



SESSÃO TEMÁTICA Nº 13 - DESENHO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: ANALISANDO PROBLEMAS, OBJETIVOS, INSTRUMENTOS E GOVERNANÇA

CAPACIDADES ESTATAIS E GOVERNOS LOCAIS: O QUE OCORRE NA FORMULAÇÃO DE PLANOS ESTRATÉGICOS?

Lindijane de Souza Bento Almeida/UFRN
Raquel Maria da Costa Silveira/UFRN
Terezinha Cabral de Albuquerque Neta Barros/UERN
Marcos Adler de Almeida Nascimento/UFRN

Resumo:

O objetivo deste estudo é compreender de que forma as capacidades estatais influenciam no planejamento da gestão pública. O *focus*, nesta análise, é o instrumento de planejamento formal da gestão pública brasileira, materializado sob o título de Plano Plurianual (PPA). O *locus* da pesquisa, por seu turno, é um recorte do cenário da gestão pública municipal no estado do Rio Grande do Norte (Brasil). Oito municípios estão incluídos como base empírica neste estudo: dois municípios em cada uma das quatro mesorregiões que compõem a organização do território estadual. Uma pergunta de pesquisa orienta o esforço analítico empreendido neste trabalho: como as capacidades estatais se refletem nos produtos do planejamento governamental dos entes locais? Especificamente, o estudo se propõe a: a) identificar relações de interdependência entre capacidades estatais e qualidades do processo de planejamento municipal; b) revelar a interferência de aspectos socioeconômicos locais sobre a interação entre capacidades estatais e planejamento da gestão pública local; e c) identificação de elementos e indicadores da participação social nos planos estratégicos, bem como a verificação do nível de aderência do instrumento de planejamento aos contextos locais a que se destinam. No que se refere aos métodos, este estudo qualitativo de múltiplos casos se valerá da análise de conteúdo como técnica-chave no processo de codificação, síntese e interpretação dos dados captados nos planos plurianuais dos municípios inseridos no estudo. Esta proposta de artigo se vincula, diretamente, à sessão temática intitulada “Desenho de Políticas Públicas: analisando problemas, objetivos, instrumentos e governança”, na medida em que este trabalho visa dimensionar a qualidade do processo

de formulação de planos estratégicos para a gestão pública a partir da análise de capacidades governativas intrínsecas aos governos subnacionais.

Palavras-chave: Capacidades Estatais, Planos Plurianuais, Municípios.

INTRODUÇÃO

O Estado brasileiro vem passando por transformações ao longo das últimas décadas, dado o avanço dos marcos regulatórios das políticas públicas, em especial no que tange à participação da sociedade nas decisões governamentais. Atraindo a atenção do campo de estudo das políticas públicas, o novo arranjo federativo, inaugurado com a Constituição Federal de 1988, muda a prática governamental nas três esferas de poder, ao buscar a inserção da sociedade civil no processo de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas. Além disso, as alterações na forma de planejamento governamental, com base em um planejamento participativo, foram disseminadas nas esferas subnacionais de governo a partir das experiências desenhadas no nível federal. Hoje podemos dizer que todos os entes governamentais precisam se preocupar com o processo de elaboração dos PPAs e com novas ferramentas e estratégias de planejamento participativo.

No estado do Rio Grande do Norte, a elaboração do PPA (2016-2019) foi considerada inovadora por utilizar uma nova metodologia que incluiu a participação da sociedade — o que ocorreu por meio da realização de encontros territoriais e de consulta via internet, estratégias também utilizadas na elaboração do Plano Plurianual Estadual 2020-2023.

Diante desse contexto, o objetivo deste estudo é compreender de que forma as capacidades estatais influenciam no planejamento governamental. O foco, nesta análise, é o instrumento de planejamento formal da gestão pública brasileira, materializado sob o título de Plano Plurianual (PPA). Em síntese, os PPAs traçam um conjunto de objetivos, metas e indicadores que devem nortear os processos atrelados ao funcionamento da máquina pública no âmbito dos entes subnacionais e de suas agências em um horizonte temporal de quatro anos.

O locus da pesquisa, por seu turno, define-se mediante um recorte do cenário da gestão pública municipal no estado do Rio Grande do Norte (Brasil). Oito municípios estão incluídos como base empírica neste estudo: dois municípios em cada uma das quatro mesorregiões que compõem a organização do território estadual. O critério de amostragem qualitativa utilizado nesta etapa de delimitação foi o da variação máxima. Na discriminação por “porte populacional”, pinçou-se por mesorregião o par de municípios que apresentou maior amplitude em termos de “porte populacional”, ou seja, o maior e o menor município em cada divisão. A disponibilidade virtual, pública e imediata dos PPAs pelos governos locais se constituiu como um critério fundamental para a inclusão e permanência de municípios na base empírica do artigo. O estudo, portanto, tem natureza qualitativa e exploratório-

descritiva.

Uma pergunta de pesquisa orienta o esforço analítico empreendido neste trabalho: como as capacidades estatais se refletem nos produtos do planejamento governamental dos entes locais? Com o intuito de responder a essa pergunta, este estudo, de modo mais específico, se propõe a: a) identificar relações de interdependência entre capacidades estatais e qualidades do processo de planejamento governamental; b) identificar elementos e indicadores da participação social nos planos estratégicos, bem como a verificar o nível de aderência do instrumento de planejamento aos elementos formalmente requeridos em um PPA.

