

PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS

INTENCIONALIDADES, PROCESSOS
E RESULTADOS

ORGANIZADORAS

LUCIANA LEITE LIMA
LUCIANA PAZINI PAPI

jacarta 

PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS

**INTENCIONALIDADES, PROCESSOS
E RESULTADOS**

ORGANIZADORAS

**LUCIANA LEITE LIMA
LUCIANA PAZINI PAPI**

PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS

**INTENCIONALIDADES, PROCESSOS
E RESULTADOS**

ORGANIZADORAS

**LUCIANA LEITE LIMA
LUCIANA PAZINI PAPI**

1ª EDIÇÃO
2020

jacarta 



© dos autores

1ª edição: 2020

Revisão: Bruno Quevedo Sivelli, Giordano Benites Tronco

Projeto gráfico e editoração: Giordano Benites Tronco

Capa: Giordano Benites Tronco, Thiago Pereira Padilha

Edição: Jacarta Produções Ltda.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

P712 Planejamento e políticas públicas : intencionalidades, processos e resultados [recurso eletrônico] / Luciana Leite Lima, Luciana Pazini Papi, organizadoras. — Porto Alegre : Jacarta, 2020. 323 p. ; il. color.

Bibliografia no final de cada capítulo.
ISBN 978-65-991391-0-9

1. Ciências sociais. 2. Ciência política 3. Políticas públicas.
I. Lima, Luciana Leite. II. Papi, Luciana Pazini. III. Título.

CDU 351(816.5)

SUMÁRIO

	PREFÁCIO <i>Leany Lemos</i>	07
	APRESENTAÇÃO <i>Luciana Leite Lima</i> <i>Luciana Pazini Papi</i>	08
	INTRODUÇÃO <i>André Marengo</i>	10
capítulo 1	PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: QUANDO A SEMELHANÇA NÃO É CORRESPONDÊNCIA <i>Luciana Leite Lima</i> <i>Luciana Pazini Papi</i>	15
capítulo 2	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) <i>Ivan Trizi Amorim</i> <i>Fernando de Souza Coelho</i> <i>Leonardo Queiroz Leite</i>	40
capítulo 3	PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO LOCAL: IDEIAS ANTAGÔNICAS? UMA REFLEXÃO SOBRE PLANEJAMENTO NAS GRANDES CIDADES BRASILEIRAS <i>Luana Kohrausch</i> <i>Luciana Pazini Papi</i>	62
capítulo 4	ANÁLISE DOS INSTRUMENTOS DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO PLANO ESTADUAL DE SAÚDE DO RIO GRANDE DO SUL 2016-2019 <i>Fernanda Melo Pessôa</i> <i>Maria Paula Escobar Bins</i>	88
capítulo 5	PLANEJAR PARA IMPLMENTAR DIREITOS SOCIAIS: UM ESTUDO SOBRE CAPACIDADES ESTATAIS PARA O PLANEJAMENTO NA ASSISTÊNCIA SOCIAL DE PORTO ALEGRE <i>Luciana Pazini Papi</i> <i>Taciana Barcellos Rosa</i>	121
capítulo 6	DA SEGURANÇA NACIONAL À SEGURANÇA CIDADÃ E O RETORNO AO ENDURECIMENTO PENAL: UMA ANÁLISE DOS PLANOS NACIONAIS DE SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL RECENTE <i>Kálita Trindade</i> <i>Lígia Mori Madeira</i>	145

capítulo 7	DENSIDADE TÁTICA ESTRUTURAL DOS PLANOS PLURIANUAIS MUNICIPAIS NA REGIÃO METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE: ANÁLISE A PARTIR DOS PROGRAMAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL <i>Jacques Humberto Arboite Oliveira</i> <i>Karina Pietro Biasi Ruiz</i>	168
capítulo 8	FEDERALISMO E DESCENTRALIZAÇÃO NO BRASIL: A ADAPTAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES DE SAÚDE AO MODELO CONSTITUCIONAL DE 1988 <i>Maique Berlote Martins</i>	193
capítulo 9	CONSTRUÇÃO DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE PORTO ALEGRE 2015-2025: UMA ANÁLISE SOBRE A METODOLOGIA <i>Naiara da Rosa Ibarra</i> <i>Luciana Pazini Papi</i>	215
capítulo 10	PLANOS DIRETORES MUNICIPAIS: O PROCESSO DE FORMULAÇÃO E OS ATORES ENVOLVIDOS <i>Vitoria Gonzatti de Souza</i> <i>Vanessa Marx</i>	239
capítulo 11	A CONSTRUÇÃO DO PLANEJAMENTO SETORIAL NO ÂMBITO LOCAL: UM ESTUDO SOBRE O CASO DA SAÚDE EM CANOAS/RS (2009-2018) <i>Talita Jabs Eger</i> <i>Luciana Pazini Papi</i> <i>Vinicius Freitas</i>	257
capítulo 12	ANÁLISE DO PROCESSO DE RETOMADA DAS CONCESSÕES DE RODOVIAS NO RIO GRANDE DO SUL: CASO ESPECÍFICO, IMPLICAÇÕES GERAIS <i>Luciano D'Ascenzi</i>	279
capítulo 13	O PLANO NACIONAL DE CULTURA <i>Adriana Donato</i>	304

PREFÁCIO

LEANY LEMOS

*Doutora em Estudos Comparativos das Américas pela
Universidade de Brasília (UnB). Secretária do Planejamento,
Orçamento e Gestão do Rio Grande do Sul.*

Nunca foi tão importante planejar. Nunca foi tão importante compreender os diferentes sistemas, mecanismos, métodos para o bom planejamento. Nunca foi tão importante compreender sua natureza mesma, explorar suas falhas, encontrar suas fortalezas, para que possamos melhor definir as diretrizes da ação pública, seja para o desenvolvimento regional e nacional, seja simplesmente para a saída de crises recorrentes em diferentes arenas, nos diferentes níveis da federação. O século 21 promete.

Este livro se propõe, belamente, a explorar diferentes tomadas sobre o planejamento, seja abordando estratégias de mais longo prazo, seja o olhar de mais curto prazo. Não à toa os Planos Plurianuais – federal e subnacionais – são analisados exaustivamente, em diferentes capítulos, e sob diferentes óticas, inclusive do monitoramento. Também o planejamento setorial, na Educação, na Saúde e na Infraestrutura ganham espaço nessa bela coletânea. Ela traz o resultado da formação de redes de pesquisadores do país conectados com as políticas públicas. É, por isso, uma conjugação feliz e oportuna. Uma contribuição essencial para a formação de novos gestores, para a atualização dos não tão novos, e para a leitura informada de um número cada vez maior de cidadãos e cidadãs que desejam entender como são formuladas as políticas públicas – e nelas influenciar. Viva o planejamento!

APRESENTAÇÃO

LUCIANA LEITE LIMA

LUCIANA PAZINI PAPI

Organizadoras

Quando iniciamos as atividades do Núcleo de Pesquisa em Gestão Municipal (NUPEGEM), em 2018, identificamos que a literatura sobre planejamento governamental nos municípios era relativamente escassa. Verificamos uma grande produção nos setores de políticas públicas, especialmente saúde, gestão urbana e educação. Contudo, em geral, tais estudos também eram, em suas teorias e conceitos, setorializados, marcados pelos campos disciplinares de origem.

Nos chamava igualmente a atenção a grande densidade de análises no campo do planejamento governamental centrada nas experiências do governo federal, em especial sobre o PPA - seu desenho, limites e potencialidades. Esse quadro da produção teórica nos instigou a levantar algumas hipóteses acerca do fenômeno. A primeira foi que, da mesma forma que o planejamento foi um instrumento de gestão pública desenvolvido historicamente pelo governo federal, em especial no contexto desenvolvimentista, mesmo após a redemocratização e com todas as mudanças em torno de uma maior descentralização e protagonismo municipal na implementação de políticas públicas, as experiências mais expressivas de planejamento continuavam circunscritas a essa esfera de governo. Tal centralização da experiência no governo federal se refletia no maior interesse acadêmico e, logo, nas publicações sobre o tema. Haveria uma espécie de dependência de trajetória no campo do planejamento, restando pouco espaço aos novos atores governamentais que surgiram com força após a redemocratização? Nesse caso, os municípios?

De forma a colaborar para o avanço do conhecimento e incremento da

gestão pública, nossa intenção no NUPEGEM é investigar o planejamento municipal desde o olhar das políticas públicas e da administração pública. Este livro é um esforço nesse sentido. Reunimos trabalhos que tomam como foco o processo de planejamento e os planos derivados, discutindo: participação, capacidades estatais, promoção de desenvolvimento, agenda governamental, consistência e coerência técnica e normativa, metodologias, implementação e avaliação.

Desejamos a tod@s uma boa leitura!

INTRODUÇÃO

ANDRÉ MARENCO

Professor Titular do Departamento de Ciência Política e do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

Desde o paradoxo de Condorcet (1795), um espectro paira sobre modelos de decisão pública: a intransitividade das escolhas coletivas. Agentes racionais promovendo escolhas entre diferentes alternativas, sob regras configuradas por ciclos de maioria, tenderiam a gerar resultados intransitivos. Em outras palavras, isto significa evitar que decisões públicas efetuadas amanhã sejam inconsistentes em relação a escolhas promovidas hoje. Nada garante que o procedimento mais democrático entre todas as alternativas possíveis esteja imune a este paradoxo do voto.

No entanto, contrariando este sombrio augúrio, *poliarquias* promoveram nos últimos 100 anos decisões capazes de produzir bens públicos, desenvolvimento e estabilidade social e política. Como foi possível conciliar a incerteza própria de métodos de decisão democráticos ("amas a incerteza, e serás democrata", nos ensina Przeworski), com a continuidade e longevidade na execução de *policies*, muitas vezes necessária para assegurar bem-estar, prosperidade e redução da desigualdade? Como provocar a economia de escala exigida para impulsionar desenvolvimento econômico com as forças centrífugas próprias do pluralismo social e político? Planejamento é o nome do jogo. Planejamento como artefato que envolve uma dimensão técnica – escolhas orientadas por evidências e não crenças, opiniões ou profecias – como também a concertação política e social necessária para administrar os *tradeoffs* gerados por prioridades governamentais.

Mas, nas últimas quatro décadas, planejamento virou *old fashion*, diante do mantra sobre a eficiência alocativa do mercado. Se é preciso trazer o Estado de volta para promover bem-estar e desenvolvimento, é preciso reconhecer que não é qualquer Estado (Acemoglu e Robinson, 2019). O que implica em captar a estrutura de oportunidades que habilita governos e instituições públicas para o planejamento de suas ações. Quais os agentes, regras de decisão e procedimentos administrativos mais aptos para criar um ambiente favorável ao planejamento governamental?

Pistas sugestivas nesta direção podem ser encontradas nos 13 capítulos que compõem esta obra. Planejamento em perspectiva histórica e comparada, metodologias de planejamento, planejamento a partir do estudo de políticas setoriais e de casos específicos, planejamento em governos federais ou subnacionais. Pesquisadores e *policymakers* encontrarão nas páginas desta coletânea um farto conjunto de elementos e análises sobre os desafios para a planificação das ações governamentais.

Luciana Leite Lima e Luciana Papi abrem o livro apresentando um panorama evolutivo do planejamento como atividade central em governos contemporâneos. Como mostram as autoras, a *idade de ouro* do planejamento provavelmente residiu entre o pós-II Guerra e o final dos anos 70, quando a ascensão do keynesianismo, estados de bem-estar social, desenvolvimentismo em nações periféricas e economia centralizada nos estados socialistas tiveram em comum o planejamento governamental como peça central. A crise fiscal a partir do final dos anos 70, declínio dos *welfare states* e colapso do socialismo marcaram o ocaso do planejamento público. Sob essas coordenadas, Lima e Papi se lançam *em busca do elo perdido* do planejamento, rastreando, para isso, elementos seja no Planejamento Estratégico Situacional, de Carlos Matus, como no modelo do ciclo de políticas públicas, analisando como o planejamento pode integrar os diferentes estágios não necessariamente lineares do ciclo (formação da agenda, decisão, implementação, monitoramento, avaliação).

Na sequência, Amorim, Coelho e Leite dissecam Planos Plurianuais (PPA) como expressão da agenda governamental para políticas públicas. Para isso, o capítulo emprega o modelo de múltiplos fluxos de Kingdom como ferramenta analítica para examinar os processos de formação da agenda pública. Após reconstituir as características do planejamento governamental no Brasil, formado pelos Planos Plurianuais, Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei Orçamentária Anual e sua execução, os autores apresentam as linhas estratégicas e os elementos de *agenda-setting* de todos os PPAs federais entre 1991-2019.

A relação entre planejamento e desenvolvimento é abordada no capítulo de Luana Kohlrausch e Luciana Papi. Para isto, as autoras tomam como pano de fundo a perda do protagonismo estatal na promoção de políticas de desenvolvi-

mento e o deslocamento poder central > local observada nas últimas décadas. O texto apresenta uma análise sobre a presença de projetos de desenvolvimento nos Planos Plurianuais (PPAs) de cinco grandes cidades brasileiras: São Paulo, Curitiba, Salvador, Manaus, Goiânia. Foram consideradas três dimensões, desenvolvimento econômico, atributos democráticos e orientação da administração pública, considerando eficiência social ou econômica. Os resultados mostraram uma fragilidade em projetos de desenvolvimento nestas capitais e limitadas capacidades para o planejamento.

O capítulo de Fernanda Pessôa e Maria Paula Bins propõe-se a analisar os instrumentos de monitoramento e avaliação dos Planos Estaduais de Saúde do Governo do Estado do Rio Grande do Sul entre 2016 e 2019. Após uma reflexão sobre a criação e desenvolvimento do SUS e a valorização de metas e indicadores de avaliação a partir da implementação de parâmetros de administração gerencial, o texto examina os objetivos, metas e indicadores do Plano Estadual de Saúde, constatando sua consistência em relação à legislação do SUS e indicadores derivados dos princípios de monitoramento e avaliação.

Na sequência, Jacques Oliveira e Karina Ruiz analisam o desenho estrutural de programas finalísticos na área de assistência social, a partir do exame de seis PPAs de municípios do Rio Grande do Sul (Canoas, Gravataí, Montenegro, Campo Bom, Triunfo e São Sebastião do Caí). Suas conclusões destacam a existência de estruturas diversificadas quanto a aspectos normativos legais e aos desenhos finalísticos das políticas de assistência social.

Políticas municipais de assistência social também constituem o tema do capítulo de Luciana Papi e Taciana Rosa, agora com o foco direcionado para o caso de Porto Alegre. O ponto de partida do texto são as capacidades estatais e administrativas requeridas para promover o planejamento, em especial no caso de área de política apenas recentemente institucionalizada, cujo marco neste sentido foi a criação do Sistema Único de Assistência Social, em 2004. Com base em entrevistas realizadas junto a gestores em quatro Centros de Referência em Assistência Social de Porto Alegre, o texto revela que, apesar de sua valorização, existem grandes dificuldades e obstáculos para tornar o planejamento uma atividade permanente.

O capítulo apresentado por Kálita Trindade e Ligia Mori Madeira propõe-se a analisar os Planos Nacionais de Segurança Pública implementados no Brasil após a Constituição de 1988. Procedendo a uma análise documental e considerando ainda elementos contextuais de cada um, o texto procura verificar em que medida cada Plano apresenta um diagnóstico de problemas, metas e objetivos, prioridades de ação, previsão de recursos financeiros e consideração de consequências futuras a partir de sua execução. As evidências encontradas revelam fragilidade nos diagnósticos e procedimentos de monitoramento e ava-

liação previstos, bem como ausência de considerações multicausais e alternativas intersetoriais como elementos comuns a estes Planos.

Maique Martins desenvolve seu texto perguntando: como instituições de saúde se adaptaram ao modelo federativo desenvolvido pelo Sistema Único de Saúde? Para explorar esse problema, o autor recorre ao institucionalismo evolucionário (IE), orientado para a reconstituição de padrões institucionais adaptativos, considerando processos de variação, seleção e retenção. Para o IE, diferente da aleatoriedade biológica, a evolução na vida política implica necessariamente em agência e intencionalidade. Partindo dessa ferramenta analítica, Martins analisa os planos de saúde do governo federal, do estado do Rio Grande do Sul e do município de Porto Alegre.

Identificar a metodologia empregada na elaboração do Plano Municipal de Educação de Porto Alegre (2015-2025) é o propósito do capítulo de Naiara Ibarra e Luciana Papi. A partir de uma discussão sobre diferentes modelos de planejamento (tradicional, participativo) e dos legados do planejamento no Brasil e na área de educação, as autoras procuram identificar elementos desses modelos no Plano analisado. Para isso, foram consideradas três categorias de análise: formulação, discussão e consolidação do Plano. Baseando-se em fontes documentais e entrevistas com integrantes do Conselho Municipal de Educação e da Secretaria Municipal de Educação de Porto Alegre, o capítulo promove uma reconstituição do processo de elaboração do Plano e dos atores nele envolvidos. Os achados permitiram registrar um resultado híbrido, com elementos tradicionais e participativos no plano elaborado.

A reconstituição dos processos de elaboração de Planos Diretores da cidade de Porto Alegre a partir dos atores que os formularam é o objetivo do capítulo de Vitória Sousa e Vanessa Marx. Considerados com um tipo de arena regulatória, segundo a conhecida taxonomia de Theodore Lowi, tomando emprestado o modelo do ciclo de políticas e fixando-se em sua etapa de formulação, as autoras propõem-se a mapear atores públicos (políticos e burocratas) e privados, indivíduos ou organizações, *visíveis* ou *invisíveis* que moldaram esses planos. Seus resultados mostram que o Plano de 1979 teve o governo municipal, a Metroplan e a UFRGS como atores principais, enquanto em 1999 ocorreu uma multiplicidade de atores sem nenhum desempenhando papel central. Finalmente, a revisão empreendida em 2010 foi centrada na sociedade civil, com ação importante desempenhada por sindicatos da área da construção civil.

O planejamento de políticas de saúde locais, a partir de um estudo de caso junto ao município de Canoas, Rio Grande do Sul, é o propósito do capítulo de Talita Eger, Luciana Papi e Vinicius Freitas. O texto aborda as normas federais para a área, processos de implementação do planejamento e a influência do modelo de Planejamento Estratégico Situacional no plano municipal.

Para analisar o planejamento de saúde em Canoas no período 2009-2018 foram realizadas entrevistas com atores locais e análise documental. As conclusões mostram a complexidade nos processos de gestão de políticas sociais, assimetrias regionais e os problemas decorrentes de indicações partidárias para cargos de gestão, implicando em sobreposição de parâmetros políticos sobre técnicos.

Em seu capítulo, Luciano D'Ascenzi procede a uma análise do processo de concessões de rodovias no Rio Grande do Sul. Em um primeiro momento, o texto aborda o aparato analítico utilizado para a análise deste caso. Utilizando documentação publicizada pela Secretaria de Logística e Transportes, a análise considera desde o procedimento licitatório aberto pelo Governo do Estado, em 2015, a aprovação da Lei de Concessões de Rodovias, pela Assembleia Legislativa (2016), o Decreto Regulatório editado pelo Poder Executivo, em 2017 e o novo Decreto de Concessões, de 2019. Por fim, o autor chama a atenção para os limites existentes à participação dos cidadãos, decorrentes do formato adotado nos processos de consulta pública.

Finalmente, o capítulo de Adriana Donato dissecar a criação do Plano Nacional de Cultura a partir de reestruturação do Ministério da Cultura e de sua instituição, após a aprovação da Emenda Constitucional 48, em 2010. O texto oferece uma síntese das 53 metas fixadas pelo Plano e aborda os relatórios de monitoramento de metas, gerados entre 2013 e 2017, considerando os avanços e limites alcançados com base nesse planejamento.

Nas últimas décadas, a investigação analítica desenvolvida no campo de políticas públicas no Brasil concentrou-se em dois polos: de um lado, na formação da agenda, compreendida sobretudo como a saliência pública adquirida por temas a partir da ação de atores e processos; paralelo, houve expressivo incremento em estudos sobre a implementação de políticas públicas, com destaque para pesquisas sobre gestores de médio escalão e burocracias de nível de rua. Nesse terreno entre atores sociais e burocratas na ponta do sistema, há um ponto cego, localizado na escassez de análises focadas nos processos voltados ao diagnóstico, planejamento e decisão de políticas governamentais. Planejamento é o novo elo perdido para a *policy analysis*. E este livro representa um instigante mapa para explorá-lo.

REFERÊNCIA

ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James A. **The Narrow Corridor: States, Societies, and the Fate of Liberty**. Nova Iorque: Penguin Press, 2019.

CAPÍTULO 1

PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: QUANDO A SEMELHANÇA NÃO É CORRESPONDÊNCIA

LUCIANA LEITE LIMA

Doutora em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Professora do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

LUCIANA PAZINI PAPI

Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Professora adjunta do departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

INTRODUÇÃO

O planejamento no campo da gestão pública logrou grande prestígio internacional no período após a Segunda Guerra Mundial, quando muitos países lançaram mão de sistemas de planejamento centralizados para reconstrução de seus territórios, assim como para alavancar o desenvolvimento, no caso dos países socialistas (NOVE, 1989) e dos países subdesenvolvidos (BIELCHOWSKY, 2004).

Inicialmente sustentado por uma concepção epistemológica positivista e evolucionista (FRIEDMANN, 2007), acreditava-se que o progresso das sociedades seria possível a partir de diagnósticos técnicos e, logo, da programação setorial para atuar nos gargalos identificados, a partir de planos. Com a crise de 1929 e, posteriormente, o pós-guerra, as teorias econômicas keynesianas e desenvolvimentistas, que advogavam maior controle do mercado pelo Estado, ganharam espaço. Em sua estrutura teórica, defendiam a importância do planejamento como mecanismo de gestão estatal. Dessa forma, ampliaram-se não apenas as experiências empíricas, mas a literatura sobre o tema (GIACOMONI; PAGNUSSAT, 2007).

Entretanto, no contexto dos anos 1980 e 1990 as publicações perderam fôlego, em consonância com a perda de prestígio do modelo de Estado que o gerou – o Estado keynesiano no centro e desenvolvimentista na periferia. À exceção de Carlos Matus, autor de referência na área que lançou luz sobre o assunto fazendo a crítica de sua construção na América Latina, o planejamento foi se dissipando das discussões sobre gestão do Estado. Paralelamente, dissemina-se o modelo heurístico do “ciclo de políticas públicas”, que passa a substituir o planejamento por uma teoria própria e suas etapas.

Inúmeras podem ser as razões para o abandono do plano como ferramenta técnica e analítica: a transformação política, econômica e social promovida pela globalização que, entre outras questões, trouxe o paradigma da Nova Gestão Pública e, com ela, a negação das ferramentas utilizadas pelo antigo modelo de Estado; a proliferação de teorias sobre o ciclo de políticas que buscou especificar e se afastar de teorias de gestão do Estado pré-existentes; e a ampliação de teorias pós-modernas que negam a ideia de planejamento e suas etapas, defendendo a fluidez e a discricionariedade.

Em face a esse contexto, neste capítulo investigaremos o espaço dado ao planejamento no debate sobre a gestão do Estado, buscando as conexões e desconexões com o campo propositivo-analítico do ciclo de políticas públicas. Fazemos isso cientes dos diferentes fundamentos dos modelos; nossa intenção é discutir a aparente semelhança das ideias. Para isso, na primeira seção apresentamos a emergência histórica e teórica do debate sobre o planejamento, buscando associar seus significados no campo da gestão do Estado. Em seguida, perseguimos as conexões teóricas entre as etapas do ciclo de políticas públicas com as etapas do planejamento em geral e da proposta de Matus, em específico. A aproximação da concepção de Matus deve-se ao fato de que, além de ser um autor destacado sobre o tema do planejamento na América Latina, o mesmo formulou o Método PES – Planejamento Estratégico Situacional – como uma ferramenta analítica e propositiva bastante didática para o gestor público tornar o planejamento mais aderente à realidade. Buscando superar o que o autor

identificou como vícios originários do modelo “tradicional”, ou seja, um modelo de planejamento rígido e distanciado das realidades vividas, o PES se apresenta como uma proposta mais flexível e democrática, tendo se difundido inclusive na gestão empresarial (RIEG et al., 2014; JUNGES; BARBIANI; ZOBOLI, 2015; SILVA et al., 2017; RODRIGUES; SANTOS, 2016).

1. GÊNESE DO PLANEJAMENTO NA ESFERA PÚBLICA: UMA APROXIMAÇÃO HISTÓRICA E TEÓRICA

A gênese do planejamento como ocorrência empírica se deu no início do século XX com a revolução bolchevista de 1917 na URSS, onde se fundou um padrão de planejamento conhecido como *planificação*. Tal modelo se pautava pelas práticas de planejamento centralizado, formulado por uma cúpula política de “vanguarda” que traçava os objetivos para a sociedade e mobilizava recursos e meios necessários para alcançar tais objetivos (NOVE, 1989; LAFER, 1975). Priorizavam-se planos de médio e longo prazo, conduzidos por um Estado forte que tinha como objetivo transformar a realidade de forma deliberada, numa velocidade histórica superior aos países que fizeram a transição para o capitalismo e a industrialização de forma “natural”, ou seja, no percurso do desenvolvimento das forças produtivas¹. Para tanto, o plano se tornou um instrumento abrangente e detalhado que buscava abarcar as facetas produtivas, econômicas setoriais e sociais de forma geral. Conforme exemplifica Alec Nove (1989), havia o objetivo de substituir o mercado pela planificação. Dessa forma, o controle central tornou-se uma necessidade objetiva.

O plano transformou-se numa intrincada multiplicidade de instrumentos de produção e alocação. [...] o plano operacional corrente que os russos chamavam de *adrensny* (uma ordem com nome e endereço), e o plano de longo prazo muito mais geral e agregado. Assim o plano quinquenal contém uma meta para, digamos, aço e calçados, mas ainda não é operacional. É inevitável que os planos de produção sejam feitos em outros órgãos responsáveis pela alocação de matérias primas [...] conseqüentemente há uma imensa tarefa de coordenação, para garantir que ao nível operacional, microeconômico, os planos de produção e insumos sejam coerentes e consistentes (NOVE, 1989, p. 121).

Um Estado como esse, que pretendia o comando econômico e administrativo da realidade social, não poderia prescindir de uma estrutura burocrática

1 Sustentado nas premissas do socialismo científico de Marx e Lênin, supunha-se que para alcançar o comunismo era necessário superar o atraso feudal e desenvolver as forças produtivas por meio da industrialização conduzida/planejada pelo Estado. Assim seria possível socializar a riqueza entre a maioria da população e depois dar o passo adiante, rumo ao comunismo, que pressupunha o fim do Estado (MARX, 2004).

complexa, não só para operacionalizar os planos, mas também para conectar uma infinidade de decisões. Se, por um lado, o caso soviético fundou a primeira experiência empírica de planejamento como um sistema organizado, do ponto de vista do desenvolvimento de ideias sobre o tema, nas ciências sociais, mesmo que de forma difusa, pode-se situar a origem no século XVIII, concatenado às teorias pré-positivistas de Saint Simon e positivistas de Augusto Comte.

Tais autores imbuídos em dotar as ciências humanas de legitimidade científica, tal como as exatas e naturais, interpretavam a realidade social em analogia com o corpo humano. Dessa forma, no “corpo social”, os médicos seriam os cientistas e técnicos que colocariam seu trabalho a serviço da humanidade. Caberia a esses técnicos, munidos de conhecimento científico, estabelecer conscientemente os rumos futuros da sociedade a partir de um plano abrangente. O planejamento ganhava, assim, um status político e administrativo importante: um instrumento técnico (baseado na legitimidade do conhecimento científico) para predizer o futuro e, assim, “calcular” as ações presentes para alcançar o tipo de sociedade desejada.

