



VIII Encontro Brasileiro de Administração Pública

ISSN: 2594-5688

Sociedade Brasileira de Administração Pública

ARTIGO

**METODOLOGIAS E ATORES DE FORMULAÇÃO DO
PLANO PLURIANUAL MUNICIPAL UMA ANÁLISE DO
CASO DO MUNICÍPIO DE CANOAS/RS**

LUCIANA PAZINI PAPI, PABLO ZIOLKOWSKI PADILHA, GUILHERME HORSTMANN

GT 4 PLANEJAMENTO PÚBLICO, GESTÃO SOCIAL E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

VIII Encontro Brasileiro de Administração Pública, Brasília/DF, 3 a 5 de novembro de 2021.
Sociedade Brasileira de Administração Pública (SBAP)
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP)
Brasil

Disponível em: <https://sbap.org.br/>

Metodologias e atores de formulação do Plano Plurianual municipal: uma análise do caso do município de Canoas/RS

Resumo

O artigo é parte de uma pesquisa realizada no âmbito do Núcleo de Pesquisa em Gestão Municipal (NUPEGEM) inserindo-se na temática do planejamento governamental. Instituído no artigo 165º da CF/1988 e outras peças normativas, o PPA reforça a ideia de que o planejamento deveria definir o futuro desejado de governos e sociedades, partindo da compreensão da multidimensionalidade dos problemas públicos, do envolvimento de múltiplos atores e abordagens metodológicas consistentes. O objetivo central deste artigo é analisar o processo de elaboração do PPA do município de Canoas, considerando em específico a metodologia utilizada e os atores envolvidos. Metodologicamente, trata-se de uma pesquisa exploratória de caso em que foram analisados os documentos oficiais referentes ao processo de elaboração, realizada uma entrevista semiestruturada com um gestor diretamente envolvido e acompanhamento da audiência pública, realizada em formato online. Os resultados obtidos apontam que o governo eleito valoriza a intersetorialidade e participação social, dado que foram levantadas as pautas setoriais através de Grupos de Trabalho e consulta junto à população dos programas para cada região.

Introdução

Há mais de três décadas que o planejamento governamental descentralizado, participativo e estratégico foi instituído pela Constituição de 1988, como peça-chave de gestão das políticas públicas e dos territórios brasileiros. Buscando inverter a lógica do planejamento centralizado, normativo e desenvolvido por uma elite tecnoburocrática entre os anos 1930 aos 1980. A nova modelagem ambicionava uma maior aproximação da população dos processos decisórios, trazendo maior operacionalidade aos planos, accountability social e eficácia nas políticas públicas.

Neste ínterim, o Planejamento Plurianual (PPA) foi eleito 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 acepção constitucional, o PPA deve oficializar o programa do governo eleito, apresentando os objetivos estratégicos, as diretrizes, objetivos e metas dos programas e políticas prioritárias¹. Cumpre, assim, a função de operacionalizar a implementação das principais políticas públicas, escolhidas pela população, delimitando as prioridades e os recursos orçamentários disponíveis para os três anos de governo eleito e o próximo ano do novo governo. Nesse sentido, é desejável que haja o envolvimento da

¹ No que se refere à estrutura, os PPAs devem ser formados pelos seguintes elementos básicos segundo a CF/1988: diretrizes, objetivos e metas para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada; já a Portaria nº 42, de 1999, do Ministério do Orçamento e Gestão, agregou as categorias programas, projetos e atividades para a apresentação das políticas, e determinou que os programas deveriam ser mensurados por meio de indicadores (BRASIL, 1999). Salienta-se que, apesar de não constar em lei, é fundamental que exista uma mensagem de abertura no PPA, uma espécie de diagnóstico, que apresentará uma análise do contexto em que o município está inserido, nas suas dimensões econômicas, sociais, institucionais, ambientais, etc., assim como uma síntese da orientação estratégica do governo municipal, elencado nos macro-objetivos (LIMA *et al.*, 2020).

sociedade e dos setores de políticas públicas em seu processo de elaboração, assim como, do Poder Legislativo no processo de aprovação (AMORIM; COELHO; LEITE et al, 2021).

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

A partir dos anos 1980 e 1990 no Brasil 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), em especial no planejamento². Sob influência do autor Carlos Matus (pertencente ao ILPES desde 1970) - postulou-se a ideia de se redesenhar o modelo de planejamento até então desenvolvido na América Latina - *top-down* e elaborado por uma pequena elite burocrática - para uma forma mais participativa, operacional e, portanto, mais aderente à realidade.

Entretanto, as novas metodologias e reflexões acerca do planejamento governamental no caso brasileiro, em que pese ter influenciado políticas públicas como a saúde e educação, demorou a atingir o território como um todo, sobretudo os municípios. Isso se deve em partes à trajetória de centralização, e em partes a nossa complexidade territorial que possui mais de 80% de municípios de pequeno porte³, assim como, conta com uma baixa capacidade de governar em um grande número deles.