No que se refere aos métodos, este estudo qualitativo de múltiplos casos se valeu da análise de conteúdo como técnica-chave no processo de codificação, síntese e interpretação dos dados captados nos planos plurianuais dos municípios estudados. A análise dos PPAs considerou os seguintes elementos: a presença de informações relativas à receita/recursos disponíveis; a indicação dos responsáveis pela elaboração; a existência de diagnóstico; diretrizes; objetivos; metas; indicadores; a realização de processo participativo de formulação; a aderência à realidade local; e a disponibilidade do documento no site das prefeituras.

Após o estudo qualitativo dos documentos, foi possível identificar quantitativamente a aproximação ou o distanciamento de cada um deles do cenário ideal. Nesse sentido, foi realizado o cálculo do indicador de adequação do PPA, considerando-se a relação entre os itens identificados em cada documento e o rol de elementos que deveriam estar presentes nos PPAs, sendo maior a adequação quanto mais próxima a 1. Além disso, foi possível identificar as principais ausências nos planos estudados. Nesse caso, foi considerada a soma do número de municípios nos quais cada aspecto pôde ser encontrado.

Além desta análise, foi possível perceber o perfil das burocracias profissionais na administração pública nos municípios, observando a sua relação com a capacidade governamental de formulação dos planos. Para tanto, foram utilizados dados da Pesquisa do Perfil dos Municípios Brasileiros (Munic/IBGE), referentes ao ano de 2018 e atinentes à organização do funcionalismo público, considerando-se que a combinação de estatutário com ensino superior pode representar uma *proxy* para a identificação de uma burocracia profissional (MARENCO, 2017).

Esta proposta de artigo se constitui num estudo que visa dimensionar a qualidade do processo de formulação de planos estratégicos para a gestão pública, a partir da análise de capacidades governativas intrínsecas aos governos subnacionais. Os achados resultantes das estratégias de pesquisa empreendidas neste estudo revelam que os planos plurianuais, no recorte amostral deste trabalho, constituem-se como elemento eminentemente normativo, ou seja, são construídos e apresentados, via de regra, como o cumprimento de requisito legal em detrimento de sua potencial função estratégica e programática.

Na seção seguinte, serão apresentadas as principais características dos municípios estudados. Em seguida, abordaremos o tema das capacidades estatais nos municípios, o PPA como instrumento de planejamento governamental e, por fim, serão apresentados e discutidos os achados da pesquisa.

2. CARACTERIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS ESTUDADOS

O estado do Rio Grande do Norte, situado na região Nordeste do Brasil, conta com uma população estimada em 3.506.853 milhões de habitantes (IBGE, 2019), distribuída em 167 municípios, e tem como sua capital a cidade de Natal. Para 2030, o IBGE projeta uma população do RN de 3.847.580 pessoas residentes, representando um aumento percentual de 21% sobre o resultado do censo de 2010.

Segundo o IBGE (2019), sua área territorial é de 52.8 mil km², o que equivale a 3,42% da área do Nordeste e a 0,62% da superfície do Brasil, sendo o sexto menor estado em área do país, com um total de 899.498 domicílios e uma densidade demográfica de 59,99 (hab/km²). Nos aspectos econômicos, destacam-se os setores de serviços, fruticultura irrigada, produção de sal marinho e turismo, além da proximidade estratégica com a Europa e a África.

Além de ser 77,8% urbanizado, é um dos estados com o IDHM médio — com um índice de 0,684 —, ocupando a 16ª posição no ranking nacional. No que se refere à desigualdade social, podemos dizer que o índice de Gini passou de 0,64, em 2000, para 0,60, em 2010 (PNUD, 2010).

De acordo com os aspectos físicos e humanos, o IBGE dividiu o Rio Grande do Norte, em 1989, em quatro mesorregiões: Agreste Potiguar, Central Potiguar, Leste Potiguar e Oeste Potiguar (Figura 01). Dos 167 municípios potiguares, 43 estão na mesorregião Agreste Potiguar, 37 na Central Potiguar, 25 na Leste Potiguar e 62 na Oeste Potiguar. Segundo o IBGE (2017), uma mesorregião é uma subdivisão dos estados brasileiros que congrega diversos municípios de uma área geográfica com similaridades econômicas e sociais, sendo utilizada para fins estatísticos e não constitui, portanto, uma entidade política ou administrativa. Para o trabalho, foram selecionados os municípios com a maior e a menor população, respectivamente.

Figura 01 - Mapa das mesorregiões do estado do Rio Grande do Norte



Fonte: IBGE, 2017.

O Leste Potiguar ocupa uma área de 6,4 mil km², o que corresponde a 12,2% do território do estado. Apesar de ocupar o menor espaço territorial, essa é a mesorregião mais importante, uma vez que nesse território está localizada a capital, Natal, e sua região metropolitana, principal polo econômico potiguar, onde se concentram as atividades industriais, de construção civil e de serviços no estado (CLEMENTINO, 2019; CLEMENTINO; FERREIRA, 2015). Além disso, essa região é responsável por 55,5% do PIB estadual e tem a maior concentração populacional, correspondendo a 49,0% do total populacional do RN (IBGE, 2012).

Nessa região, foram selecionados os municípios de Natal (890.480 habitantes) e Pedra Grande (3.199 habitantes), evidenciando as disparidades existentes dentro das mesorregiões, que não se limitam aos aspectos populacionais, abrangendo também as dimensões sociais e econômicas. Isso porque o impacto sobre as políticas públicas é ainda limitado e não se faz sentir em todas as cidades brasileiras, o que resulta em uma profunda desigualdade. Prova disso são os indicadores apresentados no IBGE cidades, por exemplo: o PIB *per capita* (2018) de R\$ 27.122,37 e o salário médio mensal dos trabalhadores formais (2019) de 3,0 salários mínimos, em Natal, e, em Pedra Grande, o PIB *per capita* (2018) de R\$ 65.310,13 e o salário médio mensal dos trabalhadores formais (2019) de 2,4 salários mínimos. No entanto, quando observamos a dependência do Programa Bolsa Família, os dados

evidenciam que 68% da população total do pequeno município é potencialmente beneficiária da política¹, contra 16% da capital. Os dados da educação apontam que, a taxa de escolarização de 6 e 14 anos de idade (2010) é de 96,3% para Natal e 97,1% para Pedra Grande, e a taxa de mortalidade infantil² é de 13,31 para Natal e 19,23 para o pequeno município, evidenciando que a concentração de renda se reflete nas desigualdades mais amplas, como educacionais e sociais.