Com efeito, não se pode tratar o planejamento como uma teoria acabada. Antes de tudo, seus conceitos e definições refletem o contexto histórico e as distintas elaborações teóricas feitas pelas ciências sociais no Ocidente. Dessa forma, nessa fase inicial, o planejamento, inserido no contexto da industrialização e do positivismo, pode ser conceituado como uma estratégia técnica-chave para alcançar o progresso ordenado das sociedades, progresso esse entendido como sinônimo de modernização e crescimento econômico (FRIEDMANN, 2007). Apesar das peculiaridades nas formas de operacionalização, tanto no mundo desenvolvido como no subdesenvolvido, pode-se afirmar que o planejamento ocidental, ao longo do século XX, carregou esse sentido ideológico de mudança e transformação social.

Voltando o olhar à História novamente, pode-se verificar outra característica que marca a noção do planejamento no século XX: a relação com o papel e o tamanho do Estado, que utiliza essa ferramenta governamental para controlar os rumos do mercado, a despeito de suas “livres forças”. Assim, entendemos que o planejamento guarda intrínseca relação com a ampliação da intervenção do Estado na economia (POLANY, 2012; GIACOMONI; PAGNUSSAT, 2007; MATUS, 1996b).

Após a crise de 1929, os argumentos liberais de que o mercado se autorregularia e alocaria os recursos com maior eficiência redistributiva começam a ser relativizados. Ganham aceitação as propostas de ampliação da interferência do Estado na economia e em diversas áreas da vida social, movimento materializado em planos de governo como o *New Deal*, bem como na consolidação de formulações como as de Keynes (no centro) e do desenvolvimentismo (na peri-

feria). Em todas essas perspectivas, o planejamento não apenas ocupou papel central, mas foi indispensável para a estruturação desse tipo de Estado (BIEL-CHOWSKY, 2004).

Com a Segunda Guerra Mundial, o planejamento é alçado ao mais alto patamar, sendo ferramenta primordial para a recuperação dos países devastados. O Plano Marshall fica conhecido por traçar um plano de médio prazo para a reconstrução da Europa e prospera ao alcançar um grande crescimento econômico já nos anos 1950 e 1960 (GIACOMONI; PAGNUSSAT, 2007). Inicia-se aí o período chamado de *anos dourados* nos quais, na maioria dos países capitalistas, inclusive nos latino-americanos, vivia-se uma situação de acesso a serviços universais de proteção social (com coberturas variáveis entre eles, por óbvio), acesso ao mercado e ao consumo de bens duráveis e não duráveis, e uma situação de desemprego contida.

Em todo esse contexto, o plano de caráter *científico-teleológico* vigorou como um dos eixos principais do Estado interventor, seja ele *welfare* ou desenvolvimentista. Com algumas distinções óbvias entre os casos, pode-se afirmar que ambos se sustentaram em um forte aparato burocrático, formado por técnicos dotados de conhecimentos científicos (geralmente economia) em um sistema organizacional centralizado. Os planos tinham caráter de médio e longo prazo, e programavam a transformação da realidade por cima, ou seja, a partir de dados econômicos e estatísticos gerais, muitas vezes se distanciando das realidades vividas em países territorialmente amplos e com grande diversidade social e cultural.

Com a crise econômica iniciada nos anos 1970, que levou a uma importante crise fiscal dos Estados ocidentais (BRESSER-PEREIRA, 2009), o perfil de Estado investidor em políticas de proteção social e interventor na economia começa a ser questionado pelo *mainstream* internacional (CHANG, 2004, 2008). Argumentava-se que ele era excessivamente dispendioso, ineficiente na alocação de recursos e corrupto. Ademais, a face centralizadora e autoritária dos regimes deveria ser superada e substituída por uma forma mais “democrática” e descentralizada. Por essas razões, os Estados deveriam ser expostos a um conjunto amplo de reformas.

Nesse contexto, que marca também a queda do bloco socialista, as teses liberais que advogavam por um Estado mínimo ganharam força e o processo reformista passa a incorporar a agenda governamental. Nela, o espaço para a nova Gestão Pública – em uma aproximação com o modelo de gestão privado – surge como um léxico importante (PETERS, 2005; DENHARDT, 2015; DE TONI, 2016), ao mesmo tempo em que o planejamento, como instrumento central para o desenvolvimento, sofre um recuo. Nesse sentido, sustentamos que, quando o modelo de Estado interventor entrou em crise, no novo contexto da

ordem multipolar e globalizada, descartou-se o conjunto da obra sem distinções sobre o que era ou não eficaz em termos de ferramentas de administração pública. Dessa maneira, paulatinamente, o planejamento vai se tornando uma peça de menor importância no setor público, em comparação com outras estratégias gerenciais como a descentralização, a regulação e a terceirização, passando a ter um papel indicativo, ao invés de um sentido propositivo que portara até então.

Paralelamente a esse processo de transformações econômicas, políticas e do pensamento social, surgem novas propostas para pensar a gestão pública. É o caso dos estudos acerca do ciclo de políticas públicas, que crescem nos países centrais, chegando no Brasil e nos países periféricos nos anos 1990 e 2000 (FARAH, 2016). Com efeito, os novos tempos de redemocratização, descentralização e ajustes fiscais trouxeram para os governos demandas por eficiência na entrega de serviços aos cidadãos com menos custos, motivando-os a compreender as etapas do ciclo de políticas para implementar os esforços segundo o conhecimento científico aplicado.

Com essas mudanças de perspectiva, no campo teórico e na própria realidade social, o elo do planejamento como importante prática e instrumento de administração pública vai se *soltando* da discussão mais ampliada da gestão do Estado. Por um lado, tem-se a proliferação de estudos sobre o ciclo de políticas públicas sem grandes menções ao termo planejamento; por outro lado, há publicações sobre planejamento que pouco se referem ou se aproximam do debate sobre o ciclo.

Entendendo que as ideias constituídas na academia não apenas refletem a realidade e os contextos sociais, mas incidem nela com poder simbólico de construção de agendas, defendemos que o planejamento deve ser resgatado e valorizado teoricamente, dado que é um dos eixos centrais da capacidade burocrática e administrativa do Estado, habilitando-o na tarefa de formular e implementar políticas para o desenvolvimento.

Carlos Matus, já na década de 1970 e 1980, chamava a atenção à importância do planejamento para um Estado autônomo e capaz. Em que pese o sentido do planejamento ter se modificado ao longo das décadas, ele continua sendo um elemento central da gestão estatal, vinculado à maior competência na oferta de bens e serviços qualificados à população. Com essas premissas em tela, enfocamos as teses de Carlos Matus sobre o planejamento, assim como seu modelo heurístico – a partir do Método PES –, que permite a interpretação das etapas do processo de planejamento, num esforço de entender as semelhanças e distinções teóricas com o ciclo de políticas públicas.

2. A PROPOSTA DE CARLOS MATUS E A CENTRALIDADE DO PLANEJAMENTO NA GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Carlos Matus nasceu no Chile e participou do governo de Salvador Allende como ministro da economia no período entre 1970 e 1973, assistindo de perto a deposição, por golpe militar, do governo que apoiara. A partir daí se dedicou à compreensão das funções políticas e administrativas do Estado, com especial ênfase à atividade de planejar, produzindo um importante corpo teórico e metodológico, amplamente difundido na América Latina.

O planejamento para Carlos Matus é um dos principais instrumentos políticos do Estado. Entendendo que a História possui um curso de acontecimentos que levam à repetição de seu *modus operandi*, os planos seriam a forma de operacionalizar a mudança, organizá-la, vencer uma força que contradiz suas intenções. Segundo essa concepção, o plano impregna um sentido de mudança social na sua origem. Assim define o autor:

Quando dizemos que planejar é submeter o curso dos acontecimentos à vontade humana, não deixar “que nos levem” e tratarmos de ser condutores de nosso próprio futuro, estamos falando de um processo social [...] em enfrentar a correnteza dos fatos para desviar seu curso em direção a objetivos racionalmente decididos (MATUS, 1996b, p. 13).

Sendo um problema dos homens e governos a mudança deliberada da realidade, por meio do planejamento, o autor desenvolve uma metodologia para operacionalizar a construção dos planos, que foi intitulada mais tarde como método PES – Planejamento Estratégico Situacional – (MATUS, 1996a, 1996b). A construção das teses que sustentam sua teoria e metodologia parte da crítica ao teor do planejamento executado no período desenvolvimentista na América Latina. Esse tipo de planejamento, denominado tradicional ou normativo, estava associado a um modelo específico de desenvolvimento, e lhe foi atribuído um conjunto de fracassos vividos pelos países da região entre os anos 1940 e 1980. Segundo Matus, isso aconteceu porque tal método produzia um instrumento rígido, elaborado e implementado por uma elite tecnoburocrática, centralizada e supostamente detentora do conhecimento sobre as *necessidades de toda a sociedade*. Os planos se revestiam, assim, de certa legitimidade científica. Tomados como peças supostamente neutras, alcançariam o desenvolvimento e a modernização pela via tecnocrática ao estilo *top-down*.

Buscando construir outra proposta, o autor subverte as teses sobre as formas de planejar e a quem cabe essa tarefa, devido, sobretudo, à baixa aderência dos planos à realidade social e às dificuldades de implementação. Para tanto, Matus parte de algumas teses que sintetizamos abaixo.

Primeiramente, o autor postula que o planejamento deve servir a todos os indivíduos de uma sociedade, tornando-se necessário que o sujeito que pla-

neja esteja incluído no objeto planejado. Sendo assim, o planejamento deve incluir a diversidade de atores envolvidos no problema público, pois, dada a atual complexidade dos sistemas sociais, não se domina, controla e nem se conhece as variáveis capazes de influenciar a tomada de decisão dos demais atores. O segundo postulado é sobre como os governos devem assumir o planejamento como parte da estratégia e da tática de suas gestões, devendo contar com a participação de agentes do governo e societários dos mais diversos setores e camadas sociais. O autor destaca que o planejamento não pode ser visto apenas como uma peça técnica, mas como um instrumento político, pois se trata de uma forma organizada de estabelecer a transformação deliberada da sociedade (HUERTAS, 1996).

Sua terceira tese é que os planos devem ter aspectos flexíveis, adaptáveis às mudanças incessantes nos cenários políticos e econômicos e que alteram as demandas societárias (MATUS, 1996b). Para Matus, a rigidez utilizada na aplicação do planejamento tradicional provocou o distanciamento do plano das reais necessidades sociais, tornando-o uma peça burocrática de pouca aderência e eficácia.

Para dar vida a esses postulados, Matus organizou o PES como um método maleável, que permite trabalhar com a complexidade dos problemas sociais em diversos contextos (MATUS, 1996a 1996b). Desse modo, reforça a relevância do planejamento como ferramenta central na construção de um Estado que possa promover mudanças e executar com eficácia políticas públicas que priorizem ao mesmo tempo o desenvolvimento econômico e social. Para tornar didática a implementação, o PES foi dividido em quatro momentos.

O *momento explicativo* diz respeito à compreensão da situação indesejada. Tange à seleção dos principais problemas e à discussão de suas causas, sintomas e efeitos, pois, para se aproximar de uma compreensão sobre a realidade, é necessário entender as origens das questões (causas) que levam à situação atual. O conceito de situação é relevante aqui, correspondendo a um recorte da realidade realizado por um dado ator considerando a dinâmica local. Ou seja, o PES assume que a existência de um *problema* depende de percepção, sendo que seus contornos e explicações variam conforme a perspectiva do ator, o que inclui sua trajetória, posição, interesses e sua relação com os demais. Em seguida, deve-se selecionar os nós críticos, que são as causas sobre as quais é possível atuar (HUERTAS, 1996), ou seja, que serão foco de propostas de ação. Dessa maneira, o momento explicativo lança as bases para o desenrolar do processo. Seus produtos são: um problema selecionado, sua caracterização por meio de descritores, a identificação das causas e os nós críticos.

O *momento normativo* tange ao processo de desenho do plano. Com base na descrição do problema feita previamente, é estabelecida a situação que se

deseja alcançar. E, a partir dos nós críticos, são elaboradas operações com vistas a modificá-los de forma a atingir a situação almejada. Trata-se da etapa propositiva do plano, quando se discutem as condições de implementação das ações: são identificados e quantificados os recursos necessários, assim como, o cenário socioeconômico e as possíveis mudanças que podem ocorrer. Por essa razão, Matus sugere trabalhar com cenários e planos de contingência. Nesse momento surgem e atuam diferentes atores presentes no jogo social, orientando o plano para a mudança desejada (HUERTAS, 1996).

O *momento estratégico* envolve a construção da viabilidade política da execução do plano. Isso passa pelo convencimento dos distintos atores sociais e governamentais. Devem ser considerados, portanto, os oponentes e os aliados num movimento de construção de apoio. Busca-se prever e atuar nos possíveis interesses e motivações de cada ator e no tipo de pressão que é (ou será) exercida em relação às ações planejadas. Com essa preocupação, Matus faz uma grande contribuição para o debate sobre planejamento, comumente apartado artificialmente do embate político. Ele amplia a visão do processo e engloba a diversidade de atores, o que hoje chamamos de mecanismos de *governance* (HILL; HUPE, 2014).

Por fim, o *momento tático-operacional* se refere à aplicação do plano, a sua operacionalização e gestão. Cabe salientar que a ação não é a mera execução do plano, mas uma adaptação deste às circunstâncias encontradas. Nesse sentido, o autor propõe instrumentos como a agenda do dirigente, tangendo atividades voltadas à manutenção do foco nas questões estratégicas, reconhecendo a tendência dos agentes a se superocuparem com problemas imediatos e de curto prazo. Também chama a atenção para a importância de um sistema de responsabilização em relação ao andamento das ações, bem como para o monitoramento das operações. Todos esses temas são preocupações atuais no campo da gestão de políticas públicas.

Como vimos, o Método PES desenha um processo de planejamento que incorpora à abordagem sequencial elementos essenciais de contextos democráticos. Isto é, considera a diversidade de atores nas decisões e ações. E parece que pouco se avançou no planejamento público brasileiro em relação à ideia original de Matus². Avancemos à discussão do ciclo de políticas públicas que, ao contrário, está em constante desenvolvimento, diversificação e fragmentação.

3. CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: SEQUÊNCIA OU DESESTRUTURA?

Uma das primeiras, e mais influentes, elaborações do ciclo é creditada à

² Ver, por exemplo, Dagnino (2014) e De Toni (2016).

Harold Lasswell (1956), considerado o fundador das *policy sciences*, uma orientação “explicitamente focada na rigorosa aplicação das ciências a questões que afetam a governança e o governo” com vistas a “melhorar a prática de democracia” (DELEON, 2008, p. 39 e 53, tradução nossa). No esforço de construção deste campo de conhecimento, Lasswell (1956) delineou uma abordagem para a análise das políticas públicas que propunha observá-las como um processo

Isto é, um conjunto inter-relacionado de estágios por meio dos quais os temas e as deliberações fluem de forma mais ou menos sequencial, dos *inputs* (problemas) aos *outputs* (políticas públicas) (HOWLETT, 2011, p. 18, tradução nossa).

Desde então, o ciclo de políticas públicas é uma das abordagens mais populares para investigar as políticas (MULLER; SUREL, 2002; ROTH DEUBEL, 2010; KNILL; TOSUN, 2012; HILL; HUPE, 2014). E, talvez por isso, tenha recebido diversas críticas³. Contemporaneamente, as fases costumam ser delimitadas em: formação da agenda, formulação das alternativas, tomada de decisão, implementação e avaliação. Interessante notar que, embora o ciclo tenha sido delineado para ser uma abordagem sequencial, pontos de ruptura foram sendo criados ao longo do desenvolvimento do conhecimento sobre cada uma de suas fases, como veremos a seguir.

3.1 FORMAÇÃO DA AGENDA

Do ponto de vista da gestão de políticas públicas, a formação da agenda normalmente surge como um processo antecedente que provê o insumo para a ação. Podemos verificar isso observando algumas definições.

Kingdon (1995) entende a agenda como “a lista de assuntos ou problemas que recebem muita atenção dos atores governamentais e de pessoas ligadas a eles em dado momento” (KINGDON, 1995, p. 3, tradução nossa). Destacamos duas questões aqui. Primeiro, para o autor, os problemas sociais não são fenômenos naturais; pelo contrário, são construções sociais, empreendidas por atores que percebem uma determinada situação como problemática. Para obter sucesso na inserção de sua demanda na agenda governamental, os atores se engajam em dinâmicas com vistas a definir a situação como *problema*, de forma que possa ser divulgado e, com isso, despertar o interesse e a preocupação de um público mais amplo, tornando-o, assim, um problema propriamente *social* ou *público*. Segundo, a ênfase na atenção, atraída pela persuasão, elemento fundamental das dinâmicas apontadas.

Para Howlett, Ramesh e Perl (2013), a montagem da agenda “refere-se à

³ Ver Sabatier (2007) e Muller e Surel (2002).

maneira como os problemas surgem ou não enquanto alvo de atenção por parte do governo” (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p.103). Neste caso, sobressai a questão processual, chamando atenção para o reconhecimento do problema enquanto merecedor de intervenção. Também aqui percebemos a centralidade da atenção.

Nessas definições nada é dito sobre as alternativas para lidar com os problemas. Isso porque, segundo Capella (2007), nas abordagens mais disseminadas para a análise da formação da agenda se aceita a inexistência de vínculos causais entre os dois elementos. Isto é, o processo de definição de problemas e o de elaboração de alternativas seguem caminhos próprios, sendo sua conexão obra da ação de atores específicos, os empreendedores de políticas, em contextos propícios, as janelas de oportunidades (CAPELLA, 2016). No entanto, isso não significa que problemas e alternativas sejam avaliados pelos decisores de forma independente. A inter-relação se torna explícita nos momentos de escolha dos problemas que entrarão na agenda, já que, sendo uma dinâmica altamente competitiva, aqueles que puderem ser ligados a repertórios de alternativas (existentes e/ou viáveis e “aceitáveis”) terão suas chances aumentadas. Conforme Kingdon (2006), os decisores “filtram as suas escolhas a partir de um amplo repertório de alternativas”. (KINGDON, 2006, p. 220).

A formação da agenda é, desta forma, um processo intrinsecamente político, envolvendo a construção social de problemas, a persuasão dos decisores e do público em geral, o embate entre diversos problemas e, também, entre diferentes representações deles. Todas essas dinâmicas relacionam uma miríade de atores, visões de mundo, em múltiplos contextos institucionais e espaços organizacionais. Das fases do ciclo, é provavelmente a mais aberta e pluralista; talvez por isso receba o título de etapa mais imprevisível.

3.2 FORMULAÇÃO DAS ALTERNATIVAS

Começemos novamente pelo exame de algumas definições. Para Jones (1984) a formulação é a proposição de meios para resolver uma necessidade social conforme percebida por algum ator. Já Wu *et al.* (2014) destacam o aspecto processual: a formulação corresponde à produção/identificação de “um conjunto de escolhas políticas plausíveis para resolver problemas” e à “avaliação preliminar da sua viabilidade” (WU et al., 2014, p. 52). Howlett, Ramesh e Perl (2013) seguem o mesmo caminho: “a formulação da política pública refere-se ao processo de criação de opções sobre o que fazer a respeito de um problema público” (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 123). Tal processo envolve identificar, refinar e formalizar as opções de políticas percebidas como as mais efetivas para lidar com o problema.

Os autores indicam que as alternativas estão vinculadas a algum problema, mas não ressaltam relações diretas de causalidade, afastando-se, dessa forma, de uma perspectiva sequencial intencional típica do planejamento, embora os elementos (problema e alternativas) estejam presentes; o que nos leva ao exame das dinâmicas envolvidas na produção das alternativas. Para isso destacamos duas abordagens.

Em seu influente trabalho, Kingdon (1995) sustenta que as propostas são geradas em comunidades de políticas públicas, formadas por atores (pesquisadores, *staff* político, burocratas, grupos de interesse) especialistas em uma dada área (saúde, habitação, meio ambiente etc.). Esses especialistas têm suas concepções sobre a sociedade, suas noções sobre o futuro e propostas de políticas específicas. Assim, estas não são elaboradas, necessariamente, para resolver um problema, como destacam Motta e Vasconcelos:

Atores sociais, de modo estratégico, a fim de valorizarem [...] as habilidades e recursos que já possuem, podem propor soluções para problemas que ainda estão sendo definidos; problemas podem ser criados e propostos para implementar soluções que já estão disponíveis. (MOTTA; VASCONCELOS, 2009, p. 112).

Após o desenho, as propostas são difundidas em diferentes fóruns, com vistas a sensibilizar não só os demais integrantes da comunidade, mas um público mais amplo, numa tentativa de construir aceitação e apoio (CAPELLA, 2007). Nesse processo, que Kingdon (1995, p. 19, tradução nossa) denominou *policy primeval soup*, as “propostas flutuam, entram em contato com outras, são revisadas e combinadas, e flutuam novamente”. A sobrevivência e a ascensão nessa dinâmica competitiva estariam relacionadas a alguns critérios, como: viabilidade técnica e financeira, conformidade com os valores sociais dominantes e apoio político.

De forma distinta, na segunda perspectiva as alternativas seriam desenvolvidas em resposta aos problemas; haveria uma relação causal intencional entre os elementos. Nessa acepção, a formulação envolveria quatro atividades (THOMAS, 2001 apud HOWLETT, 2011). Em primeiro lugar, a identificação e consideração de dados e evidências sobre o problema em foco. Em seguida, atividades voltadas a facilitar a comunicação entre os atores envolvidos, assumindo suas diferentes perspectivas em relação à temática e às possíveis soluções. Em terceiro lugar, os formuladores analisam os dados e avaliam as opções existentes e, a partir disso, fazem recomendações. Por fim, novamente um momento de diálogo e concertação, no qual os atores produzem *feedbacks* sobre as opções recomendadas. Temos aqui uma abordagem mais racionalista e sequencial, mais aderente às definições convencionais de planejamento e mesmo ao PES.

Na literatura do campo das políticas públicas, o entendimento mais disseminado sobre formulação segue a linha proposta por Kingdon (1995). Ou seja, aceita-se que há um nível não desprezível de desconexão entre a construção social dos problemas públicos e a elaboração das alternativas de encaminhamento. Jones (1984), por exemplo, percebe o processo de formulação como desordenado: as propostas são elaboradas em diversas arenas, por diferentes atores, num contexto de competição entre representações dos problemas e de consideração de critérios de escolha diversos e, por vezes, contraditórios.

Vimos que a etapa de formulação tange à identificação de alternativas para a resolução do problema. Tal relação é, entretanto, foco de debate. Embora tenhamos encontrado aqui alguns elementos comuns ao planejamento, não identificamos a intencionalidade na geração de alternativas para solucionar um problema específico, como no PES. Ou seja, a relação entre fins e meios não é premeditada, mas condicional, emergente, dependente da sorte, do acaso. Mais uma vez, encontramos um ponto de desconexão em relação à ideia de planejamento de forma geral e ao PES de forma específica.

3.3 TOMADA DE DECISÃO

A tomada de decisão é a fase da escolha entre as alternativas, na qual “[...] uma ou mais, ou nenhuma, das opções que foram debatidas e examinadas [...] é aprovada como curso oficial de ação” (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 157). Se a formação da agenda é a mais pluralista das etapas, a tomada de decisão é a mais aparente. Isso porque mobiliza os atores visíveis (CAPELLA, 2007), aqueles que recebem atenção da mídia e do público, porque detêm poder institucional para decidir sobre as políticas (WU *et al.*, 2014). Mas isso não significa que as decisões não sejam influenciadas por outros atores como os grupos de interesse e as burocracias (ROURKE, 1976; HART; WILLE, 2012).

Kingdon (1995) ressalta três fatores que exercem influência nesta fase: o humor nacional, as mudanças no governo, e o apoio/oposição dos grupos de pressão. O humor nacional indica a disposição do público em relação a determinado problema e/ou alternativa. Capella (2007) destaca:

A percepção, pelos participantes do processo decisório, de um humor favorável, cria incentivos para a promoção de algumas questões e, em contrapartida, pode também desestimular outras. (CAPELLA, 2007, p. 93).

Na mesma linha, as mudanças de governo promovem algumas questões enquanto suprimem outras. Isso vale tanto para mudanças amplas (trocas de governo, incluído a recondução de um mesmo partido), quanto para alterações específicas, como troca de funcionários de alto escalão. E o apoio/oposição dos

grupos de pressão aponta para os custos de trilhar determinado caminho.

Em relação aos processos de tomada de decisão, a literatura destaca três formas de compreensão. Em uma abordagem racionalista, pressupõe-se que: os indivíduos são maximizadores de utilidade, as preferências são transitivas, a informação é completa, as opções podem ser ranqueadas segundo custo-benefício, e as consequências das escolhas podem ser previstas e são relativamente estáveis (PETERS, 2015). A lógica impressa aqui é sequencial, as alternativas são criadas para resolver problemas e os atores conseguem escolher a melhor opção com base em critérios objetivos.

Em uma perspectiva incremental, considera-se que, devido a constrangimentos cognitivos, informacionais, organizacionais, dentre outros, os atores estão limitados na tarefa de tomar decisões abrangentes (PETERS, 2015). Além disso, os decisores possuem diferentes interesses e preferências, que variam, ainda, conforme o tema em foco e o contexto. Tudo isso produz um ambiente de incerteza e conflito, pouco afeito à mudança radical. A tendência, nesse quadro, seria fazer escolhas próximas do que já se conhece, daquilo que já é feito, como explicam Howlett, Ramesh e Perl (2013):

Como os custos e os benefícios dos arranjos atuais são familiares [...], diferentemente das incertezas que cercam os novos arranjos, é mais difícil chegar a um acordo sobre mudanças profundas. (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 166).

Desse modo, as decisões são apenas marginalmente diferentes das vigentes, configurando um processo incremental de mudança.

Já a abordagem *garbage can*, segundo Motta e Vasconcelos (2009), trabalha com uma representação menos ordenada do processo decisório: aqui, ele é fluído e desestruturado. Problemas e alternativas são construídos em diferentes arenas, por diferentes atores, e não surgem, necessariamente, aos pares. Isso porque os atores, tentando valorizar suas habilidades e recursos, podem propor soluções para problemas que ainda não foram “construídos”; e problemas podem ser criados para mobilizar soluções que já existem. Nessa visão, as organizações são entendidas como “anarquias organizadas”, pois os processos decisórios seguem fluxos não sequenciais e os problemas e soluções são jogados em latas de lixo à espera da oportunidade em que serão casados com soluções e problemas. Isso dependerá dos repertórios de ação das coalizões políticas (apoiadores de problemas e soluções específicos), do contexto, da sorte, do acaso... Assim, as decisões são, na verdade, encontros casuais entre problemas, soluções e oportunidades.

Do ponto de vista do planejamento, esse também é um momento estratégico no qual os atores que possuem competência decidem o que será feito. Como se viu, o processo de tomada de decisão pode operar com diferentes

dinâmicas e racionalidades, e a abordagem que mais se aproxima da lógica do planejamento é a racionalista. Com isso, pode-se pensar que esse tipo de processo encontraria dificuldades em organizações menos burocratizadas. Mais uma vez, percebemos que a existência de diversas abordagens para as fases do ciclo implica aproximações e distanciamentos da ideia sequencial. Nessas três primeiras etapas, encontramos processos que podem ser considerados estratégicos, do ponto de vista da gestão, e que parecem pouco suscetíveis à planificação.

Por fim, as três fases do ciclo de políticas públicas discutidas até aqui conformam um bloco, cujos resultados funcionariam como insumos para a fase mais propriamente relacionada com as concepções de planejamento: a implementação.

3.4 IMPLEMENTAÇÃO

A implementação é o momento em que ideias são transformadas em ação. À primeira vista, pode parecer a fase menos política do ciclo. Tal constatação, no entanto, não sobrevive se, como de praxe nas ciências sociais, procurarmos diferentes olhares para a relação entre a ideia e a ação. Trabalharemos com duas possibilidades.