Dessa maneira, a proposta deste artigo é analisar o processo de elaboração do PPA 2022-2025 do município de Canoas do RS, considerando em específico a metodologia utilizada para a formulação e os atores envolvidos no processo. Pretende-se com isso, criar um arcabouço metodológico para a avaliação dos processos de elaboração de PPAs municipais no Brasil. Metodologicamente, trata-se de um estudo de caso exploratório que contou com análise de conteúdo e entrevistas semiestruturadas. Sabe-se que ainda há muito espaço para pesquisas desse tipo, sobretudo relacionado ao âmbito municipal, dado que são escassas as pesquisas brasileiras que têm como objeto principal o planejamento local (LIMA, PAPI, 2020).

² Se destacam os esforços empreendidos pela Comissão Econômica para América Latina (CEPAL), em especial no Instituto Latino-Americano de Planejamento Econômico e Social (ILPES), que tem se conformado como um órgão de consulta e apoio teórico e metodológico aos distintos níveis governamentais latino-americanos.

Nas páginas que seguem trazemos o debate teórico buscando contextualizar e definir o conceito de “metodologias de planejamento”, assim como, especificamos a importância da participação dos atores sociais, burocráticos e setoriais. A seguir apresentamos a metodologia e os achados do estudo de caso.

2 Metodologias no processo de formulação do planejamento governamental

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

Entretanto, apesar dessa centralidade, o sentido do planejamento desenvolvido pelo mundo ocidental no início do século XX, e sobretudo na América Latina, não necessariamente seguiu esse propósito de condução coletiva do futuro desejado. Ao contrário estruturaram-se, tanto no centro quanto na periferia, entre os anos 1930 e 1970, grandes aparatos de planejamento centralizados, como sustentáculo de um modelo de Estado interventor e condutor do desenvolvimento econômico (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 vertical foi denominado por Matus de tradicional ou normativo, na medida em que se propunha a fazer grandes reflexões sobre a realidade⁴ e projeções econômicas, indicava mais o “*dever ser*” da realidade, do que o “*pode ser*” (MATUS, 1998). Com essa modelagem, os planos se assemelhavam mais a um livro, do que com um documento com objetivos e metas concatenados e capacidade operacional de modificar a realidade.

Como alternativa a esse tipo de planejamento que levou a planos rígidos, com baixa aderência à realidade vivida e dificuldades de implementação, Matus elaborou o Planejamento Estratégico Situacional - 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 primeiramente pelo envolvimento de uma multiplicidade

⁴ desde a situação de periferia, as causas do subdesenvolvimentos e saídas dele)

de atores no processo de elaboração, implementação e monitoramento e avaliação; pela não oposição de planejamento de longo, médio e curto prazo; e sobretudo pela capacidade de implementar o plano, ou seja, considerá-lo dentro de uma realidade complexa e mutável.

Assim, do ponto de vista metodológico o PES postula: 1) que o sujeito que planeja está dentro da realidade, fazendo parte de um contexto no qual outros atores também planejam; 2) o procedimento estratégico não se sobrepõe à realidade, mas surge dela, assim, a realidade passa a ser algo com vida em que os atores simulam situações, feitos que se ligam e relacionam; 3) o planejador e objeto planejado se confundem e são indissociáveis, por isso, se cumprem objetivos que o próprio autor formula; 4) não se segue uma norma desprendida, distanciada da realidade, mas busca-se uma forma de representar a realidade da maneira mais fidedigna; se origina do comportamento dos atores em que ações e reações, metas e requisitos aparecem explicados por um mesmo sistema de comportamento.

Como se percebe, a principal diferença do modelo tradicional de planejamento para o PES encontra-se na consideração do papel dos atores na dinâmica do processo de elaboração. Frente à diversidade de atores sociais, gera-se a capacidade de produzir múltiplas explicações e possibilidades de projetar o futuro desejado. 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 e para colaborar com a implementação dessa metodologia de planejamento na prática.

Para viabilizar a aplicação do planejamento, o autor organizou o PES em 4 momentos que permite trabalhar com a complexidade dos problemas sociais em diversos contextos (MATUS, 1996a 1996b). São eles, os momentos: *explicativo*, *normativo*, *estratégico* e *o tático operacional*. O momento explicativo diz respeito à compreensão da situação indesejada. Importa salientar que esse momento é de suma importância no processo de planejamento, pois a leitura dos problemas sociais e suas causas, deveria levar a soluções (programas e objetivos) integradas, propiciando a articulação dos setores de políticas públicas e a desejada intersectorialidade. Na sequência do momento explicativo vem o momento normativo, que é aquele em que se estabelecem os grandes objetivos a serem alcançados no plano (HUERTAS, 1996). O momento estratégico é aquele que visa dar viabilidade para as propostas de solução já elaborada, assim devem ser verificados os objetivos, recursos, tecnologia e organização disponíveis, assim como, a viabilidade política. No último momento, o tático-operacional refere-se à aplicação do plano, à sua operacionalização e gestão. Cabe salientar que a ação não é a mera execução do plano, mas uma adaptação, dadas as circunstâncias encontradas (HUERTAS, 1996).