Quadro 01 - Indicadores socioeconômicos dos municípios

| Municípios | Mesorregião | População (IBGE, 2020) | PIB per capita (2018) | Salário médio mensal dos trabalhadores formais (2019) | Taxa de escolarização de 6 a 14 anos de idade (2010) | Mortalidade infantil (2019) |
|-----------------|------------------|------------------------|-----------------------|---|--|-----------------------------|
| Natal | Leste Potiguar | 890.480 | 27.122,37 | 3 | 96,3% | 13,31 |
| Pedra Grande | Leste Potiguar | 3.199 | 65.310,13 | 2,4 | 97,10% | 19,23 |
| Mossoró | Oeste Potiguar | 300.618 | 22.185,02 | 2,4 | 97,70% | 8,92 |
| Viçosa | Oeste Potiguar | 1.725 | 10.095,22 | 1,5 | 99,20% | * |
| Lagoa de Velhos | Agreste Potiguar | 2.732 | 11.774,90 | 1,7 | 97,50% | 23,81 |
| Nova Cruz | Agreste Potiguar | 37.450 | 12.793,93 | 1,8 | 98,20% | 12,2 |
| Ipueira | Central Potiguar | 2.253 | 11.542,83 | 1,9 | 98,10% | * |
| Caicó | Central Potiguar | 68.343 | 17.533,57 | 1,7 | 97,30% | 16,39 |

Fonte: elaborado pelos autores com dados do IBGE (2010; 2018; 2019; 2020)

A mesorregião do Oeste Potiguar é a maior entre as quatro citadas, com mais de 21 mil km², o que é correspondendo a mais de 40% da área estadual (52 796,791 km²). Em termos populacionais, é a segunda maior região do estado, com 25,9% da população (IBGE, 2012). Com uma economia marcada pela produção de fruticultura irrigada, sal marinho e petróleo, a mesorregião contribui com 25,3% do PIB do estado (IBGE, 2010). Nela, destaca-se a cidade de Mossoró, com 300.618 habitantes, a principal cidade do interior norte-rio-grandense, e uma das cidades mais ricas do interior Nordeste, sendo considerada a capital do semiárido³. Em dados mais recentes, a cidade apresenta um PIB *per capita* (2018) de R\$ 22.185,02 e salário médio mensal dos trabalhadores formais (2019) de 2,4 salários

¹ Dados de Junho de 2021. Disponível: < <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmpls/bolsafamilia/>>. Acessado em: 25. Maio.2021.

² Óbitos por mil nascidos vivos (IBGE, 2019)

³ A lei nº 13.568, 21 de dezembro de 2017.

mínimos. Nos aspectos sociais, o município possui taxa de escolarização de 6 a 14 anos de 97,7 % (2010) e taxa de mortalidade infantil de 8,92.

A menor cidade do Oeste Potiguar é Viçosa, com 1.725 habitantes, sendo a menos populosa do estado e a quarta menor em dimensão territorial. A cidade localiza-se a 373 km da capital e a 130,4 km de Mossoró. O PIB *per capita* (2018) é de R\$ 10.095,22 e o salário médio mensal dos trabalhadores formais (2019) é de 1,5 salários mínimos, o menor valor do recorte da pesquisa, já que corresponde a um universo de apenas 266 pessoas ocupadas. Na educação, a taxa de escolarização para as faixas etárias consideradas no trabalho é de 99,2%; para a mortalidade infantil não foi encontrado registro para a cidade. Na cidade de Viçosa, como apontam dados de junho de 2021, 53% da população é dependente do Programa Bolsa Família, ao passo que a dependência do programa em Mossoró é de 18%.

O Agreste Potiguar, além de ser a região mais interiorana do estado, uma vez que é a única em que nenhum de seus municípios possui litoral, é a com menos dinâmica econômica — com contribuição de 6,7% ao PIB estadual —, concentrada no setor terciário, gerando pouca renda para os municípios e uma dependência das transferências governamentais. Lagoa de Velhos (2.732 habitantes) e Nova Cruz (37.450 habitantes) são as cidades elegidas para o presente estudo, a primeira, a 91 km da capital, não possui uma economia latente, com 59% da sua população dependendo do Bolsa Família. Seu PIB *per capita* (2018) é de R\$ 11.774,90 e o salário médio mensal dos trabalhadores formais é de 1,7 salários mínimos. Em Nova Cruz, o PIB *per capita* (2018) é de R\$ 12.793,93 e para o segundo indicador selecionado 1,8. Quanto à taxa de escolarização na faixa etária de 6 a 14 anos, o menor município da região apresenta 97,5 % e o maior 98,2%. Para a taxa de mortalidade infantil, Lagoa de Velhos possui maior média com 23,81 óbitos por mil nascidos vivos e Nova Cruz com 12,2.