Podemos assumir que a implementação é um processo técnico (WALT, 1994; HUPE; HILL; NANGIA, 2014) de transmissão da política às instâncias executoras, que se desenrolaria no âmbito da prática administrativa. Nesse espírito, Sabatier e Mazmanian (1995) a definiram como execução de uma decisão de política pública, normalmente expressa em uma norma formal. Há aqui uma ideia muito clara de anterioridade e relação: “a implementação se refere à habilidade de atingir as consequências previstas depois que as condições iniciais estiverem dadas” (PRESSMAN; WILDAVSKY, 1984, p. xxii, tradução nossa). Às dinâmicas de execução e seus atores específicos não caberiam questionamentos sobre a relevância dos objetivos e meios, já que esses são frutos da atividade política, levada a cabo pelos políticos eleitos e seu *staff*.

É nesse quadro que surge a preocupação com os “problemas de implementação”, isto é, “quando uma decisão política não é executada de acordo com as determinações do decisor” (LUNDIN, 2007, p. 630, tradução nossa). Tal compreensão é justificada com base na teoria democrática normativa: na democracia moderna os cidadãos elegem seus representantes, e os controlam via voto; os políticos eleitos dependem da burocracia para implementar as políticas, mas esses atores não estão sujeitos ao controle cidadão por meio do voto; consequentemente, o funcionamento da democracia depende da conformidade da ação dos burocratas em relação às decisões dos políticos eleitos (LUNDIN, 2007).

Em outra perspectiva, admite-se um descolamento entre a ideia (plano) e a ação. Tal desconexão é mais suave na definição proposta por Barrett e Fudge (1981): a implementação é um processo de interação e negociação, que ocorre ao longo do tempo, entre aqueles que procuram colocar a *policy* em ação e aqueles de quem a ação depende. Essa acepção atribui certa autonomia para a ação, que derivaria da autonomia relativa gozada pelas organizações executoras, impregnadas por interesses, prioridades e objetivos próprios. E foca no que poderíamos considerar uma relação entre tático e operacional, etapas, que, nesse caso, seriam referenciadas às dinâmicas e estruturas organizacionais.

Desta perspectiva, a implementação pode ser considerada como uma série de respostas: aos comprometimentos ideológicos, às pressões do ambiente ou de outras agências que buscam influenciar ou controlar a ação. (BARRETT; FUDGE, 1981, p.13, tradução nossa).

Enfatizam-se as relações de poder e os aspectos contextuais. Bardach (1979) proporciona uma visão ainda mais contraintuitiva. Ele sustenta que, embora a implementação seja estimulada por uma norma formal, após o início do processo ela se torna incrivelmente independente, assim:

A implementação é um processo de interação estratégica entre numerosos interesses especiais, todos perseguindo seus próprios objetivos, que podem ou não ser compatíveis com os objetivos da estrutura normativa da política pública. (BARDACH, 1979, p. 9, tradução nossa).

A implementação teria uma dinâmica própria definida pelos atores executores, seus interesses, motivações, preferências; e pelas instituições formais e informais que conformam os cenários da ação.

Nesta representação, do ponto de vista do formulador, impera o caos e a ingovernabilidade. Por outro lado, poderíamos insistir que, internamente às organizações implementadoras e indiretamente ao processo compreensivo de planejamento, há uma série de elementos de programação. Estaríamos, com isso, sugerindo uma lógica externa que permitiria a compreensão do processo, na mesma linha do ciclo de políticas públicas e sujeita às mesmas críticas.

3.5 AVALIAÇÃO

A avaliação é a fase do questionamento em relação aos processos da política. Toda avaliação é, essencialmente, um exercício motivado pela dúvida: os objetivos foram cumpridos? O público-alvo foi atingido? A mudança social almejada foi alcançada? Em virtude disso, é um estágio de produção de informação sobre a política.

De forma geral, o campo assume que qualquer avaliação envolve a atri-

buição de valor, um julgamento sobre diferentes aspectos da política (MOKATE, 2002; RAMOS; SCHABBACH, 2012; VEDUNG, 2015; CRUMPTON et al., 2016). Além das questões ligadas ao desempenho da implementação e da gestão, a avaliação permite questionar a relevância dos objetivos e instrumentos de uma política (VEDUNG, 2015); assim como a sua capacidade de garantir direitos sociais e gerar equidade (JANNUZZI, 2016).

A vinculação da avaliação com a gestão e com o planejamento é explícita na literatura, e é daí que desponta sua importância para as políticas públicas. Enfatiza-se a contribuição da avaliação para a melhoria da eficiência na alocação dos recursos públicos e da eficácia no atingimento dos objetivos (COHEN; FRANCO, 1993; RAMOS; SCHABBACH, 2012), bem como para assegurar a geração de valor para a sociedade (MOKATE, 2002). Também é assinalado o potencial para favorecer o controle social e o accountability (RAMOS; SCHABBACH, 2012; PETERS, 2015), em articulação com a democracia (ARCOVERDE, 2014). Browne e Wildavsky (1984) destacam a importância das informações geradas pela avaliação para a melhoria dos processos de implementação, alicerçando processos de aprendizagem, culminando na qualificação da tomada de decisão (CRUMPTON et al., 2016). Lea Rodrigues (2008) também afirma que ela pode oferecer uma visão crítica sobre a formulação e a implementação.

Se incluirmos o monitoramento nesse ponto, teríamos um ponto de encontro com o Método PES, que indica a manutenção de uma estrutura voltada ao acompanhamento do andamento das operações. Isso porque o alinhamento das ações ao plano é central nas perspectivas de planejamento. Sem isso, todo o processo perde sua razão de ser. Nesse sentido, a avaliação e o monitoramento são instrumentos essenciais para minimizar a tendência à dispersão de objetivos típicas das organizações complexas.

4. O PLANEJAMENTO NO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: EM BUSCA DO ELO PERDIDO

O planejamento na gestão do Estado assume um caráter amplo, almejando abarcar uma diversidade de atores, estruturas e dinâmicas em prol de um objetivo ambicioso: a mudança social. Nesse caminho, a sua operacionalização implica no esforço de mobilizar todos esses elementos para produzir ação, assumindo que esta gerará os resultados e impactos que justificam a formulação do plano. Todo o empreendimento do planejamento está dirigido à transformação de uma ideia em ação, o que sugere uma estrutura de decomposição que, por sua vez, envolve coordenação e alinhamento ao plano.

Essa lógica contrasta com a do ciclo de políticas públicas, que, apesar de perceber as políticas em fases, permite não reconhecer, internamente a elas,

relações de causalidade. A abordagem do ciclo, diferentemente do que se costuma afirmar, propiciou a expansão, via especialização, do conhecimento sobre as diferentes dimensões das políticas públicas, iluminando as especificidades; e aí temos um primeiro ponto de desconexão com o planejamento.

Especificamente, e do ponto de vista do ciclo, encontramos tal distanciamento nas fases iniciais: formação de agenda, formulação da política e tomada de decisão. A formação da agenda, sendo pré-decisória, seria exógena à atividade de planejamento, que tem seu ponto de partida nos problemas e objetivos definidos a partir das demandas dos grupos sociais. A agenda corresponderia a uma fase estratégica de definição do que é desejado e ofereceria ao planejamento o seu propósito, forjado na atividade política, fonte da legitimidade social dos objetivos de política pública. Matus, no momento explicativo do PES, tenta englobar no processo de planejamento essa dinâmica política. Contudo, há um grau não desprezível de condução centralizada prevista no PES. Há uma indução na delimitação dos atores que percebem a situação indesejável, bem como na construção de sua descrição (BIRCHAL; ZAMBALDE; BERMEJO, 2012).

Já na etapa de formulação da política, embora tenhamos encontrado alguns elementos comuns ao planejamento, não identificamos a intencionalidade na geração de alternativas para *solucionar* um problema específico. Ou seja, a relação entre fins e meios não é premeditada, mas condicional, emergente, dependente da sorte, do acaso... Por seu turno, o processo de tomada de decisão pode operar com diferentes dinâmicas e racionalidades, e a abordagem que mais se aproxima da lógica do planejamento é a racionalista.

Essas três fases do ciclo conformam um bloco cujos resultados funcionariam como insumos para as etapas mais propriamente relacionadas ao planejamento: a implementação e a avaliação. A primeira é a fase na qual diversos esforços serão articulados para transformar a ideia em ação. Contudo, também aqui tal conexão dependerá da definição de implementação que está sendo manuseada.

Se tratarmos a implementação com um procedimento técnico-administrativo, ela se assemelharia à execução do planejamento. Tal etapa responde, e é consequência, dos elementos provenientes dos estágios anteriores, nos quais as decisões políticas foram tomadas. De outra forma, se a percebermos como um processo independente das decisões prévias, no qual não há relação entre o plano e a ação e nem intencionalidade de executar o que foi decidido, então nos distanciamos das ideias mais disseminadas de planejamento. Somente na primeira acepção estaríamos na presença de um processo clássico de planejamento, de transmissão intencional, coordenada e controlada de uma política pública aos espaços responsáveis por sua execução.

Por sua vez, a etapa de avaliação é a que demonstra maior complemen-

taridade, seja com a implementação ou com o planejamento. Se incluirmos o monitoramento, teremos um ponto de encontro com o Método PES, que indica a manutenção de uma estrutura voltada ao acompanhamento do andamento das operações. Isso porque o alinhamento das ações ao plano é central nas perspectivas de planejamento. Nesse sentido, a avaliação e o monitoramento são instrumentos essenciais para minimizar a tendência à dispersão de objetivos típica das organizações complexas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste capítulo empreendemos um exercício de reflexão acerca de duas questões que povoam e interessam a área de gestão de políticas públicas. Fizemos isso sabendo que, essencialmente, planejamento e ciclo de políticas públicas possuem fundamentos epistemológicos distintos. Desse modo, nosso movimento foi o de discutir os pontos que parecem semelhantes, tentando contribuir para o incremento do rigor conceitual. E, como vimos, semelhança não é convergência.

Especificamente, a lógica do planejamento não é a mesma do ciclo. O primeiro envolve planos, coordenação, sistemas organizados, estruturas de decomposição. O segundo parte da ideia de que, embora haja relação entre as fases das políticas públicas, internamente a elas pode ser que não encontremos a tão esperada sequência; e, mesmo entre as fases, o que percebemos é a existência de um elevado grau de contingência.

Outra questão relevante diz respeito à inclusão de uma diversidade de atores nos processos: enquanto no Método PES isso é feito de forma deliberada, no ciclo isso é pressuposto das dinâmicas. Ou seja, as fases são percebidas como movimentos formados e animados por uma pluralidade de atores, visão que deriva do entendimento de que o desenvolvimento de uma política pública envolve decisões sobre a alocação de recursos sociais e, assim, fomentam conflitos entre os grupos.

Por fim, deve-se ter em mente o propósito dos modelos. O PES foi desenhado para instrumentalizar os Estados no sentido de alcançar objetivos sociais, provendo um método de ação; o ciclo, para auxiliar a análise de políticas públicas.

REFERÊNCIAS

ARCOVERDE, Ana Cristina Brito. Apresentação. In: ARCOVERDE, A. C. B. (Org.). **Dimensões, interfaces e práticas de avaliação de políticas públicas**. Recife: UFPE, 2014.

BARDACH, Eugene. **The implementation game: what happens after a bill becomes a law**. Cambridge: MIT Press, 1979.

BARRETT, Susan; FUDGE, Colin. Examining the policy-action relationship. In: BARRETT, S.; FUDGE, C. (Orgs.). **Policy & action: essays on the implementation of public policy**. London: Methuen, 1981.

BIELCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro de 1930 a 1964**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004.

BIRCHAL, Fabiano Fernandes Serrano; ZAMBALDE, André Luiz; BERMEJO, Paulo Henrique de Souza. Planejamento estratégico situacional aplicado à segurança pública em Lavras (MG). **Rev. Adm. Pública**, v. 46, n. 2, pp. 523-545, abril, 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122012000200009&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 05 fev. 2020.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Construindo o Estado Republicano**. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

BROWNE, Angela; WILDAVSKY, Aaron. What should evaluation mean to implementation?. In: PRESSMAN, J.L.; WILDAVSKY, A. (Orgs.). **Implementation**. 3 ed. Berkeley: University of California, 1984.

CAPELLA, Ana Claudia Niedhardt. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (Org.). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

CAPELLA, Ana Claudia Niedhardt. Um estudo sobre o conceito de empreendedor de políticas públicas: Ideias, Interesses e Mudanças. **Cad. EBAPE.BR**, v. 14, artigo 5, pp. 486-505, julho, 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-39512016000700486&lng=en&nrm=iso> Acesso em: 05 fev. 2020.

CHANG, Ha-Joon. **Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica**. São Paulo: UNESP, 2004.

CHANG, Ha-Joon. **Maus samaritanos: o mito do livre comércio e a história secreta do capitalismo**. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 2008.

COHEN; Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de projetos sociais**. 5 ed. Petrópolis: Vozes, 1993.

CRUMPTON, Charles David; MEDEIROS, Janann Joslin; FERREIRA, Vicente da Rocha Soares; SOUSA, Marcos de Moraes; NAJBERG, Estela. Avaliação de políticas públicas no Brasil e nos Estados Unidos: análise da pesquisa nos últimos 10 anos. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 6, p. 981-1001, dez. 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122016000600981&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 05 fev. 2020.

DAGNINO, Renato Peixoto. **Planejamento Estratégico Governamental**. 3. Ed. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; [Brasília]: CAPES:UAB, 2014. [2009]

DE TONI, Jackson. **O planejamento estratégico governamental: reflexões metodológicas e implicações na gestão pública**. 1 Ed. Curitiba: InterSaber, 2016.

DELEON, Peter. The historical roots of the field. In: MORAN, M.; REIN, M.; GOODIN, R.E. (Orgs.). **The Oxford Handbook of Public Policy**. New York: Oxford University Press, 2008.

DENHARDT, Robert. **Teorias da Administração Pública**. São Paulo: Cengage Learning, 2015.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Formação em política pública no Brasil: das iniciativas pioneiras dos anos 60 à institucionalização do “campo de públicas”. **Estud. Polit. Medellín**, n.49. pp.192-215, agosto, 2016. Disponível em: <http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-51672016000200011&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 05 fev. 2020.

FRIEDMANN, John. Dois Séculos de teoria do planejamento. In: GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J.L. (Orgs.). **Planejamento e Orçamento Governamental**. v.1. Brasília: ENAP, 2007.

GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz (Orgs.). **Planejamento e Orçamento Governamental**. v.1. Brasília: ENAP, 2007.

HART, Paul; WILLE, Anchrit. Bureaucratic politics: opening the black box of executive government. In: PETERS, B.G.; PIERRE, J. (Orgs.). **The SAGE Handbook of Public Administration**. 2 ed. Concise. London: SAGE, 2012.

HILL, Michael; HUPE, Peter. **Implementing public policy**. 3 ed. London: SAGE, 2014.

HOWLETT, Michael. **Designing public policies**. New York: Routledge, 2011.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

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

HUPE, Peter; HILL, Michael; NANGIA, Monika. Studying implementation beyond deficit analysis: the top-down view reconsidered. **Public Policy and Administration**, v. 29, n.2, pp.145-163, janeiro, 2014. Disponível em: < <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0952076713517520>>. Acesso em: 05 fev. 2020.

JANNUZZI, Paulo Martino. Eficiência econômica, eficácia procedural ou efetividade social: três valores em disputa na avaliação de políticas e programas sociais. **Desenvolvimento em Debate**, v.4, n.1, pp.117-142, 2016. Disponível em: < http://desenvolvimentoemdebate.ie.ufrj.br/pdf/dd_v_4_1.pdf>. Acesso em: 05 fev. 2020.

JONES, Charles O. **An introduction to the study of public policy**. 3 ed. California: Brooks/Cole, 1984.

JUNGES, José Roque; BARBIANI, Rosangela; ZOBOLI, Elma Lourdes Campos Pavone. Planejamento Estratégico como exigência ética para a equipe e a gestão local da Atenção Básica em Saúde. **Interface (Botucatu)**, v. 19, n. 53, pp. 265-274, junho, 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-32832015000200265&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 05 fev. 2020.

KINGDON, John. **Agendas, alternatives and public policies**. 2 ed. New York: HarperCollins College Publishers, 1995.

KINGDON, John. Como chega a hora de uma ideia? In: SARAVIA, E; FERRAREZI, E. (Orgs.). **Políticas Públicas**. v.1. Brasília: ENAP, 2006.

KNILL; Christoph; TOSUN, Jale. **Public Policy: a new introduction**. London: Palgrave Macmillan, 2012.

LAFER, Betty Mindlin. **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Perspectiva, 1975.

- LASSWELL, Harold D. **The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis**. College Park, MD: University of Maryland Press, 1956.
- LUNDIN, Martin. When does cooperation improve public policy implementation?. **The Policy Studies Journal**. v. 35, n. 4, pp. 629-652, nov, 2007. Disponível em: <<https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2007.00240.x>>. Acesso em: 05 fev. 2020.
- MARX, Karl. **Manuscritos econômico-filosóficos**. Trad. Jesus Raniere. São Paulo: Boitempo, 2004.
- MATUS, Carlos. **Adeus, senhor Presidente. Governantes governados**. São Paulo: Fundap, 1996a.
- MATUS, Carlos. **Política, Planejamento & Governo**. Tomos I e II. Brasília: IPEA, 1996b.
- MOKATE, Karen Marie. Convertiendo el “monstruo” en aliado: la evaluación como herramienta de la gerencia social. **Revista do Serviço Público**, v. 53, n. 1, pp. 89-134, jan-mar, 2002. Disponível em < <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1964?mode=full>>. Acesso em: 05 fev. 2020.
- MOTTA, Fernando C. Prestes; VASCONCELOS, Isabella F. Gouveia. **Teoria Geral da Administração**. 3 ed. São Paulo: Cengage Learning, 2009.
- MULLER; Pierre; SUREL, Yves. **A análise das políticas públicas**. Pelotas: Educat, 2002.
- NOVE, Alec. **A economia do socialismo possível**. São Paulo: Ática, 1989.
- NUNES, Edson. **A Gramática Política do Brasil: clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático**. 4 ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.
- PETERS, B. Guy. **The Search for Coordination and Coherence in Public Policy: Return to the Center?**. Pittsburg: Department of Political Science, University of Pittsburgh, 2005.
- PETERS, B. Guy. **Advanced introduction to public policy**. Massachusetts: Edward Elgar, 2015.

PIERSON, Paul. **Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis**. Princeton: Princeton University Press, 2004.

POLANY, Karl. **A Grande Transformação: as origens de nossa época**. 2 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

PRESSMAN, Jeffrey L.; WILDAVSKY, Aaron. Preface to the first edition. In: PRESSMAN, J.L.; WILDAVSKY, A. (Orgs.). **Implementation**. 3 ed. Berkeley: University of California, 1984.

RAMOS, Marília Patta; SCHABBACH, Leticia Maria. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Rev. Adm. Pública**, v. 5, n. 46, pp.1271-1294, set-outubro, 2012. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7140/5692>>. Acesso em: 05 Fev. 2020.

RIEG, Denise Luciana; SCRAMIM, Fernando C. L.; RAIMUNDO, Danilo de Oliveira; ZAU, Viviane Cavalcante; CALAZANS, Wilson Roberto. Aplicação de procedimentos do planejamento estratégico situacional (PES) para estruturação de problemas no âmbito empresarial: estudos de casos múltiplos. **Gest. Prod.**, v. 21, n. 2, pp. 417-431, junho, 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-530X2014000200014&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 05 fev. 2020.

RODRIGUES, Jorge Luis Knupp; SANTOS, Oderlei Ferreira. Planejamento estratégico situacional e suas contribuições: um novo paradigma para a gestão de micro e pequenas empresas. **E&G Economia e Gestão**, v. 16, n. 44, pp.109-141, jul.-set., 2016. Disponível em: <<https://tinyurl.com/up6k8od>>. Acesso em: 05 fev. 2020.

RODRIGUES, Lea Carvalho. Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais. **Revista Avaliação de Políticas Públicas-AVAL**, v.1, n.1, pp.7-15, jan.-jun., 2008. Disponível em: <<http://www.avalrevista.ufc.br/index.php/revistaaval/article/view/3>>. Acesso em: 05 fev. 2020.

ROTH DEUBEL, André-Noel. Las políticas públicas y sus principales enfoques analíticos. In: ROTH DEUBEL, A. (Org.). **Enfoques para el análisis de políticas públicas**. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2010.

ROURKE, Francis. **Bureaucracy, politics, and public policy**. 2 ed. Boston: Little, Brown and Company, 1976.

SABATIER, Paul Armand. The need for better theories. *In*: SABATIER, P.A. (Org.). **Theories of the policy process**. 2 ed. Colorado: Westview Press, 2007.

SABATIER, Paul Armand.; MAZMANIAN, Daniel A. A conceptual framework of the implementation process. *In*: THEODOULOU, S.Z.; MATTHEW, A.C. (Orgs.). **Public Policy: the essential readings**. New Jersey: Prentice Hall, 1995.

SILVA, Alliny Kásia; SOUSA, Josean Pereira; RODRIGUES, Waldecy; CANÇADO, Airton Cardoso. Planejamento Estratégico Situacional - PES: uma análise bibliométrica da produção científica brasileira. **Rev. Serv. Público**, v. 68, n. 2, pp. 365-388, abr.-jun., 2017. Disponível em <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/1269>>. Acesso em: 05 fev. 2020.

THOMAS, Harold G. Towards a new higher education law in Lithuania: reflections on the process of policy formulation. **Higher education policy**, n.3, v. 14, p. 213-23, set, 2001.

VEDUNG, Evert. Six models of evaluation. *In*: ARARAL, E.; FRITZEN, S.; HOWLETT, M.; RAMESH, M.; WU, X. (Orgs.). **Routledge handbook of public policy**. New York: Routledge, 2015.

WALT, Gill. **Health policy: an introduction to process and power**. London: Zed, 1994.

WU, Xu; RAMESH, M.; HOWLETT, Michael; FRITZEN, Scott. **Guia de políticas públicas: gerenciando processos**. Brasília: ENAP, 2014.

CAPÍTULO 2

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)¹

IVAN TRIZI AMORIM

*Mestre em Administração pela FEA-USP. Professor da
Especialização em Gestão Pública da FACCAMP.*

FERNANDO DE SOUZA COELHO

*Doutor em Administração Pública e Governo pela EAESP-FGV.
Professor da graduação e do mestrado em Gestão de Políticas Públicas
da EACH-USP.*

LEONARDO QUEIROZ LEITE

*Doutor em Administração Pública e Governo pela EAESP-FGV.
Professor em cursos de pós-graduação em Gestão Pública.*

1 Este texto é uma versão modificada e ampliada do working paper intitulado O Plano Plurianual (PPA) como Agenda do Governo Federal Brasileiro, apresentado e publicado nos anais do VII Encontro de Administração Pública da ANPAD – EnAPG –, realizado em São Paulo em novembro de 2016. Na ocasião os autores eram Ivan Trizi Amorim e Leonardo Queiroz Leite. Agora, como capítulo de livro, o manuscrito incorporou o Prof. Dr. Fernando de Souza Coelho como coautor, a partir de suas contribuições para a reestruturação do artigo.

INTRODUÇÃO

Na Constituição Federal do Brasil de 1988 (CF/1988), a integração das peças – em linguagem jurídica – ou dos instrumentos (em linguagem administrativa) de planejamento governamental se tornou uma norma para a gestão pública, em tese, levar a cabo suas ações e atender às demandas da sociedade, quantitativa e qualitativamente. De acordo com o Art. 165 da CF/1988, o processo de planejamento-orçamento organizar-se-ia, positivamente, pelo Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Para além da normatização pelo direito financeiro desse sistema de planejamento-orçamento governamental e de sua instrumentalização como um modelo heurístico (PPA-LDO-LOA), pode-se, adicionalmente, refletir sobre tal processo à luz da formulação de políticas públicas, interpretando como as ideias se traduzem em orientação política. Considerando as contribuições do *Multiple Streams Framework*, ou Modelo dos Múltiplos Fluxos, de Kingdon (1984), como referência para os estudos de *Agenda-Setting*, é factível analisar como quaisquer planejamentos (ou planos) estatais refletem as diretrizes de políticas públicas de governos – oriundas, direta ou indiretamente, da agenda governamental.

A princípio, pode-se interpretar que o sistema de planejamento-orçamento governamental é *per se* uma política pública de gestão, institucionalizada pela CF/1988 e sujeita a distintas aplicações/variações administrativo-gerenciais e sociopolíticas a depender da metodologia (método, técnica e ferramenta) utilizada pelos gestores públicos. Neste caso, o planejamento apresenta-se como um procedimento – com suas fases e/ou etapas – tal como o ciclo de políticas públicas, subdividido em: formação da agenda, formulação da política, implementação das ações, monitoramento do processo e avaliação dos resultados.

Outrossim, o PPA pode ser investigado, nos casos em que o plano é – de fato – estratégico para as organizações públicas e empoderado pelos atores políticos, como uma representação, total ou parcial, da agenda governamental, no qual os problemas públicos são diagnosticados para se elaborarem as ações governamentais sob a forma de programas, desdobrados em projetos e atividades.

Neste capítulo discorreremos sobre essa perspectiva do PPA como manifestação da agenda governamental de políticas públicas. O texto, na sequência, a partir de uma revisão da literatura, apresenta, nas seções 1 e 2, os fundamentos do processo de formação da agenda e algumas notas sobre o sistema de planejamento governamental brasileiro. Em seguida, a seção 3 analisa os PPAs do Governo Federal como uma materialização da agenda governamental, formada pela interpenetração entre as pautas eleitorais com o seu ajuste à

realidade (e de legitimação perante os atores sociais) das ideias do núcleo estratégico de governo. Ademais, a seção 4 ilustra – adicionalmente – o caso do PPA do estado do Rio Grande do Sul (2020-2023) como uma concretização da *Agenda-Setting*, alastrando tal argumento para um governo subnacional. Por fim, as considerações finais retomam essa relação entre políticas públicas como orientação/diretriz com a ação governamental (planos, programas, projetos e processos) como objeto de estudo para interpenetrar a *public policy analysis* com a operacionalização da gestão pública.

1. FUNDAMENTOS DO PROCESSO DE FORMAÇÃO DA AGENDA GOVERNAMENTAL

A concepção de agenda, na área de conhecimento (ou disciplina) de políticas públicas, é definida como o rol de questões relevantes na mídia, na opinião pública, ou dentro do governo, durante um período de tempo. Trata-se de um conjunto de ideias, problemas ou propostas de soluções para óbices públicos que captura a atenção das pessoas, que é discutida pelo público no cotidiano, noticiada na imprensa, ou que se converte em um tema expressivo junto ao governo, podendo ser objeto de formulação de política pública. Nesse sentido, o processo pelo qual as ideias competem para ganhar a atenção da mídia, da sociedade e dos atores políticos é denominado *Agenda-Setting* (traduzido como formação da agenda). A agenda de políticas governamentais abrange a análise dos assuntos prioritários relevantes para os “arquitetos” da ação governamental. (CAPELLA, 2004).

Em *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Kingdon (1984), examina as razões que levam algumas temáticas a tornarem-se prevalentes na agenda de políticas e outras não, e explana por que algumas alternativas são seriamente consideradas enquanto outras são negligenciadas nesse processo. Em suma:

John Kingdon definiu seu modelo de montagem de agenda a partir de seus estudos sobre o processo de definição das agendas de discussão no Congresso norte-americano. Quase trinta anos depois da publicação da edição original de seu livro, e passados quase quinze anos da revisão de seu modelo de análise por Zahariadis, o modelo ainda permanece muito discutido, mas relativamente pouco aplicado em casos empíricos. (ZAPELINNI, 2012, p. 14).

Capella (2010), por sua vez, esclarece o que são as políticas públicas na visão de Kingdon, numa perspectiva mais ampla e completa – o que é primordial para que se possa situar o argumento deste texto (relação entre agenda governamental e o planejamento governamental):

Kingdon considera as políticas públicas como um conjunto formado por quatro processos que compreendem: o estabelecimento de uma agenda de políticas; a especificação de alternativas a partir das quais as escolhas sobre uma política vão ser realizadas; a escolha dominante entre o conjunto de alternativas disponíveis e, finalmente, a implementação da decisão. Em seu modelo, o autor se preocupa especificamente com os dois primeiros processos, denominados estágios pré-decisórios: a formação da agenda (*agenda-setting*) e a especificação de alternativas. (CAPELLA, 2010, p. 25).