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

O PPA na forma como foi idealizado, deveria ser um instrumento de congregação de desejos coletivos, tanto do governo quanto da sociedade. Para tanto, o processo de elaboração deveria contar com a participação de múltiplos atores sociais, situados em diferentes arenas e portadores de ideias e interesses. Ademais, sendo uma das principais peças de planejamento local, deveria articular os setores de políticas públicas como a saúde, educação, assistência social, entre outros setores, para enfrentar problemas comuns com maior eficácia e economia de recursos públicos. Considerando o exposto, nas páginas que seguem apresentamos os atores e seus papéis na elaboração de um planejamento governamental com capacidade de cumprir seus objetivos sociais.

2.1.1 A sociedade civil como ator na elaboração do PPA

Conforme demonstrou Matus (1993) o acesso da sociedade civil nas diversas fases do planejamento governamental pode alterar significativamente a forma de relação do poder público com a população, de modo que pode contribuir para a construção de alternativas efetivas para um futuro que de fato atenda suas demandas. Assim, um sistema de planejamento estratégico que priorize os anseios e as necessidades da sociedade por meio da instituição de diversas instâncias de participação direta, como conselhos, conferências, audiências públicas, orçamentos participativos, entre outros, pode contribuir com a construção e o aprofundamento da democracia (CAVALCANTE *et al*, 2018).

Essa relação de corresponsabilidade entre o Estado - por meio de sua gestão, burocracia - e a sociedade civil que permeia todas as temáticas de atuação das políticas públicas, amplia a visão sobre os problemas e soluções do conjunto da cidade, além de reconhecer o direito de participação como elemento fundamental da cidadania⁵. Também, é através do reconhecimento da sociedade civil como ator-produtor de ideias a serem incorporados na agenda estatal e consequentemente incorporados nos planos plurianuais, que aumentaria a capacidade de acompanhamento das políticas públicas, seja via monitoramento e avaliação, seja por meio do controle social.

No caso do envolvimento da população na elaboração do PPA, abre-se mais um canal de engajamento societário, contribuindo para a aprendizagem democrática, incluindo o

⁵ Agregar as diversas instituições participativas ao que Pogrebinschi e Ventura (2017, p.14) chamam de inovações democráticas, oferecem aos cidadãos mais chances de formular e significar as suas preferências, assim como, oferece aos representantes eleitos mais oportunidades para receber os sinais emanados pelos cidadãos a respeito das políticas que lhe são preferidas e assim, tornando as ações mais responsivas.

entendimento de diferenças e processamento de conflitos. Portanto, ao trabalhar com enfoques participativos de planejamento, conforme Matus (1996), possibilita-se a leitura dos problemas sociais de forma contextualizada, assim como, se potencializa a sinergia dos atores governamentais (burocracias e setores) e não governamentais na busca de soluções. A participação contribui, assim, para maior eficácia dos planos.

Em síntese, quando mecanismos participativos, nos quais a sociedade civil tem acesso, passam a exercer algum tipo de efeito nos processos-decisórios há a possibilidade de melhoria na entrega de políticas públicas, uma vez que as aproxima da realidade vivida, aprimorando os mecanismos de controle e avaliação de políticas, atuando de forma positiva no bem-estar social⁶.

2.1.2 Os setores de Políticas Públicas como atores (intersectorialidade)

A Constituição Federal de 1988 dispõe que o Estado brasileiro e suas ações governamentais devem ser integradas de forma intersectorial e interinstitucional. Diante disso, a intersectorialidade surge no campo das políticas públicas como possibilidade 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).

Tal forma de o governo atuar é compreendida como uma estratégia de gestão pública democrática que busca gerir as políticas públicas além de um alcance gerencial. Dessa maneira, pressupõe a construção de bases políticas e de mecanismos horizontais que estabeleçam a comunicação, articulação e a formação de uma nova cultura organizacional entre órgãos e agentes públicos (WANDERLEY, MARTINELLI, DA PAZ, 2020).

Em relação ao Planejamento Governamental essa atividade é concebida numa lógica intersectorial uma vez que, deve 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, no ZOOP e MAAP dialoga diretamente com essa proposição de organização horizontalizada do planejamento.⁷

⁶ De Toni destaca três elementos para distinguir processos de planejamento "participativos" dos "não participativos": (i) "empoderamento dos participantes e das arenas de disputa e pactuação", no sentido da distribuição de poder e efetivação de demandas; (ii) "comunicação e transparência de procedimentos", pois o autor entende que todo processo de participação é um processo comunicativo; (iii) "mecanismos de monitoramento e avaliação de resultados auto constituídos e regulados", para responsabilização dos indivíduos e alcance de objetivos (DE TONI, 2014, p.16).

⁷ Assim, no processo de elaboração do PPA, por exemplo, deve-se promover uma certa flexibilização das metodologias adotadas de forma que cada setor possa apresentar suas metas e prioridades de acordo com a sua

Corroborando essa tese, Rezende (2010) defende que a construção das fases e as respectivas subfases da metodologia do Planejamento Estratégico Municipal (PEM), devem ser elaboradas por equipes multidisciplinares atuando de forma interdisciplinar e coletiva. A nomenclatura da equipe é diversificada o que depende de cada projeto, podendo ser chamada de equipe multifuncional, time de trabalho, célula de atividades, comitê de trabalho ou até mesmo centro de governo (REZENDE, 2010; DE TONI 2021)⁸. Após nomear a equipe multidisciplinar ou os comitês de trabalho responsáveis pela elaboração do PEM, será necessário capacitar todas as pessoas que constituem esses comitês, para posteriormente, planejar as atividades de cada um.