A Mesorregião Central Potiguar concentra 12,5% do PIB do RN, e, assim como o Agreste, possui pouco dinamismo econômico, o que acaba por gerar as diferenciações no estado. Mesmo a Leste e Oeste possuindo os melhores indicadores, elas não estão imunes às diferenciações dentro do seu próprio território, como já apresentamos. A própria dependência fiscal, capacidade de gestão, os aspectos culturais dos municípios tendem a contribuir para a existência tão heterogêneas, fato comprovado nas demais localidades e repetido no caso de Ipueira (2.253 habitantes) e Caicó (68.343 habitantes), evidenciando as assimetrias na mesma mesorregião. Ipueira tem por PIB *per capita* (2018) R\$11.542,83 e Caicó apresentou PIB *per capita* (2018) R\$17.533,57. Quanto ao salário médio mensal, Ipueira apresenta 1,9 e Caicó 1,7. No nível socioeducacional, Ipueira⁴ apresenta uma taxa de escolarização de 98,1% e Caicó 97,3%. Quanto à mortalidade infantil, a taxa em Caicó é de 16,39%.

Na sequência do texto, apresenta-se a categoria teórica principal (as capacidades estatais) que sustenta o estudo e a forma como o tema é apropriado no nível municipal da gestão pública.

⁴ Sem dados para mortalidade infantil.

3. CAPACIDADES ESTATAIS EM NÍVEL MUNICIPAL

Os Estados costumam ser vistos como os principais atores encarregados de coordenar a resolução de problemas no sentido de garantir o fornecimento de certos bens públicos essenciais para a civilização moderna. Muitas das tarefas que se espera que os Estados realizem hoje podem, portanto, ser conceituadas em termos da produção de políticas públicas. Podemos então definir a capacidade do Estado como a capacidade de que se revestem os atores do Estado para superar os desafios de coordenação enquanto tentam fornecer bens públicos com valor para suas populações. Esta definição pode parecer controversa, mas na verdade ecoa outros entendimentos já bem estabelecidos em torno do tema das capacidades estatais, como a definição de Mann que associa o conceito de capacidade à ideia de "poder infraestrutural do Estado" (MANN, 1984; MANN, 2008).

Definições que enfatizam as funções do Estado como fornecedor de bens públicos são o outro lado das definições que se concentram na “capacidade institucional do Estado de exercer controle e implementar decisões políticas dentro do território sobre o qual governa” (SOIFER; VOM HAU, 2008; SLATER, 2010; SAYLOR, 2012). Quando falamos sobre a capacidade do Estado de exercer controle e implementar a política, estamos normativa e analiticamente interessados no controle dos resultados provocados pelas políticas públicas que esperamos que os Estados forneçam a seus cidadãos de forma não excludente: ordem, segurança, cumprimento de contratos, direitos legais, infraestrutura produtiva, serviços públicos e regulamentos de segurança, todos os quais são bens públicos.

Muitos Estados também distribuem bens excludentes, ou seja, políticas públicas setoriais, ou bens privados sob a forma de concessões, monopólios, isenções legais e privilégios fiscais. No entanto, alocar esses bens não envolve grandes desafios de coordenação. Por definição, bens excludentes fornecem ganhos privados para seus beneficiários, portanto, esperamos que eles estejam dispostos a investir em sua produção e proteção por conta própria. Portanto, eles nos dizem pouco sobre a capacidade do Estado de resolver desafios de coordenação.

Ao longo dos anos, os Estados se envolveram no fornecimento de políticas públicas em maior volume e de maior complexidade, não se limitando apenas a manter a ordem ou proteger a população de ameaças estrangeiras, mas também abordando as falhas de mercado, criando programas de bem-estar ou investindo em ciência e tecnologia. No entanto, nem todos os Estados optam por fornecer a mesma carteira de bens públicos. Isto é um problema comumente reconhecido pelos pesquisadores que lidam com a elaboração de medidas para aferir a capacidade do Estado — como provedor de bens públicos — uma vez que é difícil distinguir preferências de capacidades institucionais apenas olhando para os resultados da política (KURTZ; SCHRANK, 2012). Alguns Estados simplesmente optam por não fornecer certos bens públicos, mesmo que tenham a capacidade para fazê-lo.

Isso cria uma situação comum em estudos da capacidade do Estado. Distinguir a intenção de fornecer um bem público específico e a capacidade de fazê-lo é extremamente difícil. A capacidade do Estado não pode ser observada diretamente. Só pode ser inferida quando um Estado é bem-sucedido ou deixar de atingir seus objetivos: manter a ordem, extrair impostos, implementar políticas, fornecer serviços. Mas para saber se o Estado teve sucesso ou falhou nessas tarefas, primeiro é necessário saber se estava realmente tentando realizá-las. O que mais importa é saber se o Estado reúne as capacidades para empreender o que uma sociedade, a partir de processos políticos, atribui-lhe como funções próprias e indelegáveis. Ainda que as funções do Estado sejam mínimas, em termos de sua penetração nas esferas de interações sociais, a necessidade de que se prestem de maneira adequada leva inexoravelmente às questões sobre sua capacidade (BERTRANOU, 2011).

Dessa forma, a análise de estruturas de capacidades estatais pode ser direcionada instrumentalmente, tomando-se como parâmetro fundamental os objetivos e as metas aos quais se destina determinada política pública ou órgão governamental (BERTRANOU, 2011). Quais são os objetivos finalísticos de determinada política pública? Por quais metas passa, idealmente, a consecução desses objetivos? Existem indicadores propostos como instrumentos de avaliação para o processo de implementação dessa política pública, quais? Essas são questões cujas respostas fornecem uma base para a análise de capacidades estatais.