Assim sendo, problemas ou questões são transformados em políticas públicas após constantes interações, barganhas e conflitos entre Estado e sociedade ou entre os diversos atores públicos e privados: mandatários políticos, burocracia estatal, parlamentares e interesses organizados; governos subnacionais e comunidades epistêmicas de políticas públicas; redes temáticas centradas em torno de tópicos específicos, entre outros *stakeholders*. Por conseguinte, uma matéria passa a fazer parte da “agenda governamental” ou “agenda sistêmica” quando desperta a atenção/interesse daqueles que desenham as políticas públicas.

Do reconhecimento de um problema ou questão para sua inclusão na agenda governamental, a literatura especializada avança como substancialidade: o reconhecimento de um problema de políticas públicas; o problema estar definido como tal; haver expressamente a necessidade de intervenção estatal; e, então, a entrada efetiva na agenda para ação pública ou governamental (FISCHER; MILLER; SIDNEY, 2007).

Devido à complexidade e à quantidade de questões de políticas públicas que se apresentam aos *policy makers*, apenas algumas dessas são consideradas em um determinado momento, enquanto outras são ignoradas. Estas podem representar a outra face do poder, ou seja, a não-decisão sobre determinada política pública (BACHRACH; BARATZ, 1962).

As questões consideradas importantes pelos tomadores de decisão compõem a chamada “agenda decisional” ou “agenda institucional”, um subconjunto da agenda governamental que contempla os problemas prestes a se tornarem políticas públicas, isto é, a agenda em ação. Existem também as chamadas “agendas especializadas”, ou seja, as específicas ou setoriais das áreas de políticas públicas. Nesse sentido, segundo Cobb e Elder (1972), há uma distinção entre a *agenda pública* (mais genérica e difusa, onde há um excesso de questões e pressões de todos os grupos sociais) e a *agenda de políticas governamentais* propriamente dita, que é a agenda já oficialmente estabelecida pelo governo como prioritária. Assim, os autores distinguem dois tipos de agenda: uma *agenda sistêmica*, que envolve todas as questões consideradas pelo público num determinado momento; e uma *agenda formal*, composta pelo conjunto de questões que estão no foco das atenções na ambiência governamental.

Nesse enquadramento, em se tratando dos *atores que movem tal processo*, segundo Kingdon (1984), no momento de especificação de alternativas, há que se considerar também alguns atores que agem para que isso ocorra, a saber: o(a) Presidente da República, juntamente com sua equipe da alta administração (ministros e secretários-executivos que perfazem o núcleo estratégico de governo), é considerado o ator central no processo de definição da agenda por poder influenciar e determinar as questões nela presentes e por estar no topo da hierarquia administrativa e de decisão do Poder Executivo; (b) atores do Poder Legislativo, senadores e deputados federais, que também exercem influência sobre a agenda governamental, principalmente por meio de elaboração, aprovação ou veto de dispositivos legais ou normas específicas; (c) os participantes do processo eleitoral, notadamente partidos políticos e a coalizão eleitoral construída durante a campanha e composição do governo; (d) os grupos de interesse; e (e) a mídia.

Em resumo, o processo de formação da agenda (ou *Agenda-Setting* como é usualmente mencionado na literatura) é um processo pelo qual questões públicas ganham ou perdem atenção do público e dos atores governamentais responsáveis por formularem e implementarem políticas públicas. Em outras palavras, trata-se do processo através do qual os problemas públicos concentram a atenção de agentes responsáveis pela produção de políticas públicas. É vital salientar que essas várias definições sobre a definição de agenda governamental realçam o processo competitivo entre diversos atores pela atenção governamental como uma das características básicas do processo de *Agenda-Setting*. (CAPELLA, 2007).

Ainda que a decisão final sobre uma política pública permaneça no seio das instituições responsáveis – principalmente dos poderes Executivo e Legislativo -, mais recentemente no Brasil, a partir dos anos 2000, tal decisão vem sendo precedida (ou influenciadas) por mecanismos de participação política, tais como os conselhos de políticas públicas, as conferências temáticas e as audiências públicas. Com relação ao Plano Plurianual, por exemplo, objeto de estudo deste texto, observa-se essa inovação – da participação social – no ano de 2003, durante a elaboração do PPA 2004-2007, referente ao governo Lula I (BRASIL, 2003).

Em adição, há também alguns atores específicos, na acepção de Kingdon, que agem predominantemente sobre a geração das alternativas e soluções para as políticas públicas: servidores públicos, analistas de grupos de interesse, assessores parlamentares, acadêmicos (professores e pesquisadores) e consultores, ou seja, as denominadas “comunidades de políticas públicas” (*policy communities*). Esse nicho é composto por especialistas em determinadas áreas de políticas públicas, tanto de dentro quanto de fora dos governos, que discu-

tem questões que demandam ação governamental, seja por determinação destes como por vontade própria, elaborando e oferecendo à apreciação do público soluções para tais questões; soluções estas que podem ser traduzidas em políticas públicas específicas.

E, para encerrar esta seção, vale ressaltar que o processo político de *Agenda-Setting* está distante de se configurar como uma seleção racional ou coerente de problemas e questões (*issues*) em termos de sua relevância para a sociedade, podendo levar governos, no limite, a selecionar políticas públicas contraditórias (FISCHER; MILLER; SIDNEY, 2007). Além da limitação cognitiva e de recursos financeiros, materiais, de tempo, entre outros, há também o conflito de interesse (e valores) entre os atores, limitando a racionalidade das escolhas.

2. NOTAS SOBRE O PPA COMO INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL NO BRASIL

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o sistema de planejamento-orçamento público se organizou – instrumentalmente – pela tríade: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). Esse ordenamento jurídico encontra-se no Título VI - Da Tributação e Orçamento, no Capítulo II - Das Finanças Públicas, na Seção II - Dos Orçamentos, compreendendo os artigos de 165 a 169 da Constituição Federal de 1988.

Considerando a *proposta de governo*, obrigatoriamente registrada junto à candidatura no Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e apresentada durante o período eleitoral, o vencedor das eleições – para prefeito, governador e presidente – utilizará tal documento, presumivelmente, como base para a elaboração do PPA de seu governo que, por sua vez, será concretizado na LDO (metas e prioridades anuais da gestão pública) e operacionalizado pela LOA (orçamento público anual).

Assim, o PPA, de acordo com a definição constitucional (art. 165, § 1º), consubstanciaria o planejamento governamental:

A **lei** que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma **regionalizada**, as **diretrizes, objetivos e metas** da **administração pública** federal [estadual ou municipal] para as **despesas de capital** e **outras delas decorrentes** e para as relativas aos **programas de duração continuada** (grifo nosso).

Abaixo, o quadro 1 explica, pormenorizadamente, os termos (em negrito) mobilizados na conceituação do PPA supramencionada.

Quadro 1 - Definição dos Termos Mobilizados no Conceito do Plano Plurianual (PPA)

Termos	Definição
Lei	Lei Ordinária, que, no Legislativo, exige maioria simples para aprovação
Regionalizada	Macrorregiões definidas pelo IBGE (Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul); de forma nacional; por estados; e/ou por municípios
Diretrizes	Orientações gerais, indicações, guias, rumos para o PPA nos próximos 4 anos
Objetivos	Metas ou propósitos que se deseja alcançar
Administração Pública	Conjunto de órgãos e pessoas jurídicas cuja lei atribui o exercício da função administrativa do Estado
Despesa de Capital	Contribuem diretamente para a formação ou aquisição de um bem. Ex: construção de escola, hospital, aquisição de equipamentos, amortização, etc.
Outras dela decorrentes	Despesas correntes que as despesas de capital gerarão. Ex: despesas com pessoal, encargos sociais, custeio, manutenção, etc.
Programas de Duração Continuada	Programas (organizam as ações governamentais) que integram o PPA

Fonte: elaboração própria

Contudo, a ausência de uma legislação infraconstitucional que regulamente a matéria deste então, acaba por permitir distintas compreensões acerca das peças (ou instrumentos) de planejamento-orçamento público, sobretudo o PPA. Assim sendo, alguns dos termos presentes no conceito de PPA podem variar de acordo com a interpretação de cada administração/mandato nos três níveis de governo, resultando em diferentes planos em termos de forma, conteúdo e densidade – desde um mero texto sem profundidade para cumprimento da lei (configurando um PPA procedimental), até planos macroestratégicos que traduzem a agenda governamental.

Vale lembrar que caberá(ria) à referida lei complementar “dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a **organização do plano plurianual**, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual” (BRASIL, 1988b, art. 165, § 9º, inciso I, grifo nosso).

Os Projetos de Lei do Plano Plurianual (PL-PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (PL-LDO) e da Lei Orçamentária Anual (PL-LOA) são de iniciativa exclusiva do chefe do Poder Executivo nos três níveis de governo (art. 84, inciso XXIII, e art. 165, *caput*, da CF/1988). Essas três leis são ordinárias, ou seja, para se iniciar a sessão de votação necessita-se de maioria absoluta (mais da metade presente do total de parlamentares); já para a aprovação necessita-se de maioria simples ou relativa (mais da metade dos legisladores presentes).

A vigência do PPA de um governo compreende um período de quatro anos (médio prazo), sendo que em três desses anos está sob a sua administração (desconsiderando, nesse caso, a alternativa de reeleição). A vigência do PPA se inicia a partir do segundo ano de gestão do Executivo, sendo elaborado (e aprovado), portanto, durante o primeiro ano. Essa periodicidade objetiva que o PPA seja um instrumento de gestão por resultados, que considere um ciclo de gestão pública (planejamento, execução e controle) que interligue os mandatos – mesmo com alternância de poder – sob o preceito da continuidade das políticas públicas.

Na ausência de lei complementar que regulamente os prazos de encaminhamentos, entre os poderes executivo e legislativo, assim estabelece o Ato das Disposições Transitórias (ADCT) da CF/1988 (artigo 35, §2º, inciso I):

O projeto do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato federal [ou subnacional] subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa. (BRASIL, 1988b, art. 35).

Na União, em seu primeiro ano de mandato, até o dia 31 de agosto e a cada quatro anos, o Chefe do Poder Executivo federal encaminhará o PL-PPA ao Congresso Nacional, que o devolverá para sanção até o dia 22 de dezembro do mesmo ano – ou seja, até o encerramento da sessão legislativa. Assim sendo, o governo eleito possui oito meses (do primeiro ano do mandato) para elaborar tal plano, podendo se utilizar de distintos arranjos organizativos e metodologias de planejamento.

No que diz respeito ao ciclo de gestão do PPA, este pode compreender as seguintes grandes fases (que não são lineares e se retroalimentam): planejamento (prioridades estratégicas); implementação dos programas; execução dos projetos e atividades; monitoramento das ações governamentais; controle (interno e externo) dos processos; revisão (ou atualização) do plano; e avaliação dos resultados.

A Tabela 1 sintetiza didaticamente o ciclo do PPA, desde a apresentação e discussão da agenda no processo eleitoral, passando pela elaboração – e o imprescindível diálogo entre as pautas do Executivo, Legislativo e da sociedade

–, implementação, monitoramento, avaliação (incluindo controle) e revisão do plano, até a execução orçamentária (baseada na LOA). Neste exemplo, considerou-se o período de 2018 (eleições presidenciais), 2019 (elaboração do PPA 2020-2023) e o quadriênio 2020-2023 para a gestão de tal plano.

TABELA 1 – Da Agenda ao Plano: Eleições, PPA, LDO, LOA e Execução Orçamentária

Datas	Último ano de mandato presidencial/governamental e período eleitoral (2019)	Referência: 1º ano de mandato (2019)	2º ano de mandato (2020)	3º ano de mandato (2021)	4º ano de mandato e período eleitoral (2022)
1º de janeiro a 31 de dezembro	Execução do PPA (2016-2019), LDO (2018) e LOA (2018) elaborados no mandato do governo atual	Execução do PPA (2016-2019), LDO (2019) e LOA (2019) elaborados no mandato do governo atual	Execução do PPA (2020-2023), LDO (2020) e LOA (2020) elaborados no mandato do governo atual	Execução do PPA (2020-2023), LDO (2021) e LOA (2021) elaborados no mandato do governo atual	Execução do PPA (2020-2023), LDO (2022) e LOA (2022) elaborados no mandato do governo atual
15 de abril	Data limite para concepção da LDO (2019) pelo Executivo e envio ao Legislativo	Data limite para concepção da LDO (2020) pelo Executivo e envio ao Legislativo	Data limite para concepção da LDO (2021) pelo Executivo e envio ao Legislativo	Data limite para concepção da LDO (2022) pelo Executivo e envio ao Legislativo	Data limite para concepção da LDO (2023) pelo Executivo e envio ao Legislativo
17 de julho	Data limite para discussão, votação e aprovação da LDO (2019) pelo Legislativo e reenvio ao Executivo	Data limite para discussão, votação e aprovação da LDO (2020) pelo Legislativo e reenvio ao Executivo	Data limite para discussão, votação e aprovação da LDO (2021) pelo Legislativo e reenvio ao Executivo	Data limite para discussão, votação e aprovação da LDO (2022) pelo Legislativo e reenvio ao Executivo	Data limite para discussão, votação e aprovação da LDO (2023) pelo Legislativo e reenvio ao Executivo
15 de agosto	Data limite para registro de candidaturas perante a Justiça Eleitoral e apresentação das cartas-programa dos candidatos ao Executivo				Data limite para registro de candidaturas perante a Justiça Eleitoral e apresentação das cartas-programa dos candidatos ao Executivo
15 de agosto à antevéspera do 1º turno	Campanha eleitoral. Discussão das cartas-programa dos candidatos com a sociedade				Campanha eleitoral. Discussão das cartas-programa dos candidatos com a sociedade
31 de agosto	Data limite para concepção da LOA (2019) pelo Executivo e envio ao Legislativo	Data limite da concepção do PPA (2020-2023), com base na carta-programa do candidato eleito, e da LOA (2020) pelo Executivo e envio ao Legislativo	Data limite para concepção da LOA (2021) pelo Executivo e envio ao Legislativo	Data limite para concepção da LOA (2022) pelo Executivo e envio ao Legislativo	Data limite para concepção da LOA (2023) pelo Executivo e envio ao Legislativo
1º domingo de outubro	Eleições do 1º turno				Eleições do 1º turno
Um dia após encerradas as votações do 1º turno à antevéspera do 2º turno	Campanha eleitoral – Discussão das cartas-programa dos candidatos com a sociedade				Campanha eleitoral – Discussão das cartas-programa dos candidatos com a sociedade
Último domingo de outubro	Eleições do 2º turno e declaração dos candidatos eleitos				Eleições do 2º turno e declaração dos candidatos eleitos
22 de dezembro	Data limite para discussão, votação e aprovação da LOA (2019) pelo Legislativo e reenvio ao Executivo	Data limite para discussão, votação e aprovação do PPA (2020-2023) e da LOA (2020) pelo Legislativo e reenvio ao Executivo	Data limite para discussão, votação e aprovação da LOA (2021) pelo Legislativo e reenvio ao Executivo	Data limite para discussão, votação e aprovação da LOA (2022) pelo Legislativo e reenvio ao Executivo	Data limite para discussão, votação e aprovação da LOA (2023) pelo Legislativo e reenvio ao Executivo
Monitoramento, avaliação e revisão do PPA					

Fonte: elaboração própria

Destarte, na fase de planejamento, a política pública é constituída de diagnósticos, análise de cenários e desenho de ações, explicitados por narrativas e normas que se concretizam no plano (PPA). No Governo Federal, na atualidade (2019), o Ministério da Economia (ME) é o responsável pela coordenação de todo o processo de planejamento-orçamento público, que envolve a elaboração do projeto de lei do PPA (2020-2023) e a sua gestão, a partir de 2020.

Pensando em atores do governo, na União, envolvidos no processo de elaboração do PPA, temos: a Presidência da República, a Casa Civil, a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI-ME), a Secretaria de Orçamento e Finanças (SOF-ME), o Banco Central (Bacen), o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), a Secretaria do Tesouro Nacional (STN-ME), a Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB-ME), a Secretaria de Política Econômica (SPE-ME), a Controladoria-Geral da União (CGU), o Tribunal de Contas da União (TCU) e o Congresso Nacional, além dos diversos Ministérios.

Enfim, o PPA configura-se como um dos principais, senão o principal, instrumento de planejamento governamental no setor público brasileiro, considerando a sua periodicidade, a sua natureza multitemática e a sua amplitude geográfica. Ademais, a própria CF/1988 atribui tal centralidade a essa peça orçamentária, ao afirmar que

[...] os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o **plano plurianual** e apreciados pelo Congresso Nacional. (BRASIL, 1988a, art. 165, § 4, grifo nosso).

Isto é, cabe ao PPA ser o elo entre a orientação de Estado (planejamento de longo prazo), as diretrizes das políticas de governo (planejamento de médio prazo) e a instrumentalização do orçamento anual (planejamento de curto prazo).

Relacionando a seção 2 sobre *Agenda-Setting* com esta seção sobre Plano Plurianual, pode-se afirmar que, se idealizado e elaborado estrategicamente, o PPA traduz a agenda de governo em ações governamentais, organizadas como programas que expressam, administrativamente (relação entre planejamento, orçamento e gestão), as políticas públicas que são prioritárias em tal quadriênio.

3. RELACIONANDO A AGENDA GOVERNAMENTAL COM O PPA NO GOVERNO FEDERAL BRASILEIRO

A agenda governamental, para Kingdon (1984), conforme definida na seção 2, é o conjunto de assuntos sobre os quais o governo e seus atores concentram sua atenção num determinado momento. E, neste artigo, como ar-

gumentado na última seção, compreendemos que o PPA constitui um tipo – ou se apresenta como um artefato gerencial – da agenda de governo, manifestado em diretrizes, objetivos, metas e programas de médio prazo (quatro anos) que representam o Estado em ação, ou seja, as políticas públicas.

Diante da complexidade e do volume de questões que se apresentam aos *policy makers* no momento de formação da agenda governamental (e da elaboração do PPA), é inexorável que tão somente uma parcela dos problemas seja considerada no plano quadrienal e se torne objeto de intervenção anual. Na dinâmica do ciclo de planejamento e orçamento governamental, cabe à LDO definir, a partir do PPA, as prioridades/metapas da gestão pública federal para o próximo ano (art. 165, § 2º, da CF/1988).

Em resumo, a cada quatro anos, o conjunto de assuntos ou problemas públicos que permeiam a atenção dos atores públicos e privados, considerando a elaboração do PPA, desvela a orientação (*policy*) da agenda governamental. Trata-se de um período – transição de governo – que é assinalado por pressões diversas na inclusão de distintos interesses na *Agenda-Setting*: nas palavras de Kingdon (1984), a ideia de “humor nacional”, isto é, “humores” do público, em larga medida influenciados pelas campanhas/pressões de grupos de políticos, pelos resultados das eleições, pela ideologia dos partidos representados no Congresso e, sobretudo, pela mudança na gestão governamental – no caso de uma alternância de poder (KINGDON, 1984). Grosso modo, as pressões de forças políticas organizadas mobilizam os formuladores de políticas públicas por meio da indicação dos anseios/valores que segmentos importantes e/ou influentes da população defendem; uma práxis que implica em conflitos de interesse, ajustes na distribuição de poder entre atores políticos e decisões governamentais.

Se o PPA é resultado, de fato, de um planejamento estratégico empoderado pelos atores políticos, pode-se conjecturar que os problemas de políticas públicas relevantes estarão expressos no plano – independente de se adotar um modelo de PPA mais genérico, indicativo e sinóptico ou um padrão de PPA mais detalhado, taxativo e extenso. Realizando uma consulta de todos 7 (sete) PPAs federais entre 1991 e 2019, no portal do Ministério da Economia, elaborou-se a Tabela 1, a seguir, para descrevermos as linhas estratégicas desses planos e, assim, deduzirmos – pela estrutura de cada um – os elementos que manifestam a formação da agenda governamental nas gestões/mandatos que se sucederam nesse período.

TABELA 2 – Linhas Estratégicas e Elementos de Agenda-Setting nos PPA's Federais (1991-2019)

Período	Linhas estratégicas	Estrutura
1991-1995	Fundamentos macroeconômicos; Novo papel do Estado e Reforma Administrativa; Política Agrícola; Política do Meio Ambiente; Política de Desenvolvimento Regional.	Diretrizes e objetivos gerais Diretrizes e metas setoriais
1996-1999	Construção do Estado moderno e eficiente; Redução dos desequilíbrios espaciais e sociais; Modernização produtiva.	3 estratégias 25 diretrizes 20 áreas temáticas programas ações
2000-2003	Consolidar a estabilidade econômica com crescimento sustentado; Promover o desenvolvimento sustentável voltado à geração de empregos e oportunidades de renda; Combater a pobreza e promover a cidadania e a inclusão social; Consolidar a democracia e a defesa dos direitos humanos; Reduzir as desigualdades inter-regionais; Promover os direitos de minorias vítimas de preconceito e discriminação.	6 diretrizes estratégicas 28 macro-objetivos 5 agendas 365 programas 3174 ações
2004-2007	Inclusão social e desconcentração de renda com vigoroso crescimento do produto e do emprego; Crescimento ambientalmente sustentável, redutor das disparidades regionais, dinamizado pelo mercado de consumo de massa, por investimentos e por elevação da produtividade; Redução da vulnerabilidade externa por meio da expansão das atividades competitivas que viabilizam esse crescimento sustentado; Fortalecimento da cidadania e da democracia.	1 orientação estratégica 3 megaobjetivos 30 desafios 6 dimensões 374 programas objetivos 4300 ações
2008-2011	Num país democrático e coeso, no qual a iniquidade foi superada, todas as brasileiras e brasileiros têm plena capacidade de exercer a sua cidadania, a paz social e a segurança pública foram alcançadas, o desenvolvimento sustentado e sustentável encontrou seu curso, a diversidade, em particular a cultural, é valorizada. Uma nação respeitada e que se insere soberanamente no cenário internacional, comprometida com a paz mundial e a união entre os povos.	1 visão de longo prazo 10 objetivos 306 programas 5081 ações
2012-2015	Trabalharemos para que o Brasil seja um país reconhecido: 1. Por seu modelo de desenvolvimento sustentável, bem distribuído regionalmente, que busca a igualdade social com educação de qualidade, produção de conhecimento, inovação tecnológica e sustentabilidade ambiental. 2. Por ser uma Nação democrática, soberana, que defende os direitos humanos e a liberdade, a paz e o desenvolvimento no mundo.	2 Visões de futuro 7 Valores 11 Macrodesafios 4 Áreas temáticas 65 Programas 471 Objetivos 2402 Metas 2434 Iniciativas
2016-2019	Um Brasil que se reconheça e seja reconhecido como: 1. Uma sociedade inclusiva, democrática e mais igualitária, com educação de qualidade, respeito e valorização da diversidade e que tenha superado a extrema pobreza; 2. Uma economia sólida, dinâmica e sustentável, capaz de expandir e renovar competitivamente sua estrutura produtiva com geração de empregos de qualidade e com respeito ao meio ambiente.	2 Visões de futuro 4 Eixos estratégicos 28 Diretrizes 4 Áreas temáticas 54 Programas Objetivos Metas Iniciativas

Fonte: elaboração própria

Observando a tabela 2, pode-se afirmar que, em cada um dos PPAs federais, as linhas estratégicas de governo (orientações, racionalidades e conteúdo das políticas públicas), derivadas da *Agenda-Setting* (problemas prioritários e/ou relevantes), se manifestam em uma estrutura organizativa de plano que emprega múltiplos elementos (diretrizes/eixos/dimensões/visão e objetivos/desafios/metas/iniciativas) que, por sua vez, traduzem-se em ações governamentais (programas/projetos/processos).

4. ILUSTRANDO UM PPA ESTADUAL: O CASO DO RIO GRANDE DO SUL (2020-2023)

Para além da aludida relação entre Agenda-Setting e PPA na União, nesta seção, como ilustração do argumento para o nível de governo subnacional, tomamos o PPA 2020-2023 do Estado do Rio Grande do Sul: o oitavo plano dessa unidade da federação desde a CF/1988, elaborado no primeiro semestre de 2019 pela administração pública estadual, eleita em 2018. A ideia é exemplificar um PPA estadual que, de fato, reflete a orientação estratégica de governo (agenda governamental) no instrumento de planejamento do Plano Plurianual. Com esse fito, levamos a cabo uma análise documental do marco conceitual e da metodologia de referência utilizada na sua elaboração².

O documento da Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado do Rio Grande do Sul (SEPLAG/RS), de imediato, demarca que o PPA (2020-2023) deve ser “um guia permanente (para além de um documento legal) capaz de subsidiar a tomada de decisão e a gestão pública, de maneira integrada, holística e transparente” (SEPLAG/RS, 2019, p. 6). Para habilitar tal processo, antes do início da elaboração desse plano, foram oferecidos cursos e oficinas no formato de Educação a Distância (EAD) e semipresenciais objetivando apresentar conceitos e o método, com o objetivo de:

- I – Integração dos processos de planejamento governamental estadual, compreendendo os níveis estratégico, tático e operacional;
- II – Incorporação da perspectiva do cidadão, com o *design* de programas a partir de situações-problemas ou oportunidades verificadas a partir do ponto de vista da população;
- III – Transversalidade, ou seja, programas governamentais compostos

² O marco conceitual e a metodologia de referência para a elaboração do PPA (2020-2023) do estado do Rio Grande do Sul foram considerados muito consistentes e qualificados como documento por vários especialistas de planejamento e orçamento brasileiros. O texto com tal conteúdo está disponível eletronicamente pelo link: <https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201906/06172548-marco-ppa-2020-2023-05062019-site.pdf>. Salienta-se que a ilustração está baseada na tecnicidade do método e não, necessariamente, na concordância (ou discordância) com as orientações políticas e ações governamentais do plano.

por conjuntos de ações intersetoriais a fim de tratar macroproblemas de maneira integrada e compartilhada;

IV – Planejamento estratégico e gestão por resultados, com a tradução dos objetivos em indicadores de resultado para o monitoramento e avaliação;

V – Regionalização, pois é no território que se materializam as relações entre indivíduos e grupos sociais por ele permite-se aproximar as ações do Estado das regiões, sendo utilizadas três escalas para a regionalização das ações de governo: as 9 (nove) Regiões Funcionais de Planejamento; os 28 Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES); e os 497 municípios do estado;

VI – Análise à luz da conjuntura de restrição fiscal, para o estabelecimento de objetivos e metas factíveis. (SEPLAG/RS, 2019, p.7)

Sob a coordenação da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão (SEPLAG), inicialmente, constituiu-se, no nível estratégico, a orientação estratégica de governo, ou seja, as diretrizes do núcleo de governo que considera os ajustes à realidade do plano de governo do governador, dos secretários de Estado e das suas assessorias. Nessa etapa se estabeleceu a visão de futuro (2023) e os objetivos estratégicos para alcançá-la, organizados em eixos temáticos e sintetizados em um mapa estratégico.

Essas diretrizes de governo (visão e objetivos) devem ser baseadas nas competências definidas em normas legais e infralegais, no programa de governo legitimado no processo eleitoral, estudos e diagnósticos setoriais e conjunturais; análises de cenário internacional, nacional e regional; documentos da sociedade; planos de longo prazo nacionais e estaduais (setoriais e transversais) e planos regionais, entre os quais: Rumos 2015, RS 2030, Futuro RS; os planos estaduais setoriais (educação, saúde etc.); os Planos Estratégicos dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES); e os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas (ODS-ONU).

Em uma aplicação sistêmica do planejamento público é fulcral que, na elaboração do PPA, ferramenta edificadora do sistema de planejamento e orçamento governamental, que todos os planos sejam harmonizados. Todavia, o documento *Marco Metodológico para Elaboração do PPA 2020-2023* reconhece que “(...) a adoção de processos paralelos tem comprometido a efetividade do PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica” (SEPLAG/RS, 2019, p. 46). Ademais da multiplicidade de planos e de sua imperativa compatibilização, deve-se considerar, igualmente, as capacidades estatais existentes e futuras, ou seja, os recursos políticos, econômicos, legais, humanos, de infraestrutura, e os atores envolvidos e afetados – direta ou indiretamente – pela ação governamental (*stakeholders*).