Portanto, a intersetorialidade se constitui em uma importante alternativa para se superar a situação fragmentada e competitiva encontrada hoje dentro dos governos. Por meio dela é possível promover uma convivência organicamente articulada e cooperativa, seja entre ministérios, órgãos e instâncias federativas, seja entre dirigentes políticos, burocracia pública e a própria sociedade civil na condução das políticas públicas e da atividade do planejamento governamental.

2.1.3 A burocracia como ator do planejamento

Como já indicado, a Constituição de 1988, buscou modificar a realidade de centralização burocrática e insulamento (NUNES, 2010), ao descentralizar a tarefa de implementação de políticas e do planejamento aos estados e municípios, trazendo demandas por formação de burocracia de distintos níveis. Assim, em que pese o legado tradicional de planejamento ter levado ao afastamento da realidade, por ser elaborado por “ilhas” burocráticas de alto escalão, o papel das burocracias são fundamentais no ato de planejar, pois são esses atores que elaboram, coordenam e implementam as ações públicas no cotidiano.

Conforme a literatura acerca da burocracia governamental é possível distinguir a burocracia em três níveis: (i) burocracias de alto escalão; (ii) burocracias 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

experiência, utilizando o conhecimento dos distintos níveis de burocracia - que atuam coordenando e implementando ações setoriais. Com isso, valoriza-se a experiência de planejamento de cada setor, cria-se o intercâmbio entre os diferentes membros do governo e da sociedade levando a um fortalecimento da metodologia oferecida para elaboração do Plano (PAULO, 2010).

⁸ Tendo por composição os seguintes atores: conselho do município, conselho municipal ou conselho da comunidade local; conselho diretor ou patrocinadores do PEM; comitê gestor ou comitê executivo, ou equipe multidisciplinar coordenadora do PEM; grupos de trabalho, comissões especializadas ou conselhos setoriais; e assessores externos (REZENDE, 2010, p. 8).

jurisdição (PALOTTI e CAVALVANTI, 2015; 2018). Seu papel no planejamento é de coordenação, decisão e relações institucionais.

A burocracia de médio escalão tem sido analisada como um grupo de funcionários classe ou segmento transversal das estruturas de governo situada entre os decisores e os implementadores, que atuam como intermediários entre o topo e a base da burocracia no processo de informação. (LOTTA, PIRES, OLIVEIRA, 2018). Já, as burocracias de nível de rua podem ser definidas a partir de três critérios: (1) seu trabalho entrega serviços públicos, (2) seu trabalho se faz na interação e (3) seu trabalho possui algum grau de discricionariedade (Cavalcanti et al., 2018). Ademais, a literatura converge no entendimento de que esse grupo é altamente ligado à fase de implementação, tendo contato direto com o público e suas demandas (LIPSKY, 1980; LOTTA, 2012).

Em se tratando de planejamento governamental nos níveis subnacionais, envolver os burocratas das diferentes instâncias de governo no processo de elaboração é de suma importância, uma vez que são esses atores que concentram capacidade técnica e conhecimento privilegiado do contexto de trabalho; conhecem a população beneficiária de políticas públicas; vivenciam as demandas setoriais no cotidiano, assim como, possuem informações relevantes sobre a realidade situacional em que estão inseridos. Desta maneira, podem ser considerados atores centrais na compreensão dos problemas enfrentados pelo setor público e na busca de soluções viáveis.

3 Metodologia

Para atender aos objetivos do trabalho, lançamos mão de uma pesquisa qualitativa, por meio de um estudo exploratório de caso, que tem como objetivo conhecer de forma aprofundada a participação da sociedade civil e dos setores de políticas públicas na formulação do Plano Plurianual 2022-2025 de Canoas. A escolha de Canoas se justifica, pois se trata do quarto maior município do Rio Grande do Sul (com 348.208 mil habitantes) IBGE (2020), localizado na Região Metropolitana de Porto Alegre, representando um caso de significativa complexidade socioeconômica e de gestão. Com base no estudo deste caso, pretende-se modelar uma metodologia de pesquisa para se aplicar a outras realidades de planejamento no Brasil. Para responder os objetivos do trabalho, elaboramos categorias e dimensões analíticas para guiar a coleta e análise de dados, conforme descrito no quadro I, abaixo.

O levantamento dos dados foi feito entre os meses de maio e junho de 2021, momento em que observamos quatro apresentações institucionais da prefeitura de Canoas (duas internas e duas disponíveis ao público). Realizamos também uma entrevista no dia 31 de maio de 2020

com um diretor responsável pela elaboração do planejamento, da Diretoria de Planejamento e Controle Orçamentário, sediada na Secretaria de Planejamento e Gestão.