4. PPAS NO RN E A SUA RELAÇÃO COM AS CAPACIDADES ESTATAIS

O Plano Plurianual (PPA), no caso brasileiro, se constitui no instrumento central do processo de planejamento da ação do Estado, nos três níveis que compõem a federação: federal, estadual e municipal. Os PPAs são apontados (PROCOPIUK *et al.*, 2007) como um marco na trajetória de aperfeiçoamento técnico e metodológico da capacidade de planejamento de que dispõem os governos. Do ponto de vista histórico, o advento do texto constitucional de 1988 inaugura o ciclo dos PPAs enquanto “principal” ferramenta legal de planejamento para o funcionamento da máquina do Estado (DE TONI, 2014). As análises realizadas a partir dos PPAs coletados apontam para uma heterogeneidade dos instrumentos aprovados pelo Poder Legislativo dos municípios.

O parâmetro de análise que permitiu tal consideração foram os elementos apontados como mínimos pela Constituição Federal, ao elencar: as diretrizes, objetivos e metas da administração para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada em seu artigo 174, § 1º. O Quadro 02, a seguir, apresenta a síntese dos resultados obtidos:

Quadro 02 - Análise dos PPAs municipais

| Município | Informações relativas à Receita/Recursos disponíveis | Responsável pela elaboração | Diagnóstico | Diretrizes | Objetivos | Metas | Indicadores | Participação Social | Aderência local | Disponível no site da Prefeitura? |
|------------------------|--|-----------------------------|-------------|------------|-----------|-------|-------------|---------------------|-----------------|-----------------------------------|
| Ipueira | Sim | Não | Sim | Sim | Sim | Não | Sim | Não | Sim | Sim |
| Caicó | Não | Não | Não | Não | Sim | Não | Sim | Não | Não | Sim |
| Mossoró | Não | Não | Não | Não | Sim | Não | Não | Não | Não | Sim |
| Viçosa | Não | Não | Não | Sim | Não | Não | Não | Não | Não | Sim |
| Natal | Sim | Não | Não | Não | Sim | Sim | Sim | Sim | Sim | Sim |
| Pedra Grande | Sim | Não | Não | Não | Sim | Não | Sim | Não | Não | Sim |
| Lagoa de Velhos | Não | Não | Não | Não | Sim | Não | Não | Não | Sim | Sim |
| Nova Cruz | Sim | Não | Não | Não | Sim | Sim | Não | Não | Não | Sim |

Fonte: elaboração própria com dados da pesquisa (2021).

Desse modo, inicialmente, foi investigada a existência de informações relativas às receitas e recursos disponíveis para o período de quatro anos correspondentes ao documento. Em apenas 4 PPAs (Ipueira, Natal, Pedra Grande e Nova Cruz) existiam informações disponíveis ao cidadão em relação aos recursos disponíveis para a realização dos investimentos previstos. Porém, apesar de 50% dos municípios indicarem previsão de receita, as informações resumiam-se a dados numéricos que, nem sempre, são de fácil compreensão pelo cidadão. Os resultados encontrados revelam as deficiências e incompreensões que permeiam o ato de planejar no setor público. Não se trata apenas de uma ausência de recursos que impede o planejamento, mas sim da falta de técnica e de compreensão política deste ato. Planejar, principalmente no setor público, requer conhecimentos, habilidades e diversidade de atores e técnicas, indo além da mera compreensão numérica. Nesse sentido, destaca De Toni (2021, p. 16):

Como é possível constatar, o orçamento público não é simplesmente um cálculo contábil empresarial em que, de um lado, entram os custos de produção (aluguéis, matérias-primas, força de trabalho, tecnologia, entre outros) e, do outro, um preço de mercado para clientes e consumidores. Em essência, o orçamento público é um grande acordo político e institucional que os diversos grupos, classes e segmentos sociais fazem sobre o quanto cada um será beneficiado pelo excedente social criado pelo pagamento de tributos.

Os cenários de planejamento estudados assemelham-se ao que o autor denominou como estruturas fazendárias que tendem a adquirir uma dominância pernóstica e que também se tornam reféns do “curto prazismo” (DE TONI, 2021).

Em consequência desta estrutura, em sua maioria, os planos analisados, igualmente, não apresentavam um diagnóstico que demonstrasse o embasamento para a necessidade dos investimentos

propostos. Somente o PPA de Ipueira apresentava um item com dados gerais e setoriais do município, o que permite inferir que houve uma preocupação com a observância do contexto local.

Tais elementos permitem afirmar que esses documentos contrapuseram-se à ideia de que quanto melhor a base técnica e metodológica do plano, melhor o debate acerca das políticas públicas que poderá ser realizado a partir do PPA (ARANTES PAULO, 2014).

As diretrizes foram identificadas apenas em dois documentos, o de Ipueira e o de Viçosa. Em Ipueira tem-se o documento mais completo neste ponto, visto que abrange uma explicação geral introdutória sobre a importância do planejamento governamental e do plano plurianual. O documento apresenta, de forma explícita, o seu embasamento legal e a aderência aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS). As diretrizes, por sua vez, estão organizadas nos seguintes eixos: administração; saúde e saneamento; educação; turismo, esporte e lazer; infraestrutura, obras, serviços urbanos; agricultura, pecuária e pesca; assistência social; cultura; finanças e tributação. Apesar de conter diretrizes, o PPA de Viçosa, por sua vez, não especificava os objetivos dos programas governamentais previstos.

A previsão de metas, item elencado no artigo 165, §1º da CF/1988 como fundamental nos referidos planos, somente foi encontrada nos PPAs de Natal e Nova Cruz, apontando para uma possível dificuldade na elaboração. Em Nova Cruz, o formato escolhido foi o de meta física, indicando-se o número ou percentual previsto para cada ano. Em Natal, as metas foram previstas, de forma global, para os 4 anos.