Na etapa subsequente, buscou-se integrar a estrutura do governo com os seus objetivos estratégicos e traduzi-los por meio das estratégias de implementação, criando-se grupos temáticos para cada eixo estratégico, sendo composto cada qual pelos respectivos representantes das secretarias e de seus ór-

gãos públicos. As discussões dos grupos temáticos se voltaram para a elaboração dos programas temáticos e das propostas de entrega de valor à sociedade (resultados), por meio da análise das forças, fraquezas, oportunidades e ameaças (Matriz SWOT), organizando, na dimensão tático-operacional, a atuação das áreas setoriais. Em adição, foram definidos os indicadores estratégicos como elementos gerenciais para o acompanhamento do desempenho dos objetivos estratégicos constantes no PPA.

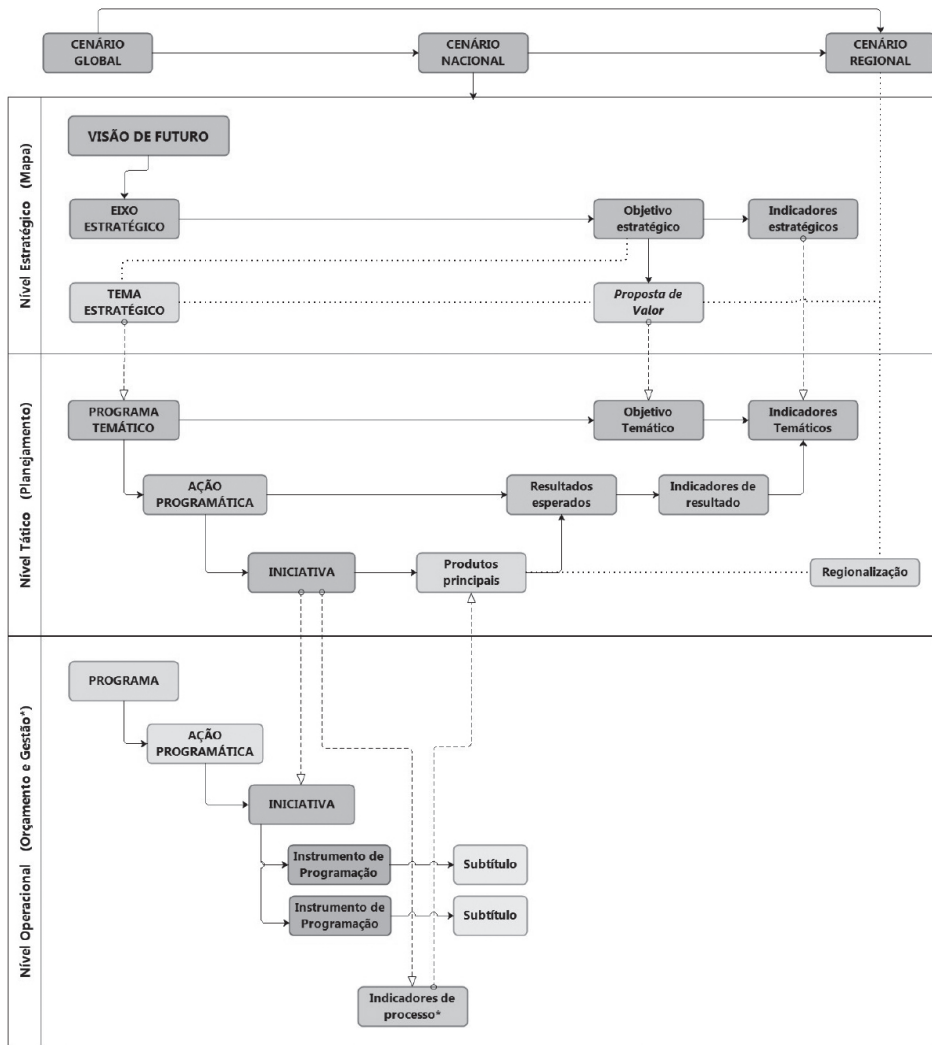
Os programas temáticos, teoricamente, devem possuir as seguintes características: serem de natureza finalística por resultarem em bens e/ou serviços ofertados diretamente à sociedade; configurarem-se como conjuntos articulados de esforços intersetoriais; e organizarem e tratarem de situações-problema socialmente identificadas sob um foco temático comum (setor e público-alvo). Nesse sentido, questões ou demandas identificadas socialmente e reconhecidas e declaradas pela gestão estadual como situações-problemas a receber tratamento passam a configurar a agenda do governo do Rio Grande do Sul. Assim, recursos são mobilizados para alterar ou aproveitar tais situações-problema, visando entregar benefícios ou vantagens às populações afetadas por elas.

Isso quer dizer, hipoteticamente, que programas temáticos retratam/corporificam a agenda governamental, materializando as propostas de entrega de valor à sociedade, perseguidas pelos objetivos estratégicos, com vistas a alcançar a visão de futuro da gestão pública estadual. Os diferentes programas temáticos abrangem diversas ações governamentais, cujas finalidades são modificar uma ou mais situações-problemas. Cada ação (ou programa) reúne um conjunto de iniciativas para atacar uma ou mais causas de uma situação-problema.

Além dos programas temáticos, há os programas de gestão, manutenção e serviços ao estado (atividades-meio, tipicamente administrativas, compostas por bens e/ou serviços produzidos e ofertados ao próprio estado para que colaborem na consecução das atividades-fim); os programas de crédito (instituições de concessões de créditos aos beneficiários dessas operações); e os encargos especiais (de natureza financeira, incluindo outros encargos especiais e serviço da dívida). No nível operacional, para a implantação ano a ano do PPA, as iniciativas preveem, conforme o direito financeiro, instrumentos de programação orçamentária vinculadas e constantes na LOA a que se referem.

A figura 1, a seguir, ilustra todo esse esquema metodológico de planejamento integrado para a elaboração do PPA (2020-2023) do estado do Rio Grande do Sul, supracitado.

Figura 1 - Esquema Metodológico de Planejamento Integrado na Elaboração do PPA/RS



Fonte: SEPLAG/RS (2019, p. 9).

No que concerne ao monitoramento do PPA, o documento indica que ele está amparado na Rede SISPLAG, a partir do Sistema de Informações de Planejamento e Gestão do Estado do Rio Grande do Sul, de coleta de dados informatizada que permite a gestão de informações e geração de relatórios gerenciais. E, finalmente, para completar o ciclo do PPA e retroalimentá-lo, a sua revisão, necessária para permitir que o plano (quadrienal) seja alterado e adaptado conforme mudanças ambientais – com a exclusão, alteração ou a inclusão de novos programas –, atualmente é proposta pelo Poder Executivo, por meio de projeto

de lei de revisão ou lei específica. A flexibilização do processo de revisão de programas, definindo-se quais partes/conteúdos do PPA necessitam de lei para serem modificados e quais poderiam ser alterados apenas por decreto (tais como revisões de programas que não impliquem impacto financeiro) contribui, sem dúvida, para torná-lo um instrumento estratégico em vez de um documento burocrático (rígido/estranque).

Em conclusão, independentemente do nível de aplicação – concreto e explícito – dessa prescrição durante a elaboração do PPA (2020-2023) sul-rio-grandense, buscou-se ilustrar, de maneira instrutiva, como o planejamento governamental pode, estrategicamente, manifestar a agenda de governo, embasado em um documento que referenciou o design de um plano estadual.

Ainda, poder-se-ia descortinar, como exemplo e/ou extensão do raciocínio, algum caso na gestão pública municipal que indique essa relação entre Agenda-Setting e PPA. Sem embargo, perante as limitações do texto, é mais razoável, à guisa de conclusão, tão somente referenciar alguns trabalhos que corroboram essa asserção. Nessa perspectiva, citam-se as experiências de Plano Plurianual dos municípios de Osasco (SP) e Niterói (RJ), abordados na dissertação de mestrado e no working paper de Raphael Borella Pereira da Silva e Ingrid Cristine Rodrigues Nascimento et al., respectivamente³.

Esses textos, a título de demonstração, evidenciam PPAs em nível local que apresentam densidade macroestratégica e que, portanto, desvelam a agenda governamental. Desse modo, é crível assinalar a relação entre Agenda-Setting e planejamento governamental – pelo plano plurianual –, como enuncia este capítulo, nos três níveis de governo do país.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste capítulo, intentamos uma aproximação de uma temática típica da administração pública (a função de planejamento governamental) com um objeto de estudo tradicional da análise de políticas públicas – o processo de *Agenda-Setting*. Com essa interpenetração conceitual, ensaiamos uma descrição e análise de como o Plano Plurianual (PPA) no Brasil, se elaborado estrategicamente e empoderado politicamente, nos três níveis de governo, manifesta a

³ A dissertação de mestrado de autoria de Raphael Borella Pereira da Silva, intitulada *Planejamento Governamental com Densidade Macroestratégica em Municípios: um estudo multicaso sobre o Plano Plurianual de Niterói e Osasco*, apresentada em 2018 na EACH-USP, está disponível pelo link: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/100/100138/tde-18072018-120105/pt-br.php>. E o artigo de autoria de Ingrid Cristine Rodrigues Nascimento et al., publicado nos anais do XXI Seminários em Administração da FEA-USP (SEMEAD), está disponível pelo link: <http://login.semead.com.br/21semead/anais/arquivos/1647.pdf>.

agenda governamental, total ou parcial, de políticas públicas.

Cotejando a definição do PPA normatizada pela CF/1988 com a interpretação tradicional do planejamento público pelo modelo racional-legal da burocracia, frequentemente a *práxis* desse instrumento de planejamento governamental na administração pública brasileira se caracteriza como um processo formal, técnico, preditivo, rígido e, às vezes, cerimonial para o cumprimento da legislação. Entretanto, o ambiente do Estado em ação é, inevitavelmente, comportamental, político, situacional, dinâmico e requer da função de planejamento um gerenciamento político – tal como um ciclo de gestão pública.

Nesse enfoque, o PPA se assume como um produto estruturante de ações governamentais de médio prazo, de alinhamento e sob exame multi-institucionais, o que, evidentemente, revela a formulação estratégica do conjunto de organizações públicas de um governo; e essa diretriz emana da *Agenda-Setting* de problemas públicos, traduzindo a orientação política (*policy*) em um Plano Plurianual cujas ações tático-operacionais se estruturam em 3Ps⁴, a saber: programas, projetos e processos. (OLENSCKI; COELHO et al., 2017).

Afinal de contas, esse encadeamento da natureza política da análise das políticas públicas com o mecanismo gerencial da administração pública contribui para a emergência de um prisma – tecnopolítico – de gestão de políticas públicas, cujo experimentalismo teórico-empírico impele pela relação entre a política (*polity, policy e politics*) com a face tangível da ação governamental pelo binômio plano-programas.

E neste comenos que completamos, recentemente, 30 anos da CF/1988 (a partir da qual se consagrou o sistema de planejamento/orçamento público baseado no PPA), estudar tal instrumento, assim como os planos setoriais de longo prazo, é uma agenda de pesquisa oportuna para justapor *policy e management* na análise de políticas públicas nacional, abalizando um campo do saber multi ou interdisciplinar de *Public Policy and Management* – designado no Brasil, na atualidade, como “Campo de Públicas”⁵.

4 No livro *Políticas Públicas: conceitos, casos práticos e questões de concursos* (2019), os autores – Secchi, Coelho e Pires – aventam a ideia de 8Ps em torno das políticas públicas, quais sejam: problemas, polity, policy, politics, plano, programa, projeto e processos (p. 12).

5 Para uma definição do Campo de Públicas, ver verbete no *Dicionário para a Formação em Gestão Social*, disponível em: <https://issuu.com/carlosvilmar/docs/e-book_dicionario_de_verbetes>.

REFERÊNCIAS

AMORIM, Ivan Trizi. **A Institucionalização do Plano Plurianual (PPA): um estudo no governo federal brasileiros nos períodos 2000-2003 e 2004-2007**. 2016. 155 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

BACHRACH, Peter; BARATZ, Morton S. Two Faces of Power. **American Political Science Review**, Washington, vol. 56, n. 4, dec., 1962, pp. 947-952. Disponível em <<http://www.columbia.edu/itc/sipa/U6800/readings-sm/bachrach.pdf>>. Acesso em: 05 fev. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. DF: Brasília, 1988a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 04 ago 2019.

BRASIL. **Constituição Ato das Disposições Constitucionais Transitórias de 1988**. DF: Brasília, 1988b. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/conadc/1988/constituicao.adct-1988-5-outubro-1988-322234-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 30 jan. 2020.

BRASIL. **Plano Plurianual 2004-2007: mensagem presidencial**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MPOG, 2003. Disponível em <<https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/ppa/2004-2007/ppa-2004-2007/proposta/anexo1.PDF>>. Acesso em: 30 jan. 2020.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In **Políticas Públicas no Brasil**. HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (orgs.). Rio de Janeiro: Fio-cruz, 2007.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **O Processo de Agenda-Setting na Reforma da Administração Pública (1995- 2002)**. Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de São Carlos. São Carlos: UFSCar, 2004.

COBB, Roger; ELDER, Charles. **Participation in American Politics: The Dy-**

namics of Agenda Building. Boston: Allyn and Bacon, 1972.

COELHO, Fernando de Souza. Campo de Públicas. In: BOULLOSA, R. (Org.). **Dicionário para a Formação em Gestão Social**. Salvador: Ciags/UFBA, 2014, pp. 28-30.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Forense, 2019.

FISCHER, Frank; MILLER, Gerald J.; SIDNEY, Mara S (ed.). **Handbook of Public Policy Analysis - Theory, Politics, and Methods**. New York: CRC Press, 2007.

GONTIJO, Vander. **Instrumentos de Planejamento e Orçamento**. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/cidadao/entenda-cursopo/planejamento.html>>. Acesso em: 15 ago de 2019.

KINGDON, John. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. 3 ed. New York: Harper Collins, 2003 [1984].

NASCIMENTO, Ingrid Cristine Rodrigues; COELHO, Fernando de Souza; OLENSCKI, Antonio Roberto Bono. Plano Plurianual com Densidade Macroestratégica na Gestão Pública Municipal: descrição e análise do processo de elaboração do PPP do município de Osasco (2018-2021). **Anais do XXI Seminários em Administração (SEMEAD)**. São Paulo, 2018.

OLENSCKI, Antonio R. B.; COELHO, Fernando de S.; PIRES, Valdemir A.; TERENCE, Ana Cláudia F.; PERES, Ursula D. Densidade macroestratégica na gestão pública municipal no Brasil: uma abordagem analítico-metodológica de PPAS e de variáveis político-administrativas. **RACE - Revista de Administração, Contabilidade e Economia**, v. 16, n. 3, p. 911-932, 13 dez. 2017. Disponível em <<https://portalperiodicos.unoesc.edu.br/race/article/view/13804>>. Acesso em: 05 fev. 2020.

PAULO, Luiz Fernando Arantes. O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 61, n. 2, p. 171-187. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/44>>. Acesso em: 05 fev. 2020.

SECCHI, Leonardo; COELHO, Fernando de Souza; PIRES, Valdemir. **Políticas Pú-**

blicas: conceitos, casos práticos e questões de concursos. São Paulo: Cengage, 2019.

SEPLAG/RS [Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão do Governo do Estado do Rio Grande do Sul]. **Marco Metodológico para Elaboração do PPA 2020-2023 / Rio Grande do Sul.** Porto Alegre: Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão, 2019. Disponível em <<https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201906/06172414-manual-ppa-2020-2023-05062019-site.pdf>>. Acesso em: 05 fev. 2020.

SILVA, Raphael Borella Pereira da; COELHO, Fernando de Souza. **Planejamento governamental com densidade macroestratégica em municípios: um estudo multicaso sobre o Plano Plurianual de Niterói e de Osasco.** 2018. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/100/100138/tde-18072018-120105>>. Acesso em: 05 fev. 2020.

ZAPPELLINI, Marcelo Beckert. **A montagem de agenda na gestão de recursos hídricos: uma aplicação do modelo de Kingdon no comitê do Itajaí.** Anais do XXXVI Encontro de Administração da ANPAD (ENANPAD). Rio de Janeiro: 2012.

CAPÍTULO 3

PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO LOCAL: IDEIAS ANTAGÔNICAS? UMA REFLEXÃO SOBRE PLANEJAMENTO NAS GRANDES CIDADES BRASILEIRAS

LUANA KOHLRAUSCH

Mestre em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Pesquisadora do Núcleo de Pesquisa em Gestão Municipal (NUPEGEM).

LUCIANA PAZINI PAPI

Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Professora adjunta do departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

INTRODUÇÃO

A reflexão sobre desenvolvimento remonta a uma longa trajetória, que se inicia com o Iluminismo e a ideia de progresso das sociedades associada ao acúmulo de conhecimento. Segundo o dicionário⁶, “desenvolver” significa “ação ou efeito de desenvolver; ato de se desenvolver; desenvolvimento; Ação de crescer ou progredir; progresso”. Depreende-se, assim, que desenvolvimento pode signifi-

⁶ Ver verbete em <https://www.dicio.com.br/desenvolvimento/>.

car tanto uma ação em direção a algo que seja diferente do momento presente, quanto o próprio efeito da ação de desenvolver-se. Já “planejamento”, segundo o dicionário, pode ser entendido como o ato de planejar, de elaborar um plano e um conjunto de medidas ou providências a serem tomadas para atingir um determinado fim. A partir dessas definições é possível entender a estreita relação entre desenvolvimento – concebido enquanto ação em direção a algo diferente do momento presente – e planejamento – entendido como uma forma de operacionalizar o alcance desse fim almejado (FRIEDMANN, 2007). Essa estreita relação entre os dois termos também se manifesta na história da Humanidade, especialmente nos debates sobre a esfera pública e a função dos Estados.

Em termos históricos, o desenvolvimento passa a assumir conotação política de interesse público a partir da formação dos Estados-nação, sendo que é a partir da crise provocada pela quebra da bolsa de Nova York em 1929 e o fim da 2ª Guerra que o tema passa a ser uma preocupação central dos governos no mundo ocidental (NIEDERLE; RADOMSKI, 2016; SANTOS *et al.*, 2012). Essa maior preocupação dos governos com o desenvolvimento se manifestou na forma de uma série de políticas que tinham o Estado como o principal agente responsável pela organização da economia e da sociedade, sendo que o planejamento governamental, inspirado na experiência da URSS no início do século XX, emerge enquanto instrumento por excelência para a operacionalização das mudanças.

Essa relação virtuosa e intrínseca entre planejamento e desenvolvimento capitaneada pelo Estado começa a se deteriorar com a crise da década de 1970. Caracterizada por algumas vertentes de pensamento como uma crise do modelo do Estado – tido como excessivamente grande e ineficiente (BRESSER-PEREIRA, 2009; CARNEIRO; MENICUCCI, 2011) –, iniciou-se uma ampla agenda reformista no mundo ocidental, que tinha como objetivos transferir as responsabilidades pelo desenvolvimento do Estado para o mercado; e do âmbito central para o local (PETERS, 2012). Apesar de ter se materializado em cada país de diferentes formas, em acordo com os contextos sócio-históricos específicos, uma série de movimentos gerais e tendenciais do processo reformista podem ser percebidos, dentre os quais uma desvalorização do planejamento governamental.

Assim, se no período keynesiano/desenvolvimentista o planejamento governamental era o mais importante instrumento à disposição dos Estados para a operacionalização da transformação social, portador de uma perspectiva estratégica de longo prazo, a partir dos anos 1980 ele deixa de ter esse caráter e assume um estilo indicativo, voltado à gestão orçamentária e focado em ações de curto prazo.

Isso se deve em parte a uma importante alteração na estrutura social

dominante a nível mundial ocorrida a partir dos anos 1970, que se manifesta tanto sob o ponto de vista produtivo quanto político-institucional, deslocando o debate sobre o desenvolvimento dos Estados centrais para as instâncias locais em meio ao processo de descentralização (MELO, 2005; PETERS, 2012). Neste ínterim, o local, antes considerado como espaço de reprodução de oligarquias e de ineficiência, passa a ser sobremaneira valorizado, visto que o avanço das técnicas informacionais e dos meios de transporte, somado a políticas econômicas monetaristas e de abertura comercial, engendraram uma ampliação dos mercados para além das fronteiras nacionais, conectando diretamente os territórios aos fluxos e dinâmicas produtivas internacionais. Nessa seara, o local passa a ser visto como suficientemente autônomo e responsável pelo seu próprio desenvolvimento, prescindindo de ações do âmbito central, que passa a ser garantidor somente da estabilidade macroeconômica.

Dessa forma é possível perceber que, em paralelo à retirada do Estado do lugar de protagonismo na promoção do desenvolvimento, há também um deslocamento do *locus* de desenvolvimento do âmbito central para o local. Assim, se no período keynesiano/desenvolvimentista o planejamento governamental era o principal instrumento do Estado para conduzir os processos de transformação social, cabe problematizar qual o espaço e as possibilidades de planejamento governamental no âmbito local, especialmente considerando que a própria emergência do local enquanto *locus* de desenvolvimento é signatária de um contexto onde o planejamento governamental é desvalorizado.

Particularizando esse contexto para o Brasil, é possível perceber uma série de tangências entre esses movimentos internacionais e a trajetória nacional. Uma das bases do período desenvolvimentista iniciado na era Vargas (1930) foi o reforço das capacidades do Estado para a promoção do desenvolvimento nacional, dentre os quais um próprio reforço do aparato de planejamento governamental. Com efeito, no período entre 1930 e meados da década de 1970 o desenvolvimento no Brasil foi promovido por um Estado atuante, que conduzia suas ações com base em grandes planos de desenvolvimento, como o Plano Salte, Lafer, Plano de Metas e Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) (REZENDE, 2011).

Entretanto, a partir de meados da década de 1970, com a intensificação da crise econômica, as preocupações se deslocam para a resolução de problemas emergenciais de curto prazo, o que fez com que o sistema de planejamento brasileiro sofresse duros golpes e a perspectiva estratégica de longo prazo fosse abandonada (REZENDE, 2011). É também nesse contexto que ocorre a transição democrática brasileira e o processo de descentralização, consubstanciado na Constituição de 1988, que não só delegou autonomia aos municípios, mas também transferiu aos mesmos uma série de responsabilidades, dentre as quais

a de planejar. Assim, a obrigatoriedade de elaboração de Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs) é substituída pela obrigatoriedade de elaboração do Planos Plurianuais (PPAs) nas três esferas da federação. O plano deixa de ser “nacional” para ser “federal”, “estadual” e “municipal”, numa clara fragmentação do planejamento em uma federação cujas capacidades estatais são desiguais (PAPI; DEMARCO, 2018).

Passados mais de trinta anos da Constituição Federal, momento em que os municípios assumiram um conjunto de responsabilidades na implementação de políticas públicas e tiveram que construir planos locais, tais como os setoriais e o próprio PPA, este trabalho tem como objetivo entender: *como planejam as grandes cidades brasileiras e para qual tipo de desenvolvimento?* Buscando desvelar o processo de planejamento local no Brasil, especialmente em grandes cidades, e entender a concatenação do debate entre planejamento e desenvolvimento, mapeamos os projetos de desenvolvimento manifestos em cinco capitais brasileiras, através de uma análise dos Planos Plurianuais (PPAs) de cada uma das capitais-casos: Manaus, Goiânia, São Paulo, Curitiba e Salvador.

Sob o ponto de vista metodológico e em acordo com as propostas da análise documental (BARDIN, 1977), realizou-se uma análise de conteúdo de ênfase qualitativa dos documentos a partir de três grandes dimensões: desenvolvimento econômico, atributos democráticos e orientação da administração pública. Buscou-se, assim, conhecer a especificidade de cada um dos PPAs das capitais-casos analisadas, de forma a descobrir o que há neles de mais essencial e característico, sem intervir sob o objeto, e sim revelando-o como percebido através do modelo de análise (FONSECA, 2002, p. 33, apud GERHARDT; SILVEIRA, 2009).

Para atender aos objetivos, o capítulo está organizado da seguinte forma: iniciamos com um debate teórico que sustenta a relação orgânica entre planejamento e desenvolvimento e como essa relação se alterou de acordo com o tempo e os projetos de Estado vigentes. A partir dessa lente teórica, na próxima seção sustentamos que o planejamento governamental e o desenvolvimento local possuem em sua gênese um antagonismo entre si e que, dadas as mudanças no cenário internacional, o local é situado em um novo patamar governativo, imputando-se a ele a obrigatoriedade de “desenvolver” e “planejar”. Dessa forma, nas páginas finais do artigo nos propomos a analisar os projetos de desenvolvimento formalmente manifestos nos PPAs, uma vez que tomamos ele como um dos principais instrumentos de gestão dos municípios e que, portanto, deveria expressar o projeto político para a sociedade.

1. PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO: UMA RELAÇÃO ORGÂNICA

Com a crise econômica internacional que se iniciou com a quebra da bolsa de Nova York em 1929 e a constatação das falhas e da insuficiência do *laissez-faire* para a manutenção da estabilidade econômica e do pleno emprego, a crença no livre mercado e no progresso espontâneo das sociedades (POLANY, 2012) é abalada. Nesse momento entram em disputa distintas interpretações e prescrições para a solução da crise, sendo que o resultado da correlação de forças à época pendeu em favor das ideias keynesianas, no centro, e desenvolvimentistas, na periferia, que se tornaram hegemônicas e legitimaram uma série de políticas adotadas pelos Estados a partir de então. Para essas matrizes de pensamento o Estado é eixo central na promoção do desenvolvimento e salvaguarda dos processos cíclicos de crise (idbem, 2012), passando a intervir ativamente na economia e na proteção social. À época, os Estados passaram a assumir tipicamente três funções:

Pelo lado da **oferta**, coube ao Estado o investimento em infraestrutura para a ampliação da produção e circulação de bens de consumo duráveis, carro chefe da indústria tipicamente fordista. No investimento estatal estiveram a construção da rede rodoviária e a expansão da oferta de energia e dos canais de comunicação. Pelo lado da **demanda**, o Estado assumiu sua característica keynesiana ao adotar políticas expansionistas para garantir uma demanda efetiva sempre próxima ao pleno emprego. [...] Pelo lado do **controle social**, a regulação dos conflitos se realizou tanto pela garantia estatal a acordos corporativos que constituíram um compromisso salarial de vincular aumento de salários a inflação e produtividade, quanto pela ampliação da proteção legal ao trabalhador dada pela legislação trabalhista e pela formação de um sistema de seguridade social ao trabalhador e em políticas sociais aos cidadãos. (ARIENTI, 2002, p. 12, grifos nossos)

Nesse contexto, pode-se afirmar que o planejamento governamental foi a principal ferramenta utilizada pelos Estados para promover o desenvolvimento e a transformação social. No centro, serviu como estratégia para reconstrução dos países devastados pela II Guerra (o plano Marshall) e, na periferia, nesse mesmo período, funcionou como uma alavanca para o desenvolvimento – entendido como sinônimo de crescimento econômico e superação do subdesenvolvimento (BIELCHOWSKY, 2004). Essa importância atribuída ao planejamento se deve, em parte, a premissas da matriz keynesiana e desenvolvimentista de pensamento, para a qual a ideia de autointeresse e eficácia alocativa do mercado para guiar o desenvolvimento é falha, como evidenciado nas crises do mercado. Dessa forma, por se tratar de uma realidade de subdesenvolvimento, a alocação de recursos e a distribuição dos benefícios do desenvolvimento econômico não se dá espontaneamente (FURTADO, 1961), justificando a interferência do Estado na deliberação do futuro desejado. O planejamento, portanto, é adotado

como ferramenta central na transformação das sociedades (BIELCHOWSKY, 2004), tomado como o “meio” dos Estados para identificar e operacionalizar as mudanças sociais de acordo com os projetos vigentes.