Quadro I - Abordagem metodológica de acordo com os objetivos

Objetivos	Abordagem Metodológica
<p>1) Identificar as metodologias utilizadas para elaboração e redação do PPA, em específico:</p> <p>i) a influência de modelos de PPA's de outras esferas de governo; de outros municípios e/ou consultorias privadas; (pergunta)</p> <p>(ii) a concepção de planejamento adotada para elaboração do PPA (político-estratégico/técnico-orçamentário) (perguntas)</p> <p>(iii) os principais conceitos metodológicos (tradicional/estratégico/participativo) adotados para a elaboração do PPA; (análise documental e perguntas)</p> <p>(iv) os principais conceitos de gestão pública que inspiraram o trabalho (tradicional, burocrática, gerencial);</p> <p>(v) a aplicação de técnicas específicas da Administração Pública; pergunta</p> <p>(vi) a elaboração da agenda de trabalho;</p>	<p>Análise documental e analisar à luz das metodologias existentes de aplicação na Gestão Pública</p> <p>Entrevista com os responsáveis pela elaboração da metodologia</p>
<p>2) Analisar as rodadas de discussão para elaboração do PPA e o envolvimento dos atores governamentais e não governamentais;</p> <p>(i) observar o papel do prefeito, dos burocratas de alto, médio escalão e de nível de rua;</p> <p>(ii) observar a participação da sociedade civil no processo de elaboração;</p>	<p>Observação Participante e análise documental (atas, ofícios, leis e documentos oficiais relativos ao processo de elaboração do PPA 2022-2025)</p>
<p>3) Como se deu o envolvimento dos setores de políticas públicas na elaboração do PPA;</p> <p>i) observar se houve rodadas diretas/indiretas (deliberativas ou consultivas) de participação;</p> <p>(ii) como as demandas dos setores de políticas públicas foram incorporadas no PPA (na forma de problemas, ou no modelo setorial);</p>	<p>Análise documental e entrevistas com atores envolvidos</p>

Elaboração própria.

A análise dos dados foi feita através do software de análise de conteúdo NVivo por meio de nós. A próxima seção expõe toda a análise feita com base na metodologia exposta.

4.1. Elaboração do PPA de Canoas: diretrizes, pontos norteadores e metodologias

A elaboração do PPA 2022-2025 do município de Canoas começou a ser executada a partir do dia 22 de fevereiro de 2021 com a formação de um "núcleo de governo" (NG)⁹ composto pela cúpula do Governo eleito¹⁰. Nesse momento fora decidida a metodologia que

⁹ Esse núcleo foi formado por - Gabinete do Prefeito(GP); Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão (SMPG), Diretoria de Planejamento e Controle Orçamentário (DPCO), Secretaria Municipal de Governança e Enfrentamento à Pandemia (GOVERNANÇA)

¹⁰ Cabe salientar que o chefe atual do executivo do município de Canoas, passa pelo seu terceiro mandato, sendo o primeiro mandato no período entre 2009-2012 e o segundo entre 2013-2016 e o terceiro entre 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.

seria implementada para a construção do documento, assim como a agenda de trabalhos, dividida em três dimensões: estratégica, tática e operacional.

Tanto nos documentos analisados, quanto na fala do entrevistado, evidenciou-se que a formulação dos programas foi baseada na leitura de problemas municipais:

Como nasce um programa? Um programa nasce de um problema ou uma demanda da sociedade. Nós temos um problema tal para resolver na área da saúde, como é que eu faço, como é que eu vou resolver esse problema? Como é que a gente soluciona isso? Então, a gente cria um programa, o programa é exatamente para resolver esses problemas (ENTREVISTA I, 2021).

No entanto, a dimensão estratégica, ou seja, os macro-objetivos que guiam o governo pelos próximos quatro anos, teve por base os problemas “diagnosticados” durante o período pré-eleitoral que deram embasamento para o Programa de Governo eleito. Quando questionado sobre como os problemas foram compreendidos e elencados para o plano, o entrevistado expõe que:

Via de regra, em tese, é para acontecer já na campanha. Quando o Prefeito se predispõe a se candidatar, o que que ele faz? Ele tem, obviamente, um conjunto de pessoas que vão acompanhar, que vão dar assessoria, ele já começa, quando ele vai construir o seu Programa de Governo ele tem que ter um diagnóstico, ele tem que fazer um diagnóstico (ENTREVISTA I, 2021).

Sendo o Programa de Governo, a principal base para elaboração da dimensão estratégica do PPA:

Sempre a gente fala que a prioridade das prioridades é o programa de governo, é então uma proposta que você levou às ruas e foi a vencedora, é o que foi pactuado, então a população tem que ser contemplada no PPA. Isso é parte básica, elementar do plano (ENTREVISTA I, 2021).

Conforme os documentos analisados, a dimensão tática, que diz respeito à formulação dos macro-objetivos, foi conduzida por um Grupo de Trabalho¹¹, criado também pelo NG, que construiu os programas por áreas. Após a definição das áreas, o GT definiu quais secretarias iriam compor cada área.

Quadro 1 - Composição das áreas

Área	Composição
Social	SME, SMCID, SMS, SMEL, SMC, SMSP
Infraestrutura, desenvolvimento e ambiente	SMTM, SMO, SMSU, SMDUH, SMDETI, SMMA, SEDA
Gestão	GP, PGM, GCM, SMF, SMPG, SMGEP, SMRI, Esc.

¹¹ GP, Gabinete do Vice-prefeito, SMPG, DPCO (SMPG), PGM, SMF, SMGEP, Escritório de Projetos, Canoastec, Escritório de Comunicação.

Elaboração Própria

Fonte: Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão, Canoas, 2021.

Depois de elaborados os programas chave, foi realizado um seminário pelo NG composto por GP/SPMG/GOVERNANÇA com as secretarias setoriais, com objetivo de orientar o processo de construção dos programas setoriais (Social, Infraestrutura, desenvolvimento e ambiente e Gestão) e como isso iria compor o PPA.

No que tange a dimensão operacional, foi elaborado um material com as propostas setoriais, pela Diretoria de Planejamento e Controle Orçamentário (DPCO) da SMPG, enviado para as Secretarias. O NG realizou oficinas para o preenchimento de propostas setoriais do PPA que, posteriormente, as secretarias devolveram para revisão e discussão. No momento de elaboração dos programas e de transformar os problemas em ações, conforme entrevista, os setores, as burocracias de nível de rua e os atores sociais não foram envolvidos. Nessa fase ainda o NG junto à Secretaria Municipal da Fazenda realizou estudos e projeções referentes à receita e despesa, validando as receitas e definindo o teto orçamentário para cada programa e órgão setorial.

Cabe destacar que nessa etapa foi realizada uma audiência pública, sendo executada em formato de *live* em rede social, e que a população foi convidada a votar na ferramenta de participação denominada "opinômetro". Nessa fase também, o NG junto do Canoastec, órgão de tecnologia da informação municipal, foram responsáveis por definir o sistema de acompanhamento das metas e indicadores do PPA.

Conforme entrevista, no processo de elaboração e coordenação da agenda de trabalho, o prefeito e o NG tiveram um papel de suma relevância na elaboração dos objetivos estratégicos, na formação e capacitação dos grupos de trabalho para confecção do PPA.

Quando questionado sobre o 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. O prefeito é uma pessoa muito comprometida com a questão da gestão pública e ele realmente gosta do planejamento, das coisas organizadas e isso nos ajuda bastante (ENTREVISTA 1).

Em termos de inspiração em modelagens de planejamento de outros níveis de governo ou de consultorias, o PPA do município usou como exemplo o PPA federal, estadual e de alguns municípios da RMPA, e não lançou mão de consultoria, conforme entrevista:

A gente como responsável pela elaboração da peça, consulta, evidentemente, outros municípios do próprio estado. Eu, realmente, olhei o PPA do estado e a metodologia que eles adotam, a capital também - Porto Alegre. A gente dá uma olhada e dali a gente vai tirando uma ajuda e vai construindo a nossa própria metodologia. A gente se inspira também em outros municípios, mas principalmente no estado (ENTREVISTA 1, 2021).

Claro que, também, existe o manual do próprio Governo Federal, onde ele instrui como os municípios devem elaborar os PPAS e nós, evidentemente, usamos essa ferramenta que tem lá no Governo Federal. Existe, se vocês procurarem, pesquisarem lá no Ministério do Planejamento eles têm lá, um manual de elaboração do PPA, lá vão ensinar como é que funciona, o que que são os eixos, os programas, as ações, as metas, os produtos, então, assim, toda essa questão teórica está dentro do manual, a gente realmente também usa essa ferramenta (ENTREVISTA 1, 2021).

Evidenciou-se também 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 (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 caráter técnico e orçamentário. Em menor grau aparece o PPA como peça de articulação intersetorial e de participação social na gestão das políticas públicas.

No que tange ao conceito de gestão pública que inspiraram o trabalho de elaboração do PPA, resta evidente nos documentos que o GT e, em especial o prefeito, possuem influências do modelo de administração pública gerencial, concebidos no entendimento de que a gestão deve ser voltada para resultados buscando padrões de eficiência e eficácia. Entretanto, por mais que o GT tenha se orientado pela concepção gerencial de gestão pública, nenhum instrumento técnico de planejamento com base nessa tradição foi utilizado: como o SWOT, o planejamento estratégico corporativo ou o Balanced Scorecard¹².

4.2. Rodadas de discussão na elaboração do PPA: o papel da burocracia e da sociedade civil

Definimos “rodadas de discussão” como o momento em que são decididos, junto da burocracia governamental e da sociedade civil, os problemas e quais programas, projetos, ações serão englobados no PPA. As ferramentas de participação adotadas foram desenvolvidas a *posteriori* da definição dos problemas (momento explicativo) e dos programas que orientaram o plano.

Conforme entrevista, foi o programa de governo vitorioso nas eleições que guiou a construção dos principais programas do PPA, sendo esses elaborados por um grupo de gestão

¹² 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 infra-estrutura baseiam-se normalmente em metodologias consagradas que podem utilizar a TI (tecnologia da informação) e os softwares de ERP (Enterprise Resource Planning) como soluções de apoio, relacionando-a à gerência de serviços e garantia de resultados do negócio.

formado por uma burocracia de médio e alto escalão. Assim, entendemos que a sociedade civil teve uma participação no PPA, porém ela se deu de forma difusa e consultiva, de acordo com De Toni (2014). Os momentos de consulta direta à população foram, de acordo com o entrevistado: o prefeito na estação, prefeito presente:

o "Prefeito na Estação" em que todas as quintas-feiras ele vai para uma estação aqui do trensurb e ouve a população das 06h às 08h30 da manhã. Claro, numa coisa organizada, as pessoas vão lá elas se inscrevem e o Prefeito, então, houve a população. [...] [e] também do "Prefeito Presente" em que todas as sextas-feiras das 14h até às 18h, ele vai nas ruas, ele vai com a equipe para ver os problemas que aquela comunidade está tendo. Então, isso aí tudo vai inspirando na formulação dos programas que serão implementados no PPA (ENTREVISTA I, 2021).

E o opinômetro:

Esse "opinômetro" nós vamos utilizar também, para ouvir a população sobre o Plano Plurianual, a população vai ter a oportunidade de dizer aonde que ela quer que a gente aplique os recursos, vão eleger dentro dos ciclos os programas estratégicos, qual o programa, essa é a pergunta, desses 5 programas, conforme os quadrantes que a gente divide a cidade. Cada quadrante daquela região vai poder votar, primeiro ele escolhe o programa, onde é que ela quer que seja investido. Nós vamos destinar 25 milhões por ano, então serão 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 num valor estimado de 2 bilhões de reais. Mas nós estamos destinando 100 milhões de reais onde ela [população] quer que esses recursos sejam investidos. Aí depois, é feita a consulta, a gente traz a votação, analisa e faz os ajustes dentro desse processo [...], então é respeitado aquilo que a população está escolhendo (ENTREVISTA I, 2021).

Essa ferramenta ficou disponível na plataforma Google Forms durante quatro dias (16 a 19 de junho) com a intenção de levantar a preferência da população acerca dos programas e ações pré-definidas pelo NG e secretarias. Além disso, foi realizada uma audiência pública por meio de transmissão em redes sociais (*facebook e youtube*) para explicitar à sociedade a modelagem do PPA e seus principais programas.

4.3. O envolvimento dos setores e das burocracias na elaboração do PPA

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

No caso de Canoas, o envolvimento dos setores se deu na fase tática, em que o NG definiu previamente quatro áreas (programas estratégicos), em que todas as secretarias participaram de forma consultiva. Por meio de reuniões com o secretariado, o NG apresentou

a metodologia e os conceitos que foram utilizados no PPA para apropriação e familiarização dos burocratas.

Na verdade, a gente fez uma reunião que eu não vou chamar de “capacitação”, mas de “orientação” para toda assessoria técnica. Então, cada secretaria tem o seu suporte técnico que vai dar o suporte ao secretário 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 I, 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. Conforme entrevista,

Nós [NG] encaminhamos para as secretarias os formulários com as orientações, com as instruções para eles preencherem. Por exemplo, a secretaria já recebe o programa pronto, então, ela não tem muito o que fazer, o objetivo do programa também já é definido, os conceitos, a descrição, o que aquele programa quer alcançar, o objetivo [...], e aí a secretaria já tem lá o programa e ela vai ver que ação da secretaria ela vai implementar para executar o programa (ENTREVISTA I, 2021).

Recebendo os programas prontos, os burocratas de nível de rua e até mesmo de médio escalão de cada setor, ficaram restringidos 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. Baseado assim nessas informações, nessas discussões do grupo de trabalho com o núcleo de governo se construiu os programas, os programas são baseados também no programa de governo (ENTREVISTA 1).

Assim, nota-se que, embora a atual gestão do município de Canoas preocupou-se com o envolvimento dos atores no planejamento, a organização das atividades poderia valorizar ainda mais a dimensão intersetorial, envolvendo os burocratas de distintos níveis na definição dos principais problemas a serem enfrentados pela prefeitura e na modelagem dos programas. Entendendo que os setores possuem planos específicos de suas políticas públicas, envolvê-los na elaboração do PPA pode contribuir ainda mais para a eficácia das ações e a qualificação das entregas públicas.

Assim, no que tange a participação dos atores burocráticos da prefeitura e dos setores de políticas públicas, ponderamos que: 1) as burocracias mais envolvidas no processo de elaboração do PPA de Canoas foram as de médio e alto escalão, com especial participação dos burocratas de secretarias de gestão (NG) e do prefeito na coordenação. Coube às BME do NG a coordenação do processo de trabalho, a formulação dos programas e a coordenação das BME setoriais. 2) Coube às BME setoriais preencherem os formulários e se envolverem na parte

tática do PPA, preocupando-se com as ações e definição orçamentária. 3) as burocracias de nível de rua não tiveram participação, embora sejam estas as que mais vivenciam o cotidiano de execução dos serviços.

Por óbvio essas limitações de participação 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, conforme confirma o entrevistado:

No governo existe um certo desconhecimento da necessidade de elaboração do PPA, e que essa é uma tarefa essencial logo nos primeiros meses de governo. As pessoas que estão acompanhando este governo, muitas são oriundas do setor privado, às vezes, não tem o mínimo de conhecimento do que é a gestão pública (ENTREVISTA 1, 2021).

Reflexões finais

Este estudo teve por objetivo acompanhar e analisar o processo de elaboração do PPA 2022-2025 do município de Canoas, observando principalmente questões metodológicas, intersectorialidade e a participação social. 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.

No que tange às metodologias utilizadas no processo de elaboração do PPA de Canoas, é possível tecer algumas considerações. Em que pese não ter existido formação teórica a respeito a modelagem adotada, o caso demonstra uma certa influência informal do Planejamento Estratégico Situacional, na medida em que - da leitura dos problemas do município (momento explicativo), se construíram os programas estratégicos (momento normativo) definidos em eixos que devem ser compostos de programas setoriais de ação para cada eixo ou como denominado “dimensões” (momento tático). Os programas têm por orientação serem compatíveis com as leis orçamentárias (momento operacional), configurando-se, então, como módulos que devem ser comuns e integrados. A principal consideração a ser feita quanto 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 distintos níveis, a sociedade civil e os setores de políticas públicas.

Porém, por se tratar da terceira gestão do prefeito eleito, o qual, em gestões passadas, acompanhou as capacitações da União referente aos processos de elaboração de PPA municipais, é possível afirmar que a cidade de Canoas tem tradição participativa no planejamento, ao menos na última década. No entanto, a participação no processo de

planejamento de Canoas teve um viés consultivo, tanto por parte da população quanto por parte dos interesses das burocracias, buscando referendar o programa de governo eleito e ouvir a população no sentido de coletar sugestões. Os setores tiveram um papel secundário na leitura dos problemas e construção dos programas, sendo que o NG e o prefeito tiveram um papel protagônico.

Por essa razão, são ainda frequentes as críticas ao PPA como instrumento estratégico de orientação dos governos e articulação de setores de políticas públicas, necessitando avançar em suas metodologias de elaboração para superar a mera formalidade.

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. (Orgs.). **Planejamento e políticas públicas: intencionalidades, processos e resultados**. Porto Alegre: Jacarta. 2021. pp.40-61.

BIELCHOWSKI, R. Pensamento Econômico Brasileiro de 1930 a 1964. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 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, DF, 30 de outubro de 1998.

_____. Ministério da Economia. **Manual Técnico do Plano Plurianual do Governo Federal 2020 - 2023**. Brasília, 2019a.

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

DE TONI, J. **A retomada do planejamento estratégico governamental no Brasil: novos dilemas e perspectivas**. RBPO, Brasília, Volume 4, nº 1, 2014.

DE TONI, Jackson. Reflexões sobre o planejamento estratégico no Setor Público. Brasília: Enap, 2021.154 p. (**Cadernos Enap, 84**)

FREIRE, A.; VIANA, R.; PALOTTI, P. Influência sobre o Processo Decisório: o que explica o protagonismo da burocracia federal de médio escalão. In: CAVALCANTI, P. e LOTTA, G. (orgs.). **Burocracia de Médio Escalão: perfil, trajetória e atuação**. Brasília: Enap, 2015.

HUERTAS, Franco. Entrevista com Matus. São Paulo: FUNDAP, 1996.

LIMA, L. L.; LUI, L.; DIAS, G. V. R. S.; PAPI, L. P.; DEMARCO, D. J. Planejamento governamental nos municípios brasileiros: em direção a uma agenda de pesquisa. **CADERNOS EBAPE.BR (FGV)**, v. 18, p. 323-335, 2020a.

LIMA, L. L.; LUI, L.; RUIZ, K. P. B.; DIAS, G. V. R. S.; PAPI, L. P.; DEMARCO, D. J. 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.

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

LOTTA, Gabriela. 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**. Editora PUCMINAS, Belo Horizonte, 2012.

MATUS, Carlos. Política, **Planejamento e Governo**. Brasília: IPEA, 1993.

_____. Adeus, senhor Presidente. **Governantes governados**. São Paulo: Fundap, 1996a.

_____. Política, Planejamento & Governo. **Tomos I e II**. Brasília: IPEA, 1996b.

NUNES, Edson. 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**. RBPO, Brasília, Volume 3, nº 1, 2013, pgs 24 - 43.

PAPI, L. P.; DEMARCO, D.; LIMA, L. L. Capacidades Estatais e Planejamento governamental municipal: uma análise no Rio Grande do Sul. In: VI Encontro Brasileiro de Administração Pública, 2019, Salvador. **Anais...**, 2019.

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

PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias. (org.). Burocracia e Políticas Públicas no Brasil: interseções analíticas. Brasília: Ipea, 2018. 420 p.

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**, 15(2), 2010, p. 92-119.

TUMELERO, Silvana Marta. Intersetorialidade nas políticas públicas. Guaju. Revista Brasileira de Desenvolvimento Territorial Sustentável V. 4, N. 2 (2018). Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/guaju/issue/view/2550/showToc>. Acesso em junho de 2021.

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

WANDERLEY, Mariangela Belfiore, MARTINELLI, Maria Lúcia e DA PAZ, Rosângela Dias. Intersetorialidade nas Políticas Públicas. **Serviço Social & Sociedade [online]**. 2020, n. 137 [Acessado 15 Julho 2021] , pp. 7-13. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0101-6628.198>>. Epub 07 Fev 2020. ISSN 2317-6318. <https://doi.org/10.1590/0101-6628.198>.