Os indicadores foram identificados apenas em 4 documentos, sendo eles: Ipueira; Caicó; Natal; e Pedra Grande. Em Pedra Grande, os elementos denominados como indicadores aproximavam-se de metas previstas e incluíam ações de manutenção de órgãos públicos. Havia, por exemplo, indicadores especificados como "modernizar e tornar mais eficiente", remetendo-se à estrutura administrativa e repetindo a redação do objetivo do programa intitulado "coordenação financeira", demonstrando-se o desconhecimento técnico acerca do tema indicadores.

Em Caicó, por sua vez, apesar de uma previsão mais adequada das denominações dos indicadores previstos, não foi possível identificar as fórmulas de cálculos para tornar mais clara a compreensão, por exemplo do "% de eficiência na prestação de serviço"; do "% de qualidade dos serviços" e do "% de produtividade dos serviços". Tal deficiência se repetiu em Ipueira, identificando-se ausência de padronização e desconformidade técnica a partir da previsão de indicadores que, por vezes, indicavam apenas "percentual", sem explicitar o que seria medido, ou traziam conceitos amplos não detalhados em fórmulas de cálculo que permitam a compreensão do indicador, a exemplo da previsão de: "% Eficiência e Efetividade dos Serviços"; "% Melhoria Organizacional do Município".

Em Natal, por sua vez, os indicadores foram previstos por programa, inexistindo indicadores específicos por ação. Neste caso, foi possível identificar as respectivas fórmulas de cálculo e a

periodicidade da apuração. A análise dos indicadores evidenciou a ausência de uma padronização na elaboração dos documentos e, ao mesmo tempo, a deficiência técnica do corpo burocrático em buscar e elaborar indicadores, o que se reflete, diretamente, na inexistência de monitoramento e avaliação adequados das ações previstas e do plano.

Somente no PPA da capital foram identificadas referências à ocorrência de um processo participativo de planejamento, detalhando-se a sua realização e etapas em documento distinto da publicação no Diário Oficial. Foram realizadas etapas presenciais e virtuais para a coleta da opinião da sociedade, além de Fóruns Interconselhos e audiência pública. Este dado aponta para a possibilidade de que os documentos estejam sendo elaborados de forma descolada da realidade local e desconsiderando as demandas da sociedade. Outro indicativo deste contexto é o fato de que somente os planos de Ipueira, Natal e Lagoa de Velhos apresentaram elementos que apontavam para uma aderência local, estabelecendo relação com as características e potencialidades locais.

Após o estudo qualitativo dos documentos, foi possível identificar quantitativamente a aproximação de cada um deles do cenário ideal (existência de todos os elementos previstos no Quadro 02. Para o cálculo do indicador de adequação do PPA, considerou-se a relação entre os itens identificados e o rol de elementos que deveriam estar presentes nos documentos, sendo maior a adequação quanto mais próxima a 1. A seguir, apresenta-se o resultado por município, o que permite identificar os casos mais deficitários.

Quadro 03 - Indicador de adequação por município

| Município | Resultados do Indicador |
|-----------------|-------------------------|
| Ipueira | 0,77 |
| Natal | 0,77 |
| Pedra Grande | 0,44 |
| Nova Cruz | 0,44 |
| Caicó | 0,33 |
| Lagoa de Velhos | 0,33 |
| Mossoró | 0,22 |
| Viçosa | 0,22 |

Fonte: elaboração própria com dados da pesquisa (2021).

Ipueira e Natal são os municípios com maior presença dos elementos obrigatórios, opondo-se a Mossoró e Viçosa, que apresentaram cenário mais deficitário.

Além disso, foi possível identificar quais são os elementos mais presentes e ausentes no planejamento governamental entre os municípios estudados, somando-se o número de municípios no qual cada aspecto pode ser encontrado. De acordo com o Quadro 04, os objetivos estavam presentes em 7 dos 8 PPAs. A participação social e o diagnóstico foram os itens mais ausentes, seguidos das metas e diretrizes.

Quadro 04 - Quantidade de municípios com

| Receitas/Recursos | Diagnóstico | Diretrizes | Objetivos | Metas | Indicadores | Participação Social | Aderência local | Disponível no site |
|-------------------|-------------|------------|-----------|-------|-------------|---------------------|-----------------|--------------------|
| 4 | 1 | 2 | 7 | 2 | 4 | 1 | 3 | 9 |

Fonte: elaboração própria com dados da pesquisa (2021).

O cenário evidenciou PPAs que apresentam ausência de elementos fundamentais, se considerarmos a previsão presente na Constituição Federal de 1988. Nesse sentido, cumpre apontar para a necessidade de uma previsão mínima de tais elementos. Além disso, os dados evidenciaram dificuldades na realização do planejamento por parte dos municípios pesquisados, o que pode se dar por baixa capacidade pessoal e institucional de governo ou, ainda, pelo desprezo e pela incompreensão acerca do planejamento, suas técnicas e ferramentas (MATUS, 1996). Essa dificuldade, por sua vez, cria um ciclo dentro na própria administração pública, na medida em que a dificuldade de planejamento se reflete na deficiência de formulação e implementação das políticas públicas. Conforme De Toni (2021, p. 12):

um sistema de planejamento governamental é precondição para a elaboração e implementação efetiva de políticas públicas, porque o planejamento viabiliza o desenho e a execução da política de modo a otimizar a relação entre meios e fins, recursos disponíveis e resultados almejados.

A adequada rotina de planejamento, por sua vez, é responsável por aumentar a perícia dos atores sociais, em especial os gestores públicos, facilitando a identificação de problemas, análise estratégica e formulação de soluções (DE TONI, 2021). Ausência de planejamento representa, portanto, estagnação e limitação. De forma mais ampla, vale ressaltar: um planejamento que considere os elementos técnicos e políticos possibilita o diálogo entre interesses — e sua ausência apenas aprofunda os dissensos e conflitos. Por isso que se diz que “o ato de planejar é, portanto, um ato político na sua essência, na medida em que organiza, processa e combina interesses, representações normativas e valores morais no ato de governo” (DE TONI 2021, p. 13).

Quanto ao instrumento, foi possível perceber que, conforme exposto por Arantes Paulo (2014), de fato, o PPA ainda padece de uma crise de identidade, dado que nas realidades estudadas, ainda não há uma valorização do instrumento, devendo ser reconhecido como elemento de planejamento e gestão estratégica.

É preciso atentar para a estreita relação entre as estruturas de governo ou estruturas burocráticas e a natureza estratégica do planejamento, sendo fundamental a capacitação e qualificação dos gestores para uma compreensão adequada e ampliada sobre os planos plurianuais.

A fim de estudar a relação entre tais elementos, foram utilizados dados da pesquisa do Perfil dos Municípios Brasileiros (Munic/IBGE), referentes aos anos de 2018, mais precisamente observando a organização do funcionalismo público e buscando-se identificar o perfil dos servidores públicos municipais, a partir da escolaridade e dos vínculos com a administração pública.

Considerou-se a ideia segundo a qual os estatutários com formação superior podem ser considerados como proxy para identificar burocracia profissional (MARENCO, 2017). A maior proporção de servidores estatutários, recrutados por concursos, pode favorecer a implementação de uma agenda de legislação e *policies*, bem como a formulação de planos, programas e projetos.

O cenário obtido a partir dos dados da Munic (IBGE, 2018) denota um quadro diverso. A capital do estado, Natal, apresenta, como esperado, o maior número de servidores na administração direta e o maior quantitativo de servidores de ensino superior. O referido município apresenta os maiores percentuais de servidores com ensino superior em relação ao total da administração direta e de estatutários com ensino superior em relação ao total da administração direta. Nesse sentido, trata-se do município com o corpo burocrático mais próximo a uma burocracia profissional. Em sentido oposto, Ipueira apresentou o segundo menor quantitativo de servidores da administração direta (272), ficando atrás apenas de Lagoa de Velhos, para o qual não existem dados suficientes para a caracterização na Munic (IBGE, 2018).

O município de Ipueira apresenta 28% de servidores do ensino superior em relação à administração direta; 26% de estatutários com ensino superior em relação a estatutários e 20% de estatutário superior em relação ao total da administração direta. Apesar de se configurar como o município com o segundo menor corpo burocrático, o município de Ipueira apresentou um dos melhores cenários de adequação do PPA, considerando os elementos analisados. Tal resultado chama a atenção para a possibilidade de que a formulação dos instrumentos de planejamento esteja sendo terceirizada por meio da contratação de empresas de consultoria.

O município de Mossoró também se destacou, a partir dos dados considerados, tendo em vista que apresentou o segundo maior quantitativo de servidores da administração direta (5723) e de servidores de nível superior (2930), o que correspondeu aos segundos maiores percentuais de servidores de ensino superior em relação à administração direta (51%) e de estatutário superior em relação ao total

da administração direta (41%). Contudo, o indicador de adequação do PPA apontou para um dos piores cenários (0,22), juntamente com Viçosa (para o qual não obtivemos dados). Compartilhando o mesmo cenário com Pedra Grande, possuindo apenas 7 estatutários com ensino superior, mas com o segundo melhor resultado do indicador de adequação (0,44).

Quadro 05 - Perfil dos servidores públicos municipais a partir da escolaridade e dos vínculos com a administração pública.

| Município | Total Adm. Direta | Ensino Superior – Adm. Direta | % Superior em Relação à Adm. Direta | Estatutários com Ensino Superior | % Estatutários com Ensino Superior em Relação a Estatutários | % Estatutário superior em relação ao total da administração direta |
|-----------------|-------------------|-------------------------------|-------------------------------------|----------------------------------|--|--|
| Caicó | 2728 | 1029 | 38% | 809 | 38% | 30% |
| Ipueira | 272 | 75 | 28% | 55 | 26% | 20% |
| Lagoa de Velhos | 251 | * | * | * | * | * |
| Mossoró | 5723 | 2930 | 51% | 2332 | 50% | 41% |
| Natal | 15.083 | 8458 | 56% | 6.643 | 58% | 44% |
| Nova Cruz | 1467 | 528 | 36% | 292 | 37% | 20% |
| Pedra Grande | 430 | 80 | 19% | 7 | 3% | 2% |
| Viçosa | 304 | 87 | 29% | 39 | 35% | 13% |

Fonte: elaboração própria com dados da pesquisa (2021).

A partir dos dados analisados, percebe-se um cenário diverso quanto ao planejamento e à composição do corpo burocrático. Ainda, revelaram que apesar de uma maior proporção de servidores estatutários, recrutados por concursos, o que pode favorecer a formulação e implementação de políticas públicas (MARENCO, 2017), outros atores podem atuar na elaboração dos instrumentos de planejamento (planos, programas e projetos), o que reflete na elaboração de planos adequados ao que se espera, mas que não necessariamente poderão ser devidamente implementados, tendo em vista a dificuldade do corpo burocrático existente em colocar em prática os elementos previstos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Estado brasileiro, nas três últimas décadas, foi palco da presença dos diferentes atores sociais no processo de gestão das políticas públicas em virtude do novo modo de governar o país. O planejamento participativo entrou na agenda e passou a ser um instrumento a ser considerado na administração pública nas três esferas de governo. O planejamento governamental, com uma nova roupagem, vem sendo uma tendência desde a primeira experiência do Governo Federal na elaboração do PPA 2004-2007, o que respingou nos PPAs estaduais e em algumas experiências municipais.

No entanto, após três décadas, os desafios identificados no presente estudo permitem afirmar que um dos grandes elementos a ser enfrentado é, justamente, a fragilidade técnica instalada nos municípios. Além disso, no que toca a participação dos atores sociais, é preciso primeiro criar um ambiente participativo e um diálogo mais perene. Além do feedback à sociedade das ações que foram incluídas nos Planos Plurianuais, é imprescindível a criação de metodologias participativas que ultrapassem a mera consulta, que muitas vezes não é considerada no processo de elaboração dos PPAs.

A despeito dos limites e desafios evidenciados na pesquisa, destaca-se que a administração pública, no que se refere à sua burocracia, tem um longo caminho a ser trilhado a fim de transformar o PPA, de fato, em um instrumento elaborado por uma equipe técnica instalada no município com capacidade técnico-política para formular, implementar, monitorar e avaliar os instrumentos de gestão. A partir dos PPAs analisados, é possível sugerir que governos subnacionais, observados os casos em foco, sejam estes de micro, pequeno ou médio porte, mobilizam tímidas estruturas de capacidades estatais, haja vista a forma e o conteúdo genéricos que caracterizam a maior parte dos planos submetidos a esta investigação.

Em geral, os PPAs atrelados a municípios incluídos neste trabalho se revelam inexpressivos quanto à problematização e contextualização de questões específicas locais, não restando evidente que estas peças de planejamento são ancoradas em diagnósticos situacionais particularizados. Traço que reforça o “generalismo” típico dos PPAs visitados.

A análise multicase que se desenrola nesta investigação revela ainda a irrelevância de atributos socioeconômicos associados aos governos subnacionais no que tange à configuração e qualidade dos seus PPAs. Destaca-se ainda, observados os PPAs da absoluta maioria dos casos de governos subnacionais arrolados no trabalho, a ausência de elementos que sinalizem a participação social como dimensão constitutiva do planejamento municipal ou como estratégia de controle do processo de implementação destes planos estratégicos.

REFERÊNCIAS

BRASIL. PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA. **Cadastro Único**. Localização. Disponível em: <<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/bolsafamilia/index.html#localizacao>>. Acesso em: 27 de jun. 2021.

ARANTES PAULO, L. F. O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 61, n. 2, p. p. 171-187, 2014. DOI: 10.21874/rsp.v61i2.44. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/44>. Acesso em: 8 jul. 2021.

BERTRANOU, Julián. **Análisis preliminar del desarrollo de capacidades estatales en el nivel nacional para la promoción y fiscalización de la seguridad vial**. Ministerio del Interior de la Nación. Buenos Aires, Argentina, 2011, 27.

CLEMENTINO, Maria do Livramento M. **Duas décadas da Região Metropolitana de Natal**. Rio de Janeiro: Letra capital. Observatório das Metrôpoles, 2019.

CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda; FERREIRA, Angela Lucia. **Natal: transformações na ordem urbana**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

DE TONI, Jackson. **Reflexões sobre o Planejamento Estratégico no Setor Público**. Brasília: Enap, 2021.

DE TONI, Jackson. A retomada do planejamento estratégico governamental no Brasil: novos dilemas e perspectivas. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**, v. 4, n. 1, 2014.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). **Perfil dos Municípios Brasileiros**. Brasília, 2018.

_____. **Cidades @**. População estimada. Brasília, 2019.

_____. **Divisão Regional do Brasil**. Brasília, 2017.

_____. **Censo Demográfico 2010**. Resultados gerais da amostra. Rio de Janeiro: IBGE, 2012

KURTZ, Marcus J.; SCHRANK, Andrew. Capturing State Strength: Experimental and Econometric approaches. **Revista de Ciência Política**, v. 32, n. 3, p. 613-621, 2012.

MANN, Michael. Infrastructural power revisited. **Studies in comparative international development**, v. 43, n. 3, p. 355-365, 2008.

MANN, Michael. The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results. **European Journal of Sociology**, v. 25, n. 2, p. 185-213, 1984.

MARENCO, André. Burocracias profissionais ampliam capacidade estatal para implementar políticas? Governos, burocratas e legislação em municípios brasileiros. **Dados**, v. 60, p. 1025-1058, 2017.

PROGRAMA NACIONAL DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). Atlas Brasil. 2010. Disponível em: <www.pnud.org.br>. Acessado em: 25. maio. 2021

MATUS, C. **Adeus, Senhor Presidente: governantes e governados**. São Paulo: Fundap, 1996.

PROCOPIUCK, M; MACHADO, E. T.; REZENDE, D. A. O Plano Plurianual Municipal no sistema de planejamento e orçamento brasileiro. **Revista do Serviço Público**, v. 58, n. 4, p. 397-415, 2007.

SAYLOR, Ryan. Sources of state capacity in Latin America: commodity booms and state building motives in Chile. **Theory and society**, v. 41, n. 3, p. 301-324, 2012.

SLATER, Dan. **Ordering power: Contentious politics and authoritarian leviathans in Southeast Asia**. Cambridge University Press, 2010.

SOIFER, Hillel; VOM HAU, Matthias. Unpacking the strength of the state: The utility of state infrastructural power. **Studies in Comparative International Development**, v. 43, n. 3, p. 219-230, 2008.