Em se tratando de Brasil, o aumento da intervenção do Estado na economia visando o desenvolvimento se manifesta a partir da era Vargas (1930) (REZENDE, 2011), momento em que o governo passa a atuar ativamente na indução do processo de industrialização, urbanização e desenvolvimento econômico a partir de um aparato governamental e de planejamento centralizado. Entre os anos 1930 e meados dos anos 1970 o modelo de Estado brasileiro se pautou pelo desenvolvimentismo, sendo o planejamento governamental o instrumento-base de condução das ações estatais, através de grandes planos de desenvolvimento (BIELCHOWSKY, 2004). Foi ainda com base no Plano Estratégico de desenvolvimento (PED) que o Estado brasileiro investiu em áreas estratégicas, como nas empresas estatais nas áreas de siderurgia, petroquímica e geração de energia, estimulando o processo de industrialização do país e conduzindo o país ao chamado *milagre econômico brasileiro*.

Com os sinais de enfraquecimento do momento de pujança vividos entre o pós-guerra e o início dos anos 1970 e de crise nos padrões de crescimento e acumulação no mundo ocidental, a hegemonia do pensamento keynesianismo passou a ser questionada. Assim, se na década de 1930 essa matriz de pensamento saiu vitoriosa na disputa das ideias que subsidiaram as políticas implementadas nos anos dourados, após a década de 1970 o pêndulo se altera, sendo que as críticas neoliberais ao Estado keynesiano se intensificam e passam a subsidiar sua reestruturação.

Segundo Hayek, um dos principais expoentes dessa escola de pensamento, a crise iniciada em 1970 era consequência de um poder excessivo dos sindicatos, que pressionavam as empresas por melhores salários e o Estado por aumento de benefícios sociais (GROSS, 2003). Esta situação geraria uma redução das taxas de lucro, que provocaria uma queda na acumulação e inflação. A solução seria, assim, a implementação de um conjunto de medidas “como a diminuição dos gastos sociais e a restauração da taxa de desemprego para quebrar o poder dos sindicatos” e estabilizar a economia (GROS, 2003, p. 27). Derivado de algumas premissas de pensamento dessa escola, a forma do Estado que capitaneou o desenvolvimento nos anos de ouro também passou a ser objeto da crítica neoliberal. Segundo essa perspectiva,

Os problemas defrontados pelo capitalismo são percebidos como manifestação do excesso de intervencionismo estatal na vida econômica e nas relações societais em sentido amplo. Um liberalismo renovado, com forte sustentação na teoria econômica neoclássica, desloca o consenso keynesiano construído no pós-Guerra, argumentando que o Estado havia se tornado muito grande e a administração pública ineficiente ou pouco eficaz (CARNEIRO; MENICUCCI, 2011).

Para o liberalismo econômico, o desenvolvimento de um país é resultado de forças de mercado privadamente regulados (CARDOSO, 2011). Dessa forma, é com base nessa matriz de pensamento que se justifica e legitima teoricamente um conjunto de mudanças na forma de gerir a economia e a sociedade, dentre as quais se propõe a diminuição do Estado em favor do processo de abertura e globalização financeira, dos mercados e da produção (GROS, 2003, p. 67).

Entre os principais axiomas que fundamentam a concepção de mundo neoliberal encontra-se aquele que sustenta que a sociedade só existe através de ações individuais, e que o fim dessas ações é satisfazer seus próprios desejos e necessidades. Assim, a cooperação não se dá por solidariedade, mas sim para satisfazer a esses interesses, e são dessas interações que resulta a vida em sociedade¹. Epistemologicamente, esta concepção de sociedade está atrelada à ideia de que o conhecimento é imperfeito e subjetivo, sempre vinculado às realidades individuais. Sendo assim, os neoliberais questionam as possibilidades de um conhecimento coletivo sobre o futuro e, por consequência, as pretensões de planejamento e intervenção estatal, considerando-as uma exacerbação da autoridade social sobre o indivíduo.

Essa perspectiva crítica aplicou-se diretamente ao Estado keynesiano, ao próprio socialismo e à experiência da URSS, bem como, em última instância, associou este modelo de Estado ativo e carreador do desenvolvimento à centralização e ao autoritarismo vigente na maioria dos países ocidentais do século XX. Dessa forma, as décadas seguintes à crise foram marcadas por uma ampla agenda reformista que visava efetuar a transição de um Estado intervencionista e dirigista para um Estado regulador, pró-mercado, visando a “reestruturação de seu aparato organizacional e dos mecanismos de que dispõe para governar” (CARNEIRO; MENICUCCI, 2011, p. 11), descartando o conjunto da obra sem distinções sobre o que era ou não eficaz em termos de instrumentos de administração pública (PAPI *et al.*, 2019). Nesse contexto, o planejamento vai se tornando uma peça de menor importância no setor público, reduzindo-se ao papel de projeção orçamentária e visões/ações de curto prazo, voltadas a resultados. Perdeu-se com isso muito do sentido estratégico dos planos e a visão de longo/médio prazo portados no modelo anterior.

No Brasil, com as crises do petróleo de 1973 e 1979 e a crise econômica deflagrada a partir de então, a visão de médio e longo prazo do planejamento governamental perdem espaço para uma visão de curto prazo, que objetivava lidar com os problemas imediatos da economia (PAPI *et al.*, 2019). À época, o sistema de planejamento brasileiro sofreu duros golpes, perdendo a sua cen-

¹ “Ao procurar o seu próprio interesse o indivíduo promove o interesse da sociedade mais do que se realmente procurasse promovê-lo. Tal mecanismo ficou conhecido pela imagem metafórica da mão invisível do mercado.” (SANTOS *et al.*, 2012, p. 47)

tralidade como guia das decisões de política econômica e de coordenação das ações do governo (REZENDE, 2011). Além da conjuntura econômica, a própria influência das ideias neoliberais também fez com que o planejamento governamental começasse a ser desvalorizado:

No governo Médici [1969-1974], o debate econômico e político apresentava certo grau de ceticismo quanto às virtudes dos planejamentos governamentais de longo prazo. Delfim Netto, então ministro da Fazenda, considerava as tentativas de planejamento estatal como “uma espécie de futurologia”. Defendia que se deixasse funcionar o mercado, estimulando a concorrência e criando as condições para que o sistema de preços refletisse a escassez relativa dos fatores de produção. (SIDNEY, 2014, p. sn)

O que se pretende evidenciar com esse paralelo entre o contexto internacional e o caso brasileiro é que a relação orgânica entre planejamento e desenvolvimento conduzida por um tipo de Estado de matriz desenvolvimentista começa a se alterar no contexto neoliberal, de forma que não apenas o Estado se reforma, mas o próprio modelo de planejamento. No Brasil isso se reflete na própria Constituição de 1988, que substituiu a obrigatoriedade da elaboração dos PNDs pela elaboração de planos plurianuais (PPA), de quatro em quatro anos, em todas as esferas da federação. Em consonância com o processo de descentralização que atribuiu protagonismo político aos atores locais, a própria remoção do termo “nacional” e “desenvolvimento” na nomenclatura do plano já denota uma alteração em seu papel, deixando de ter uma visão nacional e omitindo a ideia de desenvolvimento (PAPI *et al.*, 2019).

O PPA, desta forma, substituiu o antigo sistema de planejamento centralizado e de longo prazo, constituindo-se em um instrumento de planejamento de médio prazo que deve conter as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública para um período de quatro anos. Ele pode ser entendido como uma peça de planejamento estratégico, que expressa uma dada visão de futuro – o futuro desejado de cada ente da federação, e demanda um novo arranjo organizacional dos governos para a sua concretização, uma vez que tal tarefa não era realizada previamente por muitos deles.

Nesse contexto, muitos municípios que antes não realizavam planejamento foram impelidos a atender a essa demanda em suas prefeituras. Entretanto, em um contexto de crise econômica e retirada do Estado dos processos de coordenação, somada às baixas capacidades estatais dos municípios, muitas experiências de planejamento local se reduziram à produção de meros documentos burocráticos e orçamentários para atender a legislação, sem apresentar um sentido estratégico de condução a um futuro desejado e sem se relacionar com os projetos de desenvolvimento locais.

Passado o contexto de crise que marcou os anos 1990, nos anos 2000 os

governos de centro-esquerda se apresentaram como uma alternativa ao modelo anterior de desenvolvimento e gestão do Estado – pautados nas matrizes neoliberais. Com efeito, os novos governos trazem de volta o debate em torno dos sentidos do desenvolvimento e o papel do Estado na promoção do bem-estar social, revalorizando para tanto o papel do planejamento (FIORI, 2007; DRAIBE; RIESCO, 2009, 2011; DINIZ, 2007), como fica evidente no primeiro PPA do presidente Lula (2004 a 2007):

O objetivo deste planejamento é inaugurar a seguinte estratégia de longo prazo: inclusão social e desconcentração da renda com crescimento do produto e do emprego. Crescimento ambientalmente sustentável, *dinamizado pelo mercado de consumo de massa*, por investimentos e pela elevação da produtividade. [...] As políticas e programas que darão substância a essa estratégia distribuem-se em cinco dimensões: social, econômica, regional, ambiental e democrática. (BRASIL, 2003, p. 15, **grifos nossos**).

Nesse sentido, uma série de iniciativas foram realizadas para revalorizar o planejamento enquanto instrumento de transformação da realidade social, numa retomada de sua trajetória de valorização. A partir de então, inúmeras foram as iniciativas do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e do próprio IPEA – um dos principais *think tanks* brasileiros – com o objetivo específico de ampliar a base de conhecimento técnico à disposição do Estado como subsídio para o planejamento. Destaca-se nesse contexto as iniciativas de ampliação da participação popular na construção do plano (OLIVEIRA, 2013), bem como a realização de capacitação de apoio a estados e municípios no esforço do planejar (PAPI; DEMARCO, 2018). Percebe-se dessas iniciativas que a retomada do planejamento buscou resolver algumas das vicissitudes associadas ao período desenvolvimentista, tais como: (1) o desenho centralizado – formulado por uma pequena elite tecnoburocrática que buscava planejar a totalidade da realidade social; (2) a baixa participação social; (3) o conteúdo de programação econômica e orçamentária; (4) o desenho setorial que desconsidera a complexidade dos problemas sociais a serem enfrentados. A partir da crítica, os novos PPAs buscaram incorporar uma perspectiva mais democrática na construção do plano, um novo formato baseado nos problemas sociais e não apenas em setores, e novos sistemas de desenho e gestão do mesmo, no qual se insere a perspectiva de monitoramento e avaliação dos planos (COUTO, 2011).

Com esse processo de transformação da forma de planejar no Brasil, muitos municípios foram se capacitando para essa tarefa, de forma que, em tese, paulatinamente não apenas o documento deveria se aprimorar nos aspectos formais, mas também refletir os projetos de desenvolvimento dos governos. Entretanto, cabe questionar: será o município realmente um ator promotor do desenvolvimento? Que tipo de desenvolvimento e que margem de autonomia e capacidades os mesmos logram para promovê-lo?

É isso o que nos propusemos a refletir nas próximas páginas. Trazendo um debate sobre a emergência do local como *locus* do desenvolvimento, pretendemos observar esse fenômeno a partir de uma perspectiva crítica e problematizadora.

2. DO CENTRAL PARA O LOCAL: A EMERGÊNCIA DO LOCAL COMO LOCUS DE DESENVOLVIMENTO

Apesar de uma consolidada trajetória de pensamento que destaca as virtudes do âmbito local, visto como *locus* naturalmente virtuoso para a promoção de uma cidadania ativa e para a prática democrática (TOCQUEVILLE, 1977; JORDI BORJA, 2004), é possível inferir uma progressiva redução da importância das entidades subnacionais com a emergência do Estado moderno (ANDERSON, 1991), sobretudo com as centralizações burocrático-administrativas características do período keynesiano e desenvolvimentista.

Entretanto, a partir da década de 1970, como consequência de uma inter-relação complexa entre as características de um novo paradigma produtivo e as reformas nos Estados nacionais, como mostramos anteriormente, há um ímpeto de valorização da instância local, tornando-se esta essencial no debate sobre desenvolvimento econômico e promoção do bem-estar social e na forma de administrar o Estado.

Sob o ponto de vista *produtivo*, as possibilidades propiciadas pela emergência de um novo regime de acumulação de caráter flexível, embasado nos princípios do Toyotismo, e pelos avanços tecnológicos e dos meios de comunicação, engendraram uma nova dinâmica produtiva que permitiu a fragmentação e dispersão da produção sob os territórios, visto que “graças às possibilidades técnicas do período, o trabalho pode ser repartido entre muitos lugares, de acordo com a sua produtividade para certos produtos” (SANTOS; SILVEIRA, 2001, p. 141). Passa a haver, assim, uma maior seletividade na distribuição geográfica das empresas, que, pensando na competitividade, buscam as localizações mais favoráveis aos seus negócios. De forma articulada e viabilizando política e institucionalmente essa fragmentação produtiva, a própria alteração do papel dos Estados nacionais, de promotor ativo do desenvolvimento para outro, preocupado com a garantia da atuação do mercado de forma livre, manifesta nas políticas macroeconômicas de estabilidade monetária e abertura de mercados, possibilitaram a conexão direta e a integração das diferentes localidades aos fluxos do capital internacional, sem a mediação e/ou interferência do âmbito central (SANTOS, 2000).

Sob o ponto de vista estatal, é nesse contexto que ganha destaque aquilo que Jessop (1993) chama de “deslocamento de poder para baixo”, da esfera cen-

tral para as esferas regionais e locais. Com o deslocamento da prioridade do pleno emprego, característica do período fordista, para a promoção da capacidade inovativa e sua difusão para as cadeias de produção como forma de aumentar a competitividade no mercado global (ARIENTI, 2002), passa a ganhar relevância o aproveitamento e desenvolvimento de vantagens comparativas locais e regionais.

A materialização desse deslocamento de poder é o processo de descentralização de poder e das *policies* para as esferas subnacionais, que viabiliza essas novas relações tanto entre o central e local como também entre o global e local. A descentralização foi um fenômeno internacional e, de forma sintética, pode ser entendida como aquela que recolocou o governo local como promotor da nova agenda de governabilidade mundial². À época, produziu-se um grande consenso em grupos de direita e esquerda em torno dos benefícios da descentralização e das potencialidades dos governos locais, que passaram a ser tomados como *locus* privilegiado da gestão pública por estarem próximos à população. Retomando os debates sobre os virtuosismos da comunidade e do governo local presentes em Tocqueville, assume-se, por definição, que formas descentralizadas de prestação de serviços públicos seriam mais democráticas e que fortaleceriam e consolidariam a democracia. Por consequência, a prestação de serviços públicos seria mais eficiente e elevaria os níveis de bem-estar social da população (ARRETCHE, 1996).

Paralelamente a esse movimento, as formas centralizadas de gestão do Estado foram associadas, especialmente nos países da América Latina, ao autoritarismo e a práticas clientelísticas e não transparentes de gestão pública. Nessa seara, a defesa da descentralização não foi só uma pauta da agenda neoliberal e conservadora, que localiza no governo central o objeto de seu antiestatismo (MELO, 1996, p. 12), mas também do campo progressista, vista como um meio de aprofundar a democracia.

A partir dos anos 1970, explicita-se o desgaste desse paradigma centralizado e intervencionista, colocando na ordem do dia a questão da descentralização do Estado. Tal imperativo, no entanto, é traduzido no campo político através de diferentes tintas ideológicas e que portam projetos políticos diferenciados no tocante ao formato e às funções que o Estado deve desempenhar nesse novo estágio do desenvolvimento capitalista. Nestes países [latino-americanos], após longos períodos de regime autoritário, a descentralização é vista como estratégia tanto para

2 Com efeito a partir de 1980, de acordo com estudo citado por Arretche (1996, p. 63), de 75 países em desenvolvimento, 63 implementaram reformas nas quais teria ocorrido um processo de transferência de poder político aos governos locais. Estudo citado por Abrúcio (2006, p. 84) aponta que a América Latina se destaca nesse contexto, onde existem 13 mil governos locais eleitos contra menos de 3 mil na década de 1970. Federações como o México e a Argentina reforçaram o poder das províncias e estados.

uma nova repartição do poder político entre os entes locais, regionais e nacional, quanto também para expressar as demandas de diversos atores sociais por instrumentos mais efetivos de controle sobre a agenda e as políticas governamentais. Nesta perspectiva, a tendência é que cada vez mais as cidades assumam funções antes da competência dos governos centrais, conformando um nova hierarquia dos espaços sociais, mudança que é parte da transformação da própria natureza do Estado-nação, onde se abrem cada vez mais espaços à pluralidade cultural e à revalorização das tradições regionais e locais. (SOUZA, 2005, p. 25)

Na esteira dessa série de transformações estruturais inicia-se uma agenda de pesquisa na qual o âmbito local figura enquanto importante nexos para viabilizar o desenvolvimento econômico e o bem-estar social da sociedade contemporânea, engendrando uma retroalimentação entre ideias e experiências concretas. Como salienta Costa:

A evolução do pensamento social não se dá de forma contínua e linear. Muitas vezes, é fruto de interesses circunstanciais causados por eventos específicos, ou por questões que se impõem em determinados momentos históricos. (COSTA, 2010, p.90).

Apesar de inúmeras abordagens, que comportam distintas perspectivas teóricas e ideológicas sobre o desenvolvimento local, é possível inferir um certo otimismo em relação às possibilidades de um desenvolvimento virtuoso, o que pode ser exemplificado na afirmação de que não existiriam “regiões condenadas, e sim sem projetos” (DOCAMPO, 2007, p. 23). Atribui-se ao local – seja ele circunscrito ao município ou região – suficiente autonomia e responsabilidade pela promoção do seu próprio desenvolvimento³.

Assim, seja do ponto de vista do pensamento social, seja a partir da realidade concretamente observada, é possível inferir uma clara alteração do *locus* de promoção do desenvolvimento em relação ao período predecessor, do âmbito central para o local. Cabe destacar que a emergência do local enquanto *locus* de desenvolvimento não veio acompanhada de um debate sobre o planejamento, principal instrumento de promoção do desenvolvimento do período anterior, cabendo assim problematizar o papel desse instrumento nesse novo paradigma.

³ Uma revisão bibliográfica crítica aos debates sobre desenvolvimento local e sobre a autonomia do local na promoção de seu próprio desenvolvimento pode ser vista na dissertação de Kohlrausch (2019).

3. PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO LOCAL: IDEIAS POTENCIALMENTE ANTAGÔNICAS

Partindo da premissa que: 1) a alternância histórica entre valorização e desvalorização do planejamento enquanto instrumento de promoção do desenvolvimento e transformação de realidades relaciona-se com a hegemonia de diferentes matrizes de pensamento e formas de interpretação da realidade; e que 2) a emergência do local enquanto *locus* de desenvolvimento é consequência signatária de uma série de políticas implementadas sob a égide do pensamento neoliberal; entendemos neste artigo que há um antagonismo axiomático entre o planejamento governamental enquanto um instrumento de promoção do desenvolvimento e o desenvolvimento no âmbito local.

Esse antagonismo se localiza precisamente no fato de que a tomada do local como o *locus* por excelência para a promoção do desenvolvimento é signatária de um novo paradigma de entendimento do papel e funções do Estado, no qual é central a desconcentração de poder e a transferência de responsabilidades pela promoção de desenvolvimento do Estado nacional para o mercado globalmente regulado. Sendo a nova função dos Estados nacionais a garantia da estabilidade macroeconômica, as entidades subnacionais emergem enquanto mediadoras do desenvolvimento, conectando o local diretamente ao global, de forma atomizada. Assim, se o planejamento governamental tem sua gênese histórica vinculada à promoção do desenvolvimento por parte do Estado nacional, que integra e coordena as ações ao longo de seu território, ele perde sua função com a emergência desse novo paradigma, que transfere a operacionalização da transformação social para o mercado global.

Entretanto, esse antagonismo precisa ser matizado com o fato de que esse processo global de caráter estrutural encontra resistência na agência de cada país e localidade. Desta forma, apesar das características tendenciais deste processo estrutural, a assimilação local foi determinada em seu grau e intensidade pelo caráter específico das distintas estratégias políticas adotadas em cada sociedade, em acordo e como “resultado das condições de reprodução das relações sociais de força historicamente existentes” (HIRSCH, 2010, apud CASCIONE, 2011, p. 63). Assim, entende-se que *a relação entre planejamento e desenvolvimento no âmbito local é potencialmente antagônica, a depender das correlações de força locais e dos sentidos impressos nas iniciativas concretas de planejamento e desenvolvimento.*

É precisamente a partir desse arcabouço que ganha sentido os objetivos empíricos deste trabalho. Uma vez que o planejamento governamental pode ser entendido como uma forma de operacionalizar a mudança social em direção a um futuro desejado e que os debates sobre desenvolvimento foram transferidos para o âmbito local, busca-se mapear os projetos de desenvolvimento manifestos

nos planos plurianuais de cinco capitais brasileiras, a fim de identificar o papel desse instrumento na transformação das realidades locais.

Este estudo possui abordagem qualitativa e se constitui em um estudo de casos múltiplos, operacionalizando-se através de uma análise documental dos PPAs de cada uma das capitais-casos: Manaus, Goiânia, São Paulo, Curitiba e Salvador. A escolha destas cinco capitais se deve (1) a uma questão de representatividade – uma vez que cada capital situa-se em uma das cinco macrorregiões do país; (2) a tentativa de criar uma homogeneidade externa entre os casos, pela situação de serem capitais; (3) pela suposição – baseada em estudo exploratório⁴ – de que municípios maiores, com mais recursos financeiros e maiores capacidades, teriam PPAs mais próximos à previsão constitucional, elencando as diretrizes, objetivos e metas da administração pública. Já o modelo de análise proposto parte de três dimensões:

Desenvolvimento econômico: visa identificar o alinhamento das estratégias de desenvolvimento econômico local em relação ao sistema produtivo internacional, através de indicadores do papel do nível nacional na promoção do desenvolvimento. Considerando o novo paradigma produtivo, onde o local se conecta diretamente ao global, sem a mediação do nível nacional, entende-se que este é um indicador central para se medir proximidades e distanciamentos em relação ao sistema hegemônico mundial.

Atributos democráticos: considerando o caráter central que a participação ocupa nas discussões contemporâneas sobre as relações entre Estado e sociedade, bem como a ênfase dada ao protagonismo local por algumas vertentes teóricas do desenvolvimento local⁵, esta dimensão visa mapear as formas e meios de participação na elaboração dos PPAs.

Orientação da administração pública: visa identificar os critérios que orientam as ações da administração pública: se orientada pela busca de uma eficiência social (CARNEIRO; MENICUCCI, 2011), relacionada com as escolhas e prioridades coletivas; ou se embasada em uma racionalidade instrumental, orientada pela busca da eficiência econômica e operacional.

Por fim, também são elencadas observações sobre a forma dos PPAs e sobre a qualificação dos objetivos do desenvolvimento pretendido nos documentos.

4 Projeto em andamento no âmbito do Núcleo de Pesquisa em Gestão Municipal (NUPEGEM).

5 Ver mais em Kohlrausch (2019).

3.1 PROJETOS DE DESENVOLVIMENTO DAS CAPITAIS BRASILEIRAS

Os PPAs analisados nesta pesquisa possuem formas bastante distintas, seja no número de páginas dedicadas ao conteúdo político e estratégico, seja na descrição do processo de participação da elaboração do plano e diagnósticos. Em que pese a relevância dos diagnósticos para o planejamento como um meio para a identificação dos problemas complexos e multidimensionais da realidade social, cabe destacar que os PPAs pouco se dedicam a essa tarefa. À exceção de Salvador, que o traz de forma detalhada, São Paulo e Curitiba não fazem nem menção ao diagnóstico; Manaus menciona a existência, sem descrição, e Goiânia o faz de forma muito breve. Ainda, todos os PPAs fazem referência ao vínculo do PPA com o plano de governo, sendo que somente Curitiba não menciona a existência de nenhum outro plano paralelo.

Em relação à descrição do futuro desejado, a qualificação do desenvolvimento pretendido com a estratégia do plano, os PPAs são relativamente genéricos e enfatizam termos como “qualidade de vida”, “bem-estar” e “desenvolvimento econômico”. Dentre as capitais, há destaque para Salvador, que explicitamente reconhece a desigualdade social da cidade, ao afirmar que é preciso “reconhecer que a capital baiana ainda é marcadamente desigual, sendo necessárias políticas específicas para segmentos historicamente excluídos”. Sendo assim, numa primeira aproximação com os documentos de planejamento das grandes cidades, percebe-se a reprodução de um padrão nacional, em que os PPAs possuem baixa qualidade formal, ou seja, não apresentam diagnóstico, e a proposição da estratégia é genérica e pouco articulada com objetivos e metas (LIMA, 2019).

Em relação aos modelos de desenvolvimento manifestos em tais documentos foi possível inferir que: 1) no que diz respeito à dimensão do **desenvolvimento econômico**, em quatro capitais – Manaus, São Paulo, Salvador e Curitiba – houve um “deslocamento de poder para baixo”, visto que as capitais manifestam tanto a intenção de se tornar cidades globais e/ou ocupar posições de protagonismo no cenário mundial, quanto dão ênfase ao papel da União na garantia da estabilidade macroeconômica. Se há uma unicidade das quatro capitais em relação a esse indicador, as estratégias de desenvolvimento econômico manifestas são bastante distintas.

Em São Paulo não há conteúdo que permita fazer deduções e em Manaus o conteúdo limita-se a manifestar a intenção de “fomentar negócios” e fornecer subsídios à produção rural. Considerando que há maior articulação dos conteúdos do PPA em Curitiba e Salvador, é possível fazer maiores reflexões sobre os casos. Ambas as capitais dão destaque à necessidade do desenvolvimento de vantagens comparativas locais, mas a estratégia para o aumento da competitividade é distinta. Enquanto em Curitiba o foco é no desenvolvimento de

uma cultura empreendedora e na criação de um ambiente favorável à inovação, em Salvador a estratégia passa pela constituição de um ambiente de negócios favorável. Infere-se um papel mais ativo da administração municipal na promoção do desenvolvimento econômico em Salvador; as estratégias elencadas centram-se e são dependentes de ações da própria administração municipal, como a constituição de infraestrutura urbana, desburocratização, articulação de parcerias com a iniciativa privada, fornecimento de incentivos a setores específicos, desconcentração e diversificação produtiva. Já em Curitiba, apesar de haver menção da capacitação de empreendedores e de incentivos à criação de *startups*, o desenvolvimento econômico é menos dependente de ações da administração e mais dependente do empreendedorismo local. Esse papel mais ativo da administração municipal em Salvador relaciona-se com a intenção explicitamente manifesta no documento de “contribuir para o processo de aceleração do crescimento e desenvolvimento”, assumindo a “opção de dinamizar sua economia”.

Essa ênfase em um papel mais ativo da administração municipal em dinamizar e catalisar o desenvolvimento também está presente em Goiânia. Em relação a Salvador, as capitais se diferenciam pelo fato de Goiânia mencionar tanto o papel da União quanto do Estado de Goiás na promoção do desenvolvimento, o que configura uma mediação nas relações entre o local e o global, para além da garantia da estabilidade macroeconômica – que também é mencionada. Em relação às estratégias de desenvolvimento, o documento possui baixa articulação de conteúdo, limitando-se a salientar a necessidade de diversificar investimentos e criar infraestruturas de suporte.

Já em relação aos **atributos democráticos**, pode-se supor que três capitais conservam entre si uma série de similaridades: Curitiba, Salvador e São Paulo. Nessas três capitais é dedicado um espaço próprio para a descrição do processo de participação na elaboração e definição das prioridades do PPA, com especial destaque para Curitiba, que dedicou um capítulo inteiro do PPA para tratar do tema. Em termos de metodologia, o processo de participação valeu-se nas três capitais tanto de encontros presenciais, onde houve diálogo e discussão entre os presentes, conformando um elemento de deliberação coletiva, quanto do uso de ferramentas digitais.

O que distingue as três capitais são as referências à participação para além da elaboração do PPA. Apesar de destacar a participação como diretriz do governo e mencionar o uso de ferramentas digitais, o PPA de São Paulo não esclarece como a participação se incorpora nas práticas do governo. Já Curitiba, que dedica grande espaço para tratar do Programa Fala Curitiba e que explicitamente vincula sua gestão ao modelo de governança pública, colocando-se o desafio de “promover a participação da sociedade curitibana no planejamento

e gestão das políticas municipais”, também não explicita como isso será realizado. Apesar da falta de clareza quanto à metodologia e periodicidade das consultas públicas, Salvador é a única capital que prevê de forma explícita a participação para além do PPA, através da institucionalização em lei do Programa Ouvindo Nosso Bairro. Já Manaus e Goiânia não dão ênfase à participação em seus PPAs; Manaus sequer cita a participação no documento, e Goiânia, apesar de uma breve menção, restringe-se à elaboração do PPA e aparenta um caráter de pseudoparticipação, conforme gradação de Pateman (1992).

Em relação à dimensão da **orientação da administração pública** se pode destacar que, se objetivamente há em todos os documentos a indicação do planejamento enquanto orientação a uma visão de futuro, é possível inferir que em Manaus, Goiânia e São Paulo o PPA assume a função de planejamento plurianual das despesas. Enquanto em São Paulo há indicação explícita de que o conteúdo estratégico se encontra no Programa de Metas, Manaus e Goiânia mencionam a existência de outros planos paralelos. Há de se observar que Salvador também faz referência à existência de planos paralelos e de longo prazo, mas não deixa de apresentar no próprio PPA a base estratégica perseguida pela administração municipal. Apesar do trecho analisado do PPA de Curitiba não possuir muitos indicativos da base estratégica, entende-se que isso está relacionado com a própria estrutura do documento, uma vez que o PPA se organiza em torno de três grandes eixos transversais. A base estratégica está presente na descrição dos programas, que ficou fora da análise empreendida, conforme proposta metodológica.

Em relação à caracterização da *eficiência*, todos os PPAs manifestam preocupação com a eficiência econômica e operacional. Em relação à eficiência econômica, o conteúdo gira majoritariamente em torno da busca pelo equilíbrio fiscal. Nesse sentido, as capitais podem ser divididas em dois grupos: aquelas que centralizam a busca pelo equilíbrio fiscal no controle da despesa, como Manaus, São Paulo e Curitiba, com especial ênfase em São Paulo e Curitiba; e aquelas que dão mais ênfase à arrecadação, como Salvador e Goiânia. É importante destacar que todos os PPAs citam ações tanto no sentido do controle das despesas quanto no aumento das receitas; a distinção aqui feita se refere a diferentes ênfases inferidas nos PPAs. No caso de Curitiba, por exemplo, é explicitamente manifesto que a busca pelo equilíbrio fiscal se centraliza “na despesa”. Já o espaço dedicado às descrições das despesas e às inúmeras menções aos “ganhos de eficiência” associados à redução de custos também justifica a centralidade dada à despesa no caso de São Paulo.

No caso de Goiânia, há manifesto no PPA o entendimento de que o equilíbrio das contas públicas é consequência de um aumento da arrecadação, sendo que esta é dependente do crescimento econômico. Considerando que também

está manifestado no documento o entendimento da necessidade de investimentos por parte do Estado para catalisar e dinamizar a economia, pode-se inferir uma correlação entre essa ênfase nas receitas e um papel mais ativo do município na promoção do desenvolvimento. Cabe destacar que o PPA de Salvador, além do foco nas receitas, também destaca o papel da administração municipal na dinamização da economia, o que pode indicar uma aparente correlação entre o foco nas receitas e esse papel mais ativo da gestão municipal na promoção do crescimento econômico. Há de se destacar, por fim, que as três capitais que focam a dimensão da despesa como central para o equilíbrio fiscal não destacam de forma explícita seu papel enquanto promotoras de desenvolvimento; no caso de Curitiba, pelo contrário, a ênfase da estratégia de promoção do desenvolvimento se localiza no empreendedorismo da sociedade. Assim, considerando as premissas neoliberais de desconcentração de poder e do mercado como mecanismo racional para alocação de recursos, aparenta existir uma maior reprodução dessa lógica nas capitais Manaus, São Paulo e Curitiba, e um aparente distanciamento em Salvador e Goiânia.

A análise dos PPAs sugere que o processo global de reestruturação do sistema capitalista iniciado em 1970, que colocou o âmbito local como *locus* por excelência para a promoção de desenvolvimento, se materializou nos municípios de diferentes formas, a partir de diferentes estratégias e ênfases. Uma evidência nesse sentido é o deslocamento da prioridade do pleno emprego para o aumento da competitividade local, seja da cidade ou das empresas, tomadas individualmente. Depreende-se ainda dos dados que, à exceção de Goiânia, as capitais se entendem enquanto relativamente autônomas em relação à promoção de seu próprio desenvolvimento e, nesse sentido, cada localidade lança mão de um conjunto distinto de estratégias.

Desta forma, apesar da aparente similaridade entre Salvador e Curitiba, as lógicas e estratégias que subsidiam os PPAs são significativamente distintas. Em Curitiba há uma maior importância atribuída à desconcentração do poder e ao mercado como mecanismo para alocação de recursos, o que indica um maior alinhamento à matriz de pensamento neoliberal se comparado a Salvador. Ainda, a ênfase da participação em Curitiba está embasada antes no valor de desconcentração de poder do que em um aprofundamento democrático, como manifesto em Salvador. Essa ênfase na desconcentração de poder em Curitiba aparece também na dimensão do desenvolvimento econômico, onde a estratégia é encabeçada pelo empreendedorismo da própria sociedade, em um ressaltado do mercado como mecanismo ótimo para alocação de recursos. Corroboram estas afirmações duas outras reflexões complementares: as críticas à máquina pública e o foco no corte de despesas como elemento central para a busca do equilíbrio fiscal. A administração municipal assume antes um caráter de regulação do que de promoção do desenvolvimento.

Já Salvador possui uma lógica subjacente distinta; a administração se coloca no centro da dinamização da economia e do crescimento econômico, conformando um papel mais ativo. Ainda, a institucionalização do programa Ouvindo Nosso Bairro e o entendimento manifesto de que a participação é essencial para o aprofundamento democrático demonstram uma lógica distinta em relação a Curitiba, apesar dos mecanismos⁶ serem muito semelhantes.

Já São Paulo constitui-se num caso bastante singular devido ao esvaziamento do caráter estratégico do documento, assumindo o PPA um caráter bastante descritivo dos aspectos operacionais do plano. Destacam-se: a intenção de tornar cidade global; a ênfase na eficiência econômica e no corte de custos; e o programa de desestatizações, que visa transferir para a iniciativa privada a oferta de bens e serviços que eram realizados por empresas estatais – justificada, no caso de São Paulo, pela busca de eficiência. Ainda, é importante destacar que a participação manifesta no PPA de São Paulo é constantemente associada à transparência e fiscalização das ações da administração pública, antes de uma partilha de poder em processos de tomada de decisão.

Considerando a baixa articulação dos conteúdos do PPA de Manaus e o caráter estritamente descritivo do documento, não existem muitas inferências possíveis além daquelas já indicadas nas análises das dimensões. Já Goiânia, apesar de também possuir baixa articulação de seu conteúdo, apresenta algumas relações causais como a importância do âmbito central e do Estado de Goiás na realização de investimentos para a promoção do desenvolvimento, bem como uma maior ênfase na necessidade de crescimento econômico para aumento de arrecadação e saneamento das contas públicas.

REFLEXÕES FINAIS

Este capítulo teve um objetivo claro: avançar sobre a compreensão do planejamento local no Brasil no contexto de um novo paradigma de desenvolvimento. Partindo da premissa de que a gênese do planejamento está relacionada ao intento de promoção desenvolvimento, levado a cabo por um determinado modelo de Estado, e que o planejar foi uma tarefa historicamente desenvolvida em capacidades e técnicas pelo governo federal, interessou-nos desvelar esse fenômeno em âmbito local, sob uma perspectiva crítica. Para tanto, escolhemos investigar o fenômeno em grandes cidades, com máquinas administrativas mais estruturadas, partindo da hipótese de que, no contexto de extrema desigualdade da federação brasileira, elas tenderiam a apresentar planos mais qualificados do ponto de vista formal e, portanto, o projeto de desenvolvimento estaria mais

6 Eleição de prioridades realizadas via audiências públicas e meios digitais.

explícito para uma interpretação dessa tendência no caso brasileiro.

Entretanto, a pesquisa empírica nos revelou achados distintos – as maiores capacidades das grandes cidades não se traduziram em planos elaborados, com projetos de desenvolvimento claros. Apesar de apresentarem, sob o ponto de vista formal, maior detalhamento se comparado a outras cidades menores⁷, os conteúdos são vagos. Destaca-se neste sentido que a produção de diagnósticos é falha, não identificando os problemas concretamente observados na complexa realidade social local, de tal forma que há pouco embasamento para a definição dos problemas sociais que se pretendem transformar através da estratégia do plano. Ainda, no que pese a afirmação formal dos PPAs de que eles representam uma orientação das ações do governo em direção a um futuro desejado, o que se percebe é uma qualificação do desenvolvimento genérica, cabendo assim o questionamento sobre o direcionamento das ações governamentais.

O que se percebe da análise dos planos é que mesmo no caso de Salvador, que explicitamente se coloca no papel de dinamizar a economia, indicando a intenção de mitigar as desigualdades históricas da cidade, há uma reprodução das lógicas hegemônicas, onde as cidades se entendem enquanto suficientemente autônomas na promoção de seu próprio desenvolvimento, cabendo à administração municipal tornar a cidade competitiva no cenário internacional. A única capital onde há indicação da necessidade de mediação de outras esferas da federação na promoção do crescimento econômico é Goiânia, mas a baixa articulação de seu conteúdo não permite refletir sobre as estratégias adotadas. Chama atenção, ainda, a pouca articulação da participação no conteúdo e estratégias do plano, especialmente considerando que uma das virtudes do local é possibilitar a educação para a cidadania através de uma aproximação entre os assuntos de interesse público e os cidadãos. Ficam também restritas as possibilidades de protagonismo local, um dos elementos centrais para algumas ênfases das teorias do desenvolvimento local.

Dessa realidade empiricamente observada emergem algumas hipóteses. A primeira delas é que essa ausência de projetos claros de desenvolvimento responde à própria contradição entre o desenvolvimento no âmbito local e o planejamento, que faz com que o planejamento reproduza as lógicas do sistema hegemônico e o desenvolvimento seja creditado aos automatismos da regulação das dinâmicas e fluxos do mercado global. Isso acaba por questionar a utilidade do PPA enquanto uma peça de planejamento efetivo, com um sentido de opera-

7 Ainda em referência a estudo exploratório realizado no âmbito do NUPEGEM. No estudo, na Região Metropolitana de Porto Alegre, percebeu-se que a maior parte dos PPAs se limitava a apresentar o texto da lei, junto a uma longa lista de tabelas indicando os programas e ações previstos, sem apresentar conteúdo estratégico.

cionalização da transformação social. Outra hipótese se relaciona com a falta de trajetória e capacidades para o planejamento no âmbito local, fenômeno que se manifesta até mesmo nas grandes cidades. Não havendo expertise acumulada no âmbito local para a construção do planejamento, as peças que o compõe – como o PPA – servem mais para atender às obrigações legais do que para atuar como um orientador do futuro.

A partir dos achados, entendemos que o planejamento governamental com foco no âmbito local não pode ser pensado nas mesmas bases do planejamento realizado no centro, demandando uma nova síntese, mais adequada às realidades locais. O planejamento, ao reproduzir seu desenho de forma mimética no centro e no local, buscando abarcar a totalidade da realidade social sem condições para atender a tais demandas, pode acabar por ser um reproduzidor de lógicas estruturais, omitindo-se da tarefa de operacionalizar o futuro desejado, deixando-a a cargo de automatismos. Reconhecer tais limitações implica em buscarmos estratégias alternativas na forma de planejar o local: entre elas, destacamos a necessidade de integração com outros níveis de planejamento, como com políticas de desenvolvimento regional de caráter nacional e com regiões metropolitanas, de forma que os planos apresentem um caráter mais integrador e resolutivo dos problemas sociais que nem sempre são produzidos nos municípios e que, portanto, demandam uma escala maior de solução. Outro ponto a ser refletido é o potencial do planejamento a nível local como um articulador e vocalizador do protagonismo dos atores locais e outras escalas de planejamento e produção de bens públicos.

REFERÊNCIAS

ABRÚCIO, Fernando Luiz. Para além da descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil. In: FLEURY, S. (Org.). **Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha**. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

ANDERSON, Perry. **Linhagens do Estado absolutista**. São Paulo: Brasiliense, 2004.

ARIENTI, Wagner Leal. Uma análise regulacionista das reformas do estado capitalista: rumo ao estado pós-fordista?. **Textos de Economia**, Florianópolis, v. 8, n. 1, p. 1-36, jan. 2002. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/economia/article/view/6059>>. Acesso em: 18 fev. 2020.

ARRETCHE, Marta. Mitos da descentralização: maior democracia e eficiência

nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 11, n. 31, p. 44-66, 1996. Disponível em: <http://www.anpocs.com/images/stories/RBCS/rbcs31_03.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2020.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Tradução de Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. Lisboa: Edições, v. 70, p. 125-132, 1977.

BIELCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro de 1930 a 1964**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano Plurianual 2004-2007 – Mensagem Presidencial**. Brasília: DF, 2003.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Construindo o Estado Republicano**. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

CARDOSO JUNIOR, José Celso. Planejamento governamental e gestão pública no Brasil: elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado. **Texto para Discussão 1584, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)**. Brasília: IPEA, 2011. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=9756>. Acesso em: 18 fev. 2020.

CARNEIRO, Ricardo; MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. Gestão pública no século XXI: As reformas pendentes. **Texto para Discussão 1686, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)**. Brasília: IPEA, 2011. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1686.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2020.

CASCIONE, Fábio de Souza Aranha. **Teoria da regulação francesa e o Sistema Financeiro Nacional**. São Paulo: Mackenzie, 2011.

COSTA, Eduardo José Monteiro da. **Arranjos Produtivos Locais, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional**. Brasília: Mais Gráfica Editora, 2010.

COUTO, Leandro Freitas. Sistema de planejamento federal: novas respostas para velhos e novos desafios. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**, v. 1, n. 1. Brasília, 2011. Disponível em: <https://www.assecor.org.br/files/3113/5886/3108/rbop_sistema_planejamento_federal.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2020.

DAMMERT, Lucía. Jordi Borja (2003). La ciudad conquistada. **EURE (Santiago)**, v. 30, n. 90, p. 124-126. Santiago, 2004. Disponível em: <https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S025071612004009000009&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 18 fev. 2020.

DOCAMPO, Manuel Garcia. El desarrollo local en el marco de los procesos de globalización [Capítulo 1]. In: DOCAMPO, Manuel Garcia. (Ed.). **Perspectivas teóricas en desarrollo local**. 1 ed. La Coruña: Netbiblo, 2007. Disponível em: <<https://ruc.udc.es/dspace/bitstream/handle/2183/11874/9788497450331.pdf?sequence=2&isAllowed=y>>. Acesso: 18 fev. 2020.

DRAIBE, Sônia Miriam; RIESCO, Manuel. Estados de bem-estar social e estratégias de desenvolvimento na América Latina: um novo desenvolvimentismo em gestação? **Sociologias**, v. 13, n. 27, p. 220-254. Porto Alegre, 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S151745222011000200009&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 18 Fev. 2020.

DRAIBE, Sônia Miriam; RIESCO, Manuel. El Estado de bienestar en América Latina. Una nueva estrategia de desarrollo. **Fundación Carolina Documentos de Trabajo**, v. 31, p. 1-123, 2009. Disponível em: <<https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2014/08/DT31.pdf>>. Acesso em: 18 fev. 2020.

FERRARI FILHO, Fernando. Globalização, estado e desenvolvimento: dilemas do Brasil no novo milênio. **Rev. Econ. Polit.**, v. 28, n. 2, p. 360-363. São Paulo, 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31572008000200011&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 18 Fev. 2020. <https://doi.org/10.1590/S0101-31572008000200011>.

FIORI, José Luís. Olhando para esquerda Latino-americana. In: DINIZ, Eli (org). **Globalização, Estado e Desenvolvimento. Dilemas do Brasil no Novo Milênio**. Rio de Janeiro: FGV, 2007, p. 97-125.

FRIEDMANN, John. Dois Séculos de teoria do planejamento. In: GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J. L. (Org.). **Planejamento e Orçamento Governamental**. Brasília, ENAP, 2007.

FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e Subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro, RJ: Fundo de Cultura, 1961.

GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo. **Métodos de pesquisa**.

Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/cursopgdr/downloadsSerie/derad005.pdf>>. Acesso em: 18 fev. 2020.

GROS, Denise Barbosa. Institutos liberais e neoliberalismo no Brasil da Nova República. **Teses FEE n. 6**. Porto Alegre: FEE, 2003.

JESSOP, Bob. Towards a Schumpeterian workfare state? Preliminary remarks on post-fordist political economy. **Studies in Political Economy**, n. 40 (1), pp. 7-39. 1993. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/19187033.1993.11675409>>. Acesso em: 18 fev. 2020.

JORDI BORJA. **La ciudad conquistada**. Alianza Editorial As, 2003.

KOHLRAUSCH, Luana. **Sentidos do desenvolvimento local: uma análise dos projetos políticos manifestos no plano plurianual de cinco capitais brasileiras (2017-2020)**. 2019. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2019.

LIMA, Luciana Leite. **Gestão municipal: capacidade administrativa e planejamento**. Palestra proferida no III ENEPCP, Natal/RN, 27 a 30 de agosto de 2019.

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

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

MELO, Marcus André. Crise Federativa, Guerra Fiscal e “Hobbesianismo Municipal”: efeitos perversos da descentralização? **São Paulo em Perspectiva**, v. 10, n. 3, 1996. Disponível em: <http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v10n03/v10n03_02.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2020.

MELO, Marcus André. O sucesso inesperado das reformas de segunda geração: federalismo, reformas constitucionais e política social. **Dados**, vol.48, n.4, p.845-889. Rio de Janeiro, 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582005000400004>. Acesso em: 18 fev. 2020.

NIEDERLE, Paulo André; RADOMSKI, Guilherme Francisco (Orgs.). **Introdução às teorias do desenvolvimento**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2016.

OLIVEIRA, Valéria Rezende de. Participação social nos planos plurianuais do governo federal: uma história recente. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**, v. 3, n. 1. Brasília, 2013. Disponível em: < <https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao%20nos%20ppas%20da%20unio.pdf>>. Acesso em: 05 fev. 2020.

PAPI, Luciana Pazini; KOHLRAUSCH, Luan; SANCHES, Paxuca; DEMARCO, Diogo. O planejamento governamental e modelos de estado no Brasil: uma análise bibliométrica de três décadas de publicações do IPEA. In: CARDOSO JUNIOR, J. C. **Planejamento governamental para céticos: evidências históricas e teóricas no Brasil**. São Paulo: Editora Quanta, 2020.

PAPI, Luciana Pazini; DEMARCO, Diogo. **Planejamento governamental nos municípios brasileiros: um debate sobre a construção das capacidades estatais no RGS**. In: Anais do 11º Encontro Associação Brasileira de Ciência Política. Curitiba, PR: 2018.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. São Paulo: Paz e Terra, 1992.

PETERS, Guy. **Governing from the Center: The Search for Coordination and Coherence**. 10 RedGob Annual Meeting. Universidade de Brasília. Brasília, 2012.

POLANY, Karl. **A Grande Transformação: as origens de nossa época**. 2 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

REZENDE, Fernando. Planejamento no Brasil: Auge, Declínio e caminhos para a reconstrução. In: CARDOSO JUNIOR, José Celso. **Diálogos para o Desenvolvimento: A reinvenção do Planejamento Governamental no Brasil**, v. 4. Brasília, IPEA, 2011.

ROUSSEAU, Jean Jaques. **Do contrato social: ou princípios do direito político**. São Paulo: Abril, Coleção os pensadores, v. XXIV, 1973.

SANTOS, Elinaldo; BRAGA, Vitor; SANTOS, Reginaldo; BRAGA, Alexandra. Desenvolvimento: um conceito multidimensional. **DRd - Desenvolvimento**

Regional em Debate, v. 2, n. 1, p. 44–61, 2012. Disponível em: <<http://www.periodicos.unc.br/index.php/drd/article/view/215>>. Acesso em: 18 fev. 2020.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização**. Rio de Janeiro: Record, 2000.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. **O Brasil: Território e sociedade no início do século XXI**. São Paulo: Editora Record, 2006.

SIDNEY, Washington. Cinco Décadas de História. **Revista Desafios do Desenvolvimento**, ano 10, ed. 80. Brasília: IPEA, 2014. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=3048&catid=28&Itemid=39>. Acesso em: 18 fev. 2020.

SOUZA, Rosimary Gonçalves de. **Poder Local e Implementação da Política de Saúde: Dilemas da Gestão Descentralizada**. Rio de Janeiro: ENSP-FIOCRUZ, 2005.

TOCQUEVILLE, Alexis. **A democracia na América**. Belo Horizonte: Itatiaia, 1977.

CAPÍTULO 4

ANÁLISE DOS INSTRUMENTOS DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO PLANO ESTADUAL DE SAÚDE DO RIO GRANDE DO SUL 2016-2019

FERNANDA MELO PESSÔA

Bacharel em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

MARIA PAULA ESCOBAR BINS

Mestre em Ciência Política pela Universidade de Lisboa (ULisboa).

INTRODUÇÃO

A gestão pública brasileira passou por significativas mudanças nas últimas décadas. O declínio da administração pública burocrática e a implementação da administração pública gerencial (BRESSER-PEREIRA, 1998) trouxe consigo novas concepções para a gestão. Esse novo modelo, também conhecido como Nova Gestão Pública, “preconizava, em termos gerais, uma redefinição do papel do Estado e a implantação de mecanismos de gestão oriundos da iniciativa privada na administração pública” (RAMOS; SCHABBACH, 2012, p. 1274). Entre estes mecanismos estão o monitoramento e avaliação das políticas públicas (RAMOS; SCHABBACH, 2012; RUA, 2004a, 2004b), os objetivos, as metas e os indicadores (BRESSER-PEREIRA, 1998; JANNUZZI, 2005).

Para Ramos e Schabbach (2012) a avaliação e o monitoramento de pro-

gramas consistem na verificação da adequação do desenho à sua finalidade e aos objetivos pretendidos, além da relação entre os serviços prestados e as metas definidas estrategicamente. Ainda para as autoras, são processos complementares e fases imprescindíveis do planejamento estatal, ocupando também espaço crescente nas pesquisas acadêmicas (RAMOS; SCHABBACH, 2012). A avaliação permite ao governante certo conhecimento dos resultados de um dado programa ou projeto, informação utilizada para melhorar a concepção ou a implementação das ações públicas e para fundamentar decisões e a prestação de contas (RAMOS; SCHABBACH, 2012).

Os indicadores, por sua vez, têm papel fundamental, pois quando bem utilizados podem enriquecer a interpretação empírica da realidade social e orientar de forma mais clara e competente a análise, a formulação e a implementação de políticas sociais (JANNUZZI, 2002). Jannuzzi (2002) salienta que quando utilizados

[...] de forma responsável, inteligível e transparente podem estabelecer parâmetros concretos para a discussão da natureza, conteúdo e prioridades das políticas governamentais, dos programas públicos e dos projetos de ação social. (JANNUZZI, 2009, p. 35).

A utilização dessas ferramentas torna a gestão pública mais moderna e os serviços públicos de maior qualidade. Portanto, nesse contexto de afirmação da supremacia da administração gerencial, esta pesquisa verificou a penetração desses princípios e instrumentos no cotidiano da gestão pública estadual, analisando os objetivos, metas e indicadores do Plano Estadual de Saúde do Rio Grande do Sul, com ênfase no processo de monitoramento e avaliação dos mesmos.

A escolha do tema está relacionada com a importância em analisar e estudar esses mecanismos de gestão, como o processo de monitoramento e avaliação e os instrumentos utilizados para tanto. O monitoramento e avaliação são fundamentais para aprimorar a gestão pública. “O indicador social é, pois, o elo de ligação entre os modelos explicativos da Teoria Social e a evidência empírica dos fenômenos sociais observados” (JANNUZZI, 2009, p.15), além de peça-chave para que se possa realizar uma boa análise de governo (JANNUZZI, 2002).

A pesquisa realizada foi de abordagem documental e utilizou documentos públicos como objeto para a investigação. O método de análise foi a técnica interpretativa, fazendo uma comparação entre o referencial teórico e os documentos analisados. A pesquisa teórica foi realizada em livros, artigos e revistas para melhor apresentar o tema proposto e cumprir com os objetivos. Os dados utilizados são qualitativos e para analisá-los foi realizada uma seleção de dados e de informações relevantes para a pesquisa, após uma conclusão sobre o que foi possível inferir sobre o assunto.

Sendo assim, o presente capítulo está organizado em cinco seções, sendo esta a primeira. A segunda seção faz uma breve contextualização do Sistema Único de Saúde (SUS), do planejamento e do conceito de plano de saúde e suas principais atribuições. A terceira seção trata do referencial teórico utilizado para esta pesquisa, com conceitos de ciclo de políticas públicas, monitoramento e avaliação, objetivos, metas e indicadores. A quarta seção aborda a descrição de dados e análise propriamente dita, utilizando a teoria pesquisada. Por fim, na quinta seção são feitas as considerações finais e apresentadas as principais constatações verificadas ao longo deste trabalho.

1 . O SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE

O Sistema Único de Saúde (SUS) surgiu como um modelo público de ações e serviços de saúde no Brasil (NORONHA; LIMA; MACHADO, 2008) na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 196. Neste, a saúde é decretada como direito de todos e dever do Estado, garantida mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos com acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação (BRASIL, 1988).

No artigo 198 da Constituição Federal de 1988 também ficou determinado que as ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada, com um sistema único e com as seguintes diretrizes: I – descentralização, com direção única em cada esfera de governo; II – atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais; e III – participação da comunidade (BRASIL, 1988). Além disso, no SUS as ações e serviços deveriam ser prestados por órgãos e instituições federais, estaduais e municipais, mantidas pelo poder público, sendo seus princípios e diretrizes válidos em todo território nacional (NORONHA; LIMA; MACHADO, 2008).

A implementação do SUS teve início nos anos 1990 com as Leis Orgânicas de Saúde nº 8.080 e nº 8.142. A Lei nº 8.080 regulamenta as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, organização e funcionamento dos serviços correspondentes, mostrando de forma clara os objetivos do sistema, suas competências e atribuições, assim como as funções da União, dos estados e dos municípios (SOUZA; COSTA, 2010). Para mais, advém da Lei nº 8.080 o planejamento do SUS, como trataremos em seguida mais detalhadamente. A Lei Orgânica de Saúde nº 8.142, por sua vez, discorre sobre a participação da comunidade na gestão e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde.

As leis orgânicas de saúde também estabelecem os princípios e as diretrizes que são norteadores do funcionamento do SUS, a saber: universalidade de

acesso, em todos os níveis de assistência, para todos os interessados em obter ações e serviços de saúde; igualdade na assistência à saúde, sem preconceitos e privilégios, não podendo haver discriminação no acesso; integralidade à assistência, com ações e serviços articulados e contínuos, focados na prevenção e cura; participação da comunidade, por intermédio das entidades representativas, para que todos possam participar do processo de formulação; e descentralização político e administrativa (NORONHA; LIMA; MACHADO, 2008).

No que se refere à descentralização do Sistema Único de Saúde, é importante ressaltar que as três esferas governamentais têm participação na gestão, formulação e implementação dos serviços. No âmbito federal a gestão fica a cargo do Ministério da Saúde e no âmbito estadual e municipal é prerrogativa das Secretarias de Saúde ou órgãos equivalentes. A descentralização busca envolver todas as esferas do governo para que, juntas, funcionem no sentido de promover melhorias na situação de vida e de saúde da população (SOUZA; COSTA, 2010).

A organização operacional do SUS, por sua vez, advém das Normas Operacionais Básicas (NOB) decretadas em 1991, 1993 e 1996. A NOB 1991 tem como principal ponto o estímulo à municipalização, consolidando o papel do município como o principal executor das ações de saúde (SOUZA; COSTA, 2010). A NOB 1993 criou a transferência de recursos fundo a fundo, com o repasse de valores, regular e automático, diretamente do Fundo Nacional de Saúde para os estados e municípios. Por último, a NOB 1996 define o SUS como um instrumento de abrangência nacional, com ênfase nos municípios e com a participação dos Conselhos de Saúde e das Comissões Intergestores como instâncias de negociação e articulação intergovernamental.

Outras legislações importantes para a regulamentação do SUS são os Pactos pela Saúde: Pacto pela Vida, Pacto em Defesa do SUS e Pacto de Gestão do SUS. Estes foram implementados em 2006, quando a política completava uma década e meia de existência e já parecia ser um modelo esgotado, pela dificuldade de se impor normas gerais a um país tão grande e desigual e pela sua fixação em conteúdos normativos de caráter técnico-processual, tratados, em geral, com detalhamento excessivo e enorme complexidade (BRASIL, 2006a). A implementação desses pactos teve como objetivo promover inovações na gestão, visando maior eficiência e qualidade no SUS.

O Decreto nº 7.508 de 2011, também considerado uma legislação importante para o fortalecimento do SUS, regulamenta a Lei Orgânica de Saúde nº 8.080 e dispõe sobre a organização do sistema, planejamento de saúde, assistência à saúde e articulação interfederativa. Em relação ao planejamento, pode-se ressaltar que é considerado um instrumento de extrema importância, porque é através dele que são observadas as necessidades da população, propos-

tas as mudanças necessárias e publicizados os avanços alcançados.

O SUS representa avanços e conquistas na saúde de todos os brasileiros (SOUZA; COSTA, 2010) e, apesar de ainda estar em construção, é um sistema consolidado e segue em constante aprimoramento e modernização. Na próxima seção analisaremos o planejamento do SUS, além do Plano de Saúde, objeto de estudo deste trabalho.

1.1 PLANEJAMENTO DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE

O planejamento é umas das ferramentas de gestão mais importantes do Sistema Único de Saúde. Planejar consiste, basicamente, em decidir com antecedência o que será feito para mudar as condições insatisfatórias no presente ou evitar que condições adequadas venham a deteriorar-se no futuro (CHORNY, 1998).

O planejamento do SUS possui sete princípios (BRASIL, 2016): (1) o planejamento deve ser uma atividade obrigatória e contínua, desenvolvido de forma articulada com os três entes da federação; (2) o processo de planejamento deve ser integrado à Seguridade Social e ao planejamento governamental geral; (3) o planejamento deve respeitar os resultados das pactuações entre os gestores nas comissões intergestores regionais, bipartite e tripartite; (4) o processo de planejamento deve estar articulado constantemente com o monitoramento, a avaliação e a gestão do SUS; (5) o planejamento deve ser ascendente e integrado, garantindo a unicidade; (6) o planejamento deve contribuir para a transparência e a visibilidade da gestão da saúde; e (7) o planejamento deve partir das necessidades da saúde da população.

Os instrumentos que formam o planejamento do SUS são: o Plano de Saúde (PS), a Programação Anual de Saúde (PAS) e o Relatório Anual de Gestão (RAG). O Plano de Saúde versa sobre as intenções e os resultados a serem buscados no período de quatro anos, expressos em objetivos, diretrizes e metas. A Programação Anual de Saúde operacionaliza as intenções expressas no Plano de Saúde, apontando o conjunto de ações voltadas à promoção, proteção e recuperação, bem como à gestão do SUS. E o Relatório Anual de Gestão registra os resultados alcançados com a execução da Programação Anual de Saúde e orienta eventuais redirecionamentos que se fizerem necessário (BRASIL, 2010).

Esses instrumentos possuem os seguintes elementos básicos: análise situacional com base no mapa de saúde e diretrizes, objetivos, metas e indicadores, sendo a análise situacional a identificação, formulação e priorização dos problemas e necessidades da saúde da população (BRASIL, 2016); e as diretrizes, objetivos, metas e indicadores os compromissos e as responsabilidades exclusivas do setor saúde (BRASIL, 2016). São as diretrizes, objetivos, metas e indicadores que irão nortear o processo de planejamento e posterior monitoramento e avaliação.

Segundo Brasil (2016), as diretrizes expressam as ideias de realização e orientam escolhas estratégicas e prioritárias; os objetivos são os resultados desejados, refletindo situações a serem alteradas pela implementação de estratégias e ações; as metas apresentam a medida de alcance do objetivo, podendo um mesmo objetivo apresentar mais de uma meta em função de sua relevância; e os indicadores são os parâmetros que permitem identificar, mensurar, acompanhar e comunicar de forma simples a evolução da intervenção proposta.

Dentro deste conceito de planejamento do SUS e levando em consideração seus instrumentos, esta pesquisa analisa, como já citado, o Plano de Saúde, um instrumento estratégico para o funcionamento do planejamento do SUS.

1.2 PLANO DE SAÚDE

O plano de saúde, além de ser uma exigência formal – determinado pela Lei Orgânica de Saúde nº 8.142 – é um instrumento fundamental para a consolidação do SUS. Sua necessidade advém do sistema de saúde e a elaboração da rede regionalizada e hierarquizada (BRASIL, 1990b).

De acordo com a Portaria nº 2.135 de 2013, o plano de saúde é:

O instrumento central de planejamento para definição e implementação de todas as iniciativas no âmbito da saúde em cada esfera da gestão do SUS para o período de quatro anos e explicita os compromissos do governo para o setor saúde, refletindo a partir da análise situacional, as necessidades de saúde da população e as peculiaridades próprias de cada esfera (BRASIL, 2013).

A elaboração do plano deve ser compatível com o plano plurianual, observando os prazos do mesmo. Além disso, o PS é base para a execução, acompanhamento e avaliação da gestão, contemplando todas as áreas de saúde, garantindo que seus resultados serão utilizados na elaboração da Programação Anual de Saúde e posteriormente no Relatório Anual de Gestão.

Segundo o caput 3º da Portaria nº 2.135 de 2013, a elaboração do Plano de Saúde é orientada pelas necessidades de saúde de população considerando: I) a análise situacional orientada por estrutura do sistema de saúde, redes de atenção à saúde, condições socio sanitárias, fluxos de acesso, recursos financeiros, gestão do trabalho e da educação na saúde, ciência, tecnologia, produção e inovação em saúde e gestão; II) a definição das diretrizes, objetivos, metas e indicadores; e III) o processo de monitoramento e avaliação. Esses elementos têm que estar presente na sua estrutura (BRASIL, 2013).

Segundo Vieira (2009), os eixos norteadores do plano devem ser: condições de saúde da população – vigilância em saúde, atenção básica, assistência ambulatorial especializada, assistência hospitalar, assistência de urgência e emergência e assistência farmacêutica; determinantes e condicionantes de

saúde; e gestão em saúde – planejamento, descentralização/regionalização, financiamento, participação social, gestão do trabalho em saúde, educação em saúde, informação em saúde e infraestrutura. Para tanto, deve ser elaborado através de um processo organizado, com participação e conexo.

Outrossim, o plano de saúde deve ser a expressão das políticas e dos compromissos dessa política, sendo base a execução do monitoramento, da avaliação e da gestão do sistema.

2. MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A avaliação é a fase do ciclo de políticas públicas em que a implementação e o desempenho da política pública são examinados, com o intuito de conhecer melhor o estado da política e o nível de redução do problema que a gerou. Para isso, são definidos critérios, indicadores e parâmetros que guiarão os julgamentos acerca da política.

Para Ramos e Schabbach (2012):

Além de aprimorar o processo de tomada de decisão, vislumbrar a alocação apropriada de recursos e promover a responsabilização por decisões e ações (*accountability*) dos governantes perante o parlamento, as agências reguladoras e fiscalizadoras e os cidadãos, a avaliação permite aos formuladores e gestores de políticas públicas desenharem políticas mais consistentes, com melhores resultados e melhor utilização dos recursos. (RAMOS; SCHABBACH, 2012, p. 1273).

Já o monitoramento “é uma atividade gerencial interna, realizada sistematicamente durante o período de execução e operação, para se saber como uma intervenção evolui ao longo do tempo” (RAMOS; SCHABBACH, 2012, p. 1279). Através dele é possível observar a implementação da política, os objetivos alcançados e as necessidades de alterações. Um bom monitoramento, para Ramos e Schabbach (2012, p. 1280), deve identificar os objetivos que o programa ou a estratégia busca alcançar; elaborar indicadores que possam monitorar o progresso em relação às metas; e fixar metas quantitativas e temporais para cada indicador. A relação entre objetivos, metas e indicadores é a peça chave do monitoramento e avaliação, como será analisado na próxima subseção.

Ainda, é através do monitoramento que a avaliação pode medir a eficiência, eficácia e efetividade dos programas. Os dois processos se complementam, uma vez que o acompanhamento – monitoramento – gera informações que serão utilizadas na avaliação. São os dois instrumentos responsáveis pela análise do desenho da política, como sua finalidade e seus objetivos, e se estes estão de acordo com o que está proposto (RAMOS; SCHABBACH, 2012).

Segundo Jannuzzi (2005), o monitoramento e avaliação são processos

analíticos organicamente articulados, sucedendo-se no tempo, com o propósito de subsidiar o gestor público com informações acerca do ritmo e da forma de implementação dos programas e dos resultados e efeitos almejados. Além do mais, todo tipo de monitoramento e avaliação se baseia no exame de indicadores (RUA, 2004a, 2004b). Os indicadores apontam, indicam, aproximam, traduzem em termos operacionais as dimensões sociais de interesse, além de possibilitar o monitoramento das condições de vida e bem-estar da população por parte do poder público e da sociedade civil (MILES, 1985), sendo ferramenta-chave para uma boa avaliação.

Além dos indicadores, os objetivos e as metas são essenciais no processo de monitoramento, pois para medir a evolução de um projeto ou programas são utilizados os “[...] dados da gerência do projeto sobre metas iniciais, indicadores e resultados associados” (RAMOS; SCHABBACH, 2012, p. 1279). Nos próximos tópicos esses itens serão analisados.

2.1 OBJETIVOS E METAS

Objetivos e metas são elementos do planejamento que expressam o resultado esperado, “[...] é a situação que se deseja obter ao final do período de duração de um projeto, mediante a aplicação dos recursos e da realização das ações previstas” (COHEN; FRANCO, 2008, p. 88). As metas, por sua vez, são a mensuração e a quantificação dos objetivos, oferecendo-lhes uma dimensão quantitativa e temporal.

Segundo Cohen e Franco (2008), os objetivos podem ser classificados em: (1) resultado ou sistema; (2) originais ou derivados; (3) gerais ou específicos; (4) únicos ou múltiplos; (5) imediatos ou mediatos; e (6) complementares, competitivos ou indiferentes. Os objetivos resultado modificam alguma parcela da realidade através do impacto do projeto; os objetivos sistema referem-se aos interesses específicos da organização. Os objetivos originais constituem o propósito central do projeto; já os derivados são decorrentes deles. Os objetivos gerais costumam ser vagos, de difícil execução e avaliação; em contraponto, os objetivos específicos são mais facilmente avaliáveis. Objetivos únicos e múltiplos tratam da quantidade de objetivos que tem um projeto e os objetivos imediatos ou mediatos versam sobre a natureza, características, escalas e fins do projeto. Por último, os objetivos são complementares quando atingir um deles implica na obtenção dos demais; são competitivos quando atingir um deles acarreta dificultar os outros; e são indiferentes quando a realização de um não altera o outro (COHEN; FRANCO, 2008).

As metas são “[...] um objetivo temporal, espacial e quantitativamente dimensionado” (BOISIER, 1976 *apud* COHEN; FRANCO, 2002, p. 88). Para Cohen e Franco (2009, p. 152), entretanto, são a “[...] dimensionalização opera-

cional dos objetivos específicos, que traduzem o significado correto da operação que se realiza”. Metas são as etapas para se alcançar o objetivo e têm valor e data especificados (SERRA; TORRES; TORRES, 2003). Em alguns planos e projetos podem ser levados em consideração para sua elaboração os desempenhos anteriores dos objetivos.

Dado o exposto, é necessário ressaltar que, para Cohen e Franco (2008), o processo de avaliação consiste em determinar o grau em que foram alcançadas as finalidades do projeto. Para tanto, dimensiona-se o “[...] objetivo geral em subconjuntos de objetos específicos, que por sua vez, determinarão as metas, cuja obtenção será medida através dos indicadores” (COHEN; FRANCO, 2008, p. 152). Na avaliação, o indicador é que permite medir o alcance do objetivo e das metas. Sendo assim, analisaremos a seguir suas classificações e definições.

2.2 INDICADORES SOCIAIS

Entende-se por indicador social:

[...] uma medida quantitativa dotada de significado social substantivo, usada para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico (para pesquisa acadêmica) ou programático (para formulação de políticas). (JANNUZZI, 2009, p. 15).

Pode ser considerado um instrumento de monitoramento da realidade social, uma vez que informa sobre as mudanças que estão ocorrendo nos fenômenos sociais observados, e também um importante aliado nas atividades de planejamento público e formulação de políticas sociais nas diferentes esferas do governo (JANNUZZI, 2009).

Para Jannuzzi (2002b):

Um indicador social deve ter um grau de cobertura populacional adequado aos propósitos a que se presta, deve ser sensível a políticas públicas implementadas, específico a efeitos de programas setoriais, inteligível para os agentes e públicos-alvo das políticas, atualizável periodicamente, a custos factíveis, ser amplamente desagregável em termos geográficos, sociodemográficos e socioeconômicos e gozar de certa historicidade para possibilitar comparações no tempo. (JANNUZZI, 2002b, p. 03)

O autor classifica os indicadores quanto à natureza do ente indicado: indicadores-insumo, indicador processo e indicador-produto. O primeiro refere-se às medidas disponibilizadas de recursos humanos, financeiros e equipamentos disponíveis para um processo ou programa. O segundo traduz em medidas quantitativas o esforço operacional de alocação dos recursos humanos, físicos e financeiros. O último está relacionado às dimensões empíricas da realidade social, indicando avanços ou retrocessos das políticas sociais formuladas (JANNUZZI, 2009). Em alguns contextos são conhecidos como indicadores de

esforço (indicador-insumo e indicador-processo) e indicador de resultado (indicador-produto).

Jannuzzi (2009) também classifica os indicadores como: (1) simples ou compostos, (2) descritivos ou normativos, (3) quantitativos ou qualitativos, (4) objetivos ou subjetivos, (5) performance ou estoque e (6) eficiência, eficácia ou efetividade social. O (1) diz respeito à complexidade metodológica na construção: se foi utilizada uma estatística social específica (simples) ou se o indicador foi construído a partir da aglutinação de dois ou mais indicadores simples (composto). O (2) descreve características e aspectos da realidade empírica (descritivos) ou descreve juízo de valor ou critérios (normativos). O (3) e (4) estão relacionados, sendo o quantitativo/objetivo relacionado a ocorrências concretas e o qualitativo/subjetivo construído a partir da avaliação dos indivíduos em diferentes aspectos da realidade. O (5) trata sobre a temporalidade do processo analisado, sendo o estoque em momento específico e a performance em dois momentos distintos. E o (6) diz sobre a avaliação da eficiência dos meios e recursos empregados, a avaliação da eficácia dos cumprimentos das metas e a avaliação dos efeitos do programa, respectivamente (JANNUZZI, 2009).

No que se refere ao ciclo de políticas públicas, os indicadores são insumos básicos e indispensáveis em todas as fases, auxiliando no encaminhamento do processo. Segundo Jannuzzi (2009), na fase de diagnóstico, os indicadores-produto viabilizam retratar a realidade social, com uma caracterização empírica do contexto socioespacial em questão. Na fase de formulação, os indicadores-insumo traduzem em termos quantitativos a dotação de recursos exigidos pelas diferentes opções de programas sugeridos, orientando objetivamente a tomada de decisão. Já na fase de implementação os indicadores mais utilizados são os de processo, permitindo monitorar a alocação operacional de recursos humanos, físicos e financeiros. Por fim, na fase de avaliação, os indicadores mais utilizados são os indicadores-produto, para medir a eficiência, eficácia e efetividade das soluções (JANNUZZI, 2009).

Entretanto, Jannuzzi (2009) nos traz outra classificação, denominada “propriedades desejáveis”. São elas: a) relevância social, b) validade, c) confiabilidade, d) cobertura, e) sensibilidade, f) especificidade, g) inteligibilidade na sua construção, h) comunicabilidade, i) factibilidade para sua obtenção, k) periodicidade na atualização, l) desagregabilidade e m) historicidade.

É através dessas propriedades desejáveis que Jannuzzi (2005) desenvolve a avaliação de aderência dos indicadores. O autor destaca que:

A escolha de indicadores sociais para a formulação e a avaliação de políticas públicas deve ser pautada pela aderência deles a um conjunto de propriedades desejáveis e pela lógica estruturante da aplicação, que definirá a tipologia de indicadores mais adequada. (JANNUZZI, 2002a, p. 139).

Assim, estas determinam o uso ou não de determinado indicador para os propósitos almejados.

Portanto, através das propriedades e classificações acima analisadas podemos selecionar e utilizar indicadores mais confiáveis e válidos na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas. Com o uso dessa ferramenta e também dos diagnósticos sociais, do monitoramento de ações e de avaliações de resultados mais abrangentes podemos encontrar políticas com melhor respaldo e conseqüentemente melhores resultados (JANNUZZI, 2002a).

3. ANÁLISE DOS OBJETIVOS, METAS E INDICADORES DO PES 2016-2019

Neste tópico analisaremos os objetivos, metas e indicadores do Plano Estadual de Saúde do Rio Grande do Sul 2016-2019. A análise desta pesquisa concentra-se no segundo capítulo do PES, onde se encontram as diretrizes, os objetivos, as metas e os indicadores definidos para o período (anexo A).

Sendo assim, a pesquisa será realizada a partir desses dados, retirados do Plano Estadual de Saúde do Rio Grande do Sul 2016-2019. Eles podem ser encontrados na página da internet da Secretaria de Saúde do Estado.

3.1 OBJETIVOS E METAS

Os objetivos e as metas analisadas encontram-se no segundo capítulo do Plano Estadual de Saúde 2016-2019, como mostra o anexo A. Como vimos, “objetivo” é a situação que se deseja obter ao final do período de duração de um projeto e “meta” é a mensuração e a quantificação deste (COHEN; FRANCO, 2008). Entretanto, é necessário um breve resumo das diretrizes, objetivos e metas e o que se compreende a partir deles.

A primeira diretriz tem como foco a qualificação da Rede de Atenção à Saúde e versa sobre a ampliação e consolidação da mesma, integrando as ações de saúde e serviços da atenção primária, secundária e terciária. Por conseguinte, os objetivos desta diretriz têm como foco consolidação, fortalecimento, organização, implementação e ampliação dos sistemas que envolvem a Rede de Atenção à Saúde. As metas, em sua maioria, estão focadas em mensurar esses objetivos, mas em alguns deles esta relação fica confusa, causando certa dúvida. Por exemplo, no objetivo 1 – “fortalecer a Atenção Primária em Saúde como coordenadora de cuidados e ordenadora das Redes de Atenção à Saúde” –, que tem metas relacionadas a questões de saúde pública, como deter o crescimento da taxa de prevalência de excesso de peso na população adulta, no percentual de 67,5%, e outras metas relacionadas a política e suas organizações, como ampliar a cobertura de Estratégia Saúde da Família de 56% para 68% e construir a Política Estadual de Promoção da Equidade em Saúde.

A segunda diretriz visa a consolidação da governança da Redes de Atenção à Saúde na gestão do SUS, consolidando o papel do gestor estadual na tomada de decisão. Seus objetivos são direcionados para a qualificação da gestão, fortalecimento da infraestrutura, da auditoria, das instâncias de participação e a promoção da prática de planejamento, monitoramento e avaliação. Suas metas estão de acordo com os objetivos propostos, mas são moderadas se considerarmos os objetivos pretendidos. Pode-se dar como exemplo o objetivo 15 – “promover a prática do Planejamento, Monitoramento e Avaliação no SUS” –, que tem como metas qualificar o monitoramento e avaliação no âmbito da SES/RS e apoiar o processo de elaboração dos planos municipais e regionais de saúde nas 30 regiões de saúde.

A terceira e última diretriz tem como foco o fortalecimento das ações de educação, ciência, tecnologia e inovação em saúde através de uma educação permanente. Seus objetivos tratam de fortalecer a política de educação, a tecnologia e a inovação em saúde, assim como promover a integração entre pesquisa, atenção e gestão. Suas metas estão de acordo com os objetivos propostos, mas, assim como supracitado, são moderadas e não deixam claro como pretendem alcançar os objetivos visados. Para mais, a maioria dos objetivos tem conceitos mais genéricos, permitindo várias interpretações; suas metas, por consequência, não ficam claras.

Sobre a análise teórica dos objetivos, foi utilizada a classificação proposta por Cohen e Franco (2008), que distinguem os objetivos em seis tipos: resultado ou sistema; originais ou derivados; gerais ou específicos; únicos ou múltiplos; complementares, competitivos ou indiferentes; e imediatos ou mediatos. Aplicando essa abordagem aos objetivos do plano conclui-se que todos os objetivos se encaixam na mesma classificação, com exceção da classificação entre “resultado ou sistema” e “gerais ou específicos”. Portanto, todos os objetivos do plano são originais, múltiplos, indiferentes e mediatos. Originais porque integram o propósito central do plano (a saúde pública); múltiplos pela quantidade de objetivos por diretriz; indiferentes, pois o alcance de um não compromete a execução de outro; e mediatos pelo tempo de duração do plano, que é de quatro anos.

No que se refere à classificação entre “resultado ou sistema” e “gerais ou específicos”, os objetivos foram numerados de 1 a 18, conforme a numeração do plano (anexo A). Os objetivos de 1 a 7 são de resultado, porque procuram modificar alguma parcela da realidade através do impacto do projeto (COHEN; FRANCO, 2008) – sendo, neste caso, a implementação, qualificação e fortalecimento da Rede de Atenção à Saúde nos seus diferentes níveis de atenção (primária, secundária e terciária), da assistência farmacêutica e da vigilância em saúde. Já os objetivos de 8 a 15 são de sistema, porque expressam os interesses

da organização – nesse contexto, a Secretaria de Saúde do Rio Grande do Sul e o Sistema Único de Saúde. Os objetivos de 16 a 18 são de resultado, mas, diferente dos primeiros, buscam o impacto do fortalecimento das políticas de educação em saúde e da ciência e inovação.

Sobre a classificação entre gerais e específicos, os objetivos gerais costumam ser incompletos e, por isso, de difícil execução e avaliação (COHEN; FRANCO, 2008). Os objetivos específicos são executados com maior facilidade e sua avaliação, conseqüentemente, torna-se mais acessível. Dentre os objetivos analisados foram encontrados dez objetivos gerais e oito objetivos específicos, ou seja, mais de 50% dos objetivos do plano são incompletos. Essa definição vai ao encontro ao já anteriormente citado, quando os objetivos foram percebidos como genéricos.

Isto posto, ainda é necessário abordar a análise das metas. Estas cumprem com os propósitos previstos, uma vez que mensuram e quantificam os objetivos do plano. Entretanto, como já citado anteriormente, em alguns casos a relação entre as metas e os objetivos não está clara. Em outros, seu uso é moderado, deixando questionamentos sobre como os objetivos mensurados serão alcançados.

Normalmente, em instrumentos de planejamento, monitoramento e avaliação, como os planos de saúde, após a quantificação das metas são elaborados indicadores para o monitoramento e avaliação das mesmas. No plano analisado, os indicadores não estão relacionados às metas e aos objetivos, como demonstraremos mais adiante. Antes disso, será realizada a análise dos indicadores em relação à teoria proposta. Analisar indicadores consiste em extrair dos dados e resultados o seu mais amplo significado, para apoiar a avaliação do progresso e as tomadas de decisões (TAKASHINA, 1999).

3.2 INDICADORES

Na análise dos indicadores foram utilizados os conceitos de Jannuzzi (2002a, 2002b, 2005 e 2009), tanto na avaliação de aderência dos indicadores às propriedades desejáveis quanto na análise da natureza do indicador. A primeira análise utilizou o quadro elaborado por Jannuzzi (2005) em relação às *propriedades desejáveis*, analisando a aderência (+) ou não às propriedades encontradas nos indicadores, como previamente citado, determinando assim o uso para os propósitos almejados.

Entretanto, antes de iniciar a análise propriamente dita, é necessário ressaltar que os indicadores do plano de saúde estudado estão organizados em um quadro, já no final do capítulo II, como mostra o anexo B. Juntamente com eles estão elencadas quinze metas de indicadores de resultado, construídas com o intuito de mensurar resultados para a sociedade (RIO GRANDE DO SUL,

2016). Porém, não foi encontrada nenhuma referência a esse tipo de meta, mas, para fins de análise e contextualização dos indicadores, as metas de indicadores serão utilizadas.

A primeira propriedade estudada foi a relevância social, que trata da pertinência da produção do indicador. No plano de saúde estadual todos os indicadores são relevantes para a agenda política e social, uma vez que tratam de assuntos de saúde pública. Como exemplo, temos a taxa de mortalidade infantil (10º indicador), que tem sido empregada tradicionalmente como um indicador social representativo das condições gerais de vida ou saúde (JANNUZZI, 2009).

A segunda propriedade – validade – aborda a proximidade entre conceito e medida, ou seja, se o indicador representa o conceito abstrato que está operacionalizando. Entre os indicadores analisados e também considerando as metas de indicadores de resultado, a propriedade se aplica a todos os indicadores do plano e de maneira muito similar. Como exemplo há a 15ª meta de indicador, “reduzir o índice de óbitos por suicídio no Estado de 9,86 para 8 por 100.000 habitantes”, que possui como indicador equivalente o índice de óbitos por suicídio.

A terceira propriedade trata sobre a confiabilidade na medida e sobre a qualidade dos dados levantados. Os indicadores analisados utilizam como fonte: Sistema de Informação de Vigilância da Qualidade de Água para Consumo Humano (SISAGUA), Sistema de Informação sobre Nascido Vivos (SINASC), Sistema de Informação de Agravos de Notificação (SINAN), Sistema de Controle de Exames Laboratoriais (SISCEL), Sistema de Controle Logístico de Medicamentos (SICLOM), Sistema de Informação sobre Mortalidade (SIM) e Sistema de Informações Hospitalares (SIH). Essas fontes pertencem aos Ministério da Saúde e podem ser acessadas mediante solicitação e aprovação dos responsáveis. Sendo assim, os indicadores do plano têm confiabilidade por terem suas pesquisas amostrais realizadas por agências públicas, que estão entre as medidas mais confiáveis (JANNUZZI, 2009). A propriedade sobre cobertura populacional (4ª propriedade) também é contemplada por todos os indicadores, já que representam a realidade empírica analisada (saúde pública).

Sobre a quinta propriedade – sensibilidade – Jannuzzi (2009, p. 28) a define como “[...] a capacidade em refletir mudanças significativas, se as condições que afetam a dimensão social referida se alteram”. Nesta propriedade encontramos alguns indicadores com aderência e outros, não. Os indicadores com aderência são indicadores sensíveis e utilizados com maior frequência em questões de saúde pública, sendo assim possível concluir as mudanças significativas que poderiam ocorrer. Já os indicadores sem aderência são mais complexos, não sendo possível inferir quais mudanças significativas poderiam ocasionar. A sexta propriedade, “especificidade”, é contemplada em todos os indicadores do

plano, uma vez que trata das mudanças que ocorrem apenas na dimensão social de interesse analisada. Nesse quesito, todos os indicadores analisados são bem específicos e relacionados com a saúde pