a gente divide a cidade.

Essa ferramenta também foi utilizada para deliberar um montante dos recursos para os programas predefinidos para os próximos anos, que a própria sociedade civil elencaria por meio de voto como prioridade.

Nós vamos destinar R\$ 25 milhões por ano, então serão R\$ 100 milhões que nós vamos colocar à disposição da comunidade. (...) Ela vai discutir todo o orçamento montado para cada ano. O orçamento aqui de Canoas, nós estamos chegando a um valor estimado de R\$ 2 bilhões. (...) Depois, é feita a consulta. A gente traz a votação, analisa e faz os ajustes dentro desse processo (entrevista 1 com o diretor – 2021).

Já a audiência pública deu-se por meio de transmissão em redes sociais (Facebook e YouTube) para apresentar à sociedade a modelagem do PPA e seus principais programas, projeções orçamentárias e como ele se relaciona com outros instrumentos orçamentários, a exemplo da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA).

3.4 Viabilidade de implementação: momento estratégico

Para viabilizar a implementação do PPA, em termos de recursos físicos, financeiros, tecnológicos e políticos, o prefeito e o NG tiveram um papel de suma relevância. Por conta da visão estratégica do prefeito em relação ao PPA, o NG protagonizou a articulação intersetorial, definiu metas com base em projeções orçamentárias e na relação com o Poder Legislativo.

Ficou evidente, portanto, que o gestor responsável pela condução dos trabalhos valoriza a dimensão política e técnica do PPA, podendo influenciar os demais participantes do GT. Pedimos que o entrevistado elencasse, em uma escala de 1 a 5 (sendo 1 equivalente ao mínimo e 5, ao máximo), o que o PPA representa no seu município. As respostas mostram que o plano é visto como a principal peça política e de gestão de seu município, tendo também caráter técnico e orçamentário. Em menor grau, o PPA aparece como peça de articulação intersetorial e de participação social na gestão das políticas públicas.

Em relação às questões técnicas, nesse momento, ficou definido que o órgão permanente de acompanhamento da execução do PPA seria o DPCO, vinculado à SMPG. Em termos de viabilidade tecnológica, o NG, junto ao Canoastec – órgão de TI municipal –, foi responsável por definir o sistema de monitoramento das metas e dos indicadores do PPA.

4 REFLEXÕES FINAIS

Sabe-se que a Constituição Cidadã ampliou o rol de instrumentos participativos na gestão pública, em uma tentativa de aproximar a população do processo decisório. O mesmo pode ser pensado para o processo de criação de intersectorialidade a partir do planejamento.

Aplicando o PES para a análise de elaboração do PPA, identificamos que Canoas adotou, em parte, a estratégia de leitura dos problemas do município (momento explicativo), que se constituíram em ações programáticas (momento normativo), definidas em eixos que devem ser compostos de programas setoriais de ação para cada um ou denominados como “dimensões” (momento estratégico). Os programas tiveram por orientação ser compatíveis com as leis orçamentárias (momento operacional), configurando-se, então, como módulos que devem ser comuns e integrados. A principal consideração a ser feita em relação aos momentos é que a leitura da realidade realizada no momento explicativo, seguida pela formulação dos programas, não se deu com base no envolvimento dos atores, como as burocracias de níveis distintos, a sociedade civil e os setores de políticas públicas. Tomado o plano de governo eleito como base, restringiu-se a oportunidade de compreensão mais ampla dos problemas atuais enfrentados pela gestão.

Por se tratar da terceira gestão do prefeito eleito, o qual, em gestões passadas, acompanhou as capacitações da União referentes aos processos de elaboração de PPAs municipais, é possível inferir que o município de Canoas tem acumulado uma tradição participativa no planejamento, ao menos na última década. No entanto, a participação dos atores setoriais e sociais no processo de elaboração do PPA de Canoas teve um viés consultivo, tanto por parte da população quanto por parte das burocracias, buscando mais referendar o programa de governo eleito que ouvir esses atores, no sentido de coletar demandas e sugestões. As ferramentas de participação adotadas foram desenvolvidas *a posteriori* da definição dos problemas (momento explicativo) e dos programas que orientaram o plano.

Conforme já abordado, entendemos que, além da participação da sociedade civil, o envolvimento dos burocratas de múltiplos níveis que executam políticas setoriais como saúde, educação, meio ambiente, assistência social etc. qualificam o processo de construção do PPA por serem atores que conhecem o cotidiano do trabalho e as demandas específicas do campo em que atuam. Assim, com seu envolvimento, é possível se aproximar de uma leitura mais complexa da realidade, além de reforçar aspectos como a intersetorialidade e a gestão horizontal (Paulo, 2010).

As limitações à participação, contudo, não são responsabilidade da gestão atual. Como demonstramos ao longo do artigo, a cultura de planejamento local ainda é incipiente nos municípios brasileiros, assim como as práticas participativas são um grande desafio aos governos.

REFERÊNCIAS

- ABERBACH, J.; ROCKMAN, B.; PUTNAM, R. **Bureaucrats and politicians in Western democracies**. Cambridge: Harvard University Press, 1981.
- AMORIM, I. T.; COELHO, F. 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. (Org.). **Planejamento e políticas públicas: intencionalidades, processos e resultados**. Porto Alegre: Jacarta, 2021. p. 40-61.
- BICHIR, R.; SIMONI JÚNIOR, S.; PEREIRA, G. Sistemas Nacionais de Políticas Públicas e seus efeitos na implementação: o caso do Sistema Único de Assistência Social (Suas). **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 35, n. 102, 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/3510207/2020>>.
- BIELCHOWSKI, R. **Pensamento econômico brasileiro de 1930 a 1964**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.
- _____. Decreto nº 2.829, de 29 de outubro de 1998. Estabelece normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1998.
- _____. Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2009.
- _____. Ministério da Economia. **Manual técnico do Plano Plurianual do governo federal 2020-2023**. Brasília: ME, 2019.
- 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. S.; OLIVEIRA, V. E. de (Org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: Ipea; Enap, 2018. p. 59-84.

COUTO, L. F. Sistema de planejamento federal: novas respostas para velhos e novos desafios. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**, v. 1, n. 1, p. 4-14, 2011.

EVANS, P. B.; RUESCHEMEYER, 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.

FREIRE, A.; VIANA, R.; PALOTTI, P. Influência sobre o processo decisório: o que explica o protagonismo da burocracia federal de médio escalão. *In*: CAVALCANTE, P.; LOTTA, G. S. (Org.). **Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação**. Brasília: Enap, 2015. p. 91-113.

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

LEAL, V. N. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.

LIMA, L. L. *et al.* Planejamento governamental nos municípios brasileiros: em direção a uma agenda de pesquisa. **Cadernos Ebape**, v. 18, p. 323-335, 2020a.

_____. Plano Plurianual como proxy para medir capacidades estatais: um estudo sobre o planejamento governamental nos municípios da região metropolitana de Porto Alegre. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 12, 2020b.

LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services**. New York: Russell Sage Foundation, 1980.

LOTTA, G. S. O papel das burocracias do nível da rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. *In*: FARIA, C. A. (Org.). **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2012. p. 20-49.

MARENCO, A.; STROHSCHOEN, M. T. B. Abrindo a caixa-preta da gestão municipal: variações no perfil de burocracias governamentais locais. *In*: MARENCO, A.; NOLL, M. I. (Ed.). **A política, as políticas e os controles: como são governadas as cidades brasileiras**. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2018. p. 49-64.

MARENCO, A.; STROHSCHOEN, M. T. B.; JONER, W. Capacidade estatal, burocracia e tributação nos municípios brasileiros. **Revista de Sociologia e Política**, v. 25, n. 64, p. 3-21, 2017.

MATUS, C. **Política, planejamento e governo**. Brasília: Ipea, 1993. t. 1.

_____. **Adeus, senhor presidente: governantes governados**. São Paulo: Fundap, 1996a.

_____. **Política, planejamento e governo**. 2. ed. Brasília: Ipea, 1996b. t. 2.

NUNES, E. **A gramática política do Brasil: clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático**. 4. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

OLIVEIRA, V. R. Participação social nos Planos Plurianuais do governo federal: uma história recente. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**, v. 3, n. 1, p. 24-43, 2013.

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. **Anais...** Salvador: Ebap, 2019.

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. **Anais eletrônicos...** [s.l.]: Anpad, 2022.

PAULO, L. F. A. O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica. **Revista do Serviço Público**, v. 61, n. 2, p. 171-187, 2010.

RAGIN, C. C. “Casing” and the process of social inquiry. *In: RAGIN, C. C.; BECKER, H. S. (Ed.). What is a case? Exploring the foundations of social inquiry.* New York: Cambridge University Press, 1992. p. 217-226.

_____. Reflections on casing and case oriented research. *In: BYRNE, D.; RAGIN, C. C. (Ed.). The Sage handbook of case-based methods.* London: Sage Publications, 2009. p. 522-534.

REZENDE, D. A. 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.

SÁTYRO, N. G. D.; CUNHA, E. S. M.; CAMPOS, J. Análise espacial da burocracia da assistência social nos municípios brasileiros: notas para uma reflexão sobre a capacidade de implementação dessa política. **Opinião Pública**, v. 22, n. 2, p. 286-317, 2019.

SKOCPOL, T. Bringing the State back in: strategies for analysis in current research. *In: EVANS, P. B.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (Ed.). Bringing the State back in.* Cambridge: Cambridge University Press, 1986. p. 3-38.

TRINDADE, H. Brasil em perspectiva: conservadorismo liberal e democracia bloqueada. *In: MOTA, G. C. (Org.). Viagem incompleta: a experiência brasileira (1500-2000).* 2. ed. São Paulo: Editora Senac, 2000.

TUMELERO, S. M. Intersetorialidade nas políticas públicas. **Revista Brasileira de Desenvolvimento Territorial Sustentável**, v. 4, n. 2, p. 209-228, 2018. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/guaju/issue/view/2550/showToc>>.

WANDERLEY, M. B.; MARTINELLI, M. L.; PAZ, R. D. O. da. Intersetorialidade nas políticas públicas. **Serviço Social e Sociedade**, n. 137, p. 7-13. 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0101-6628.198>>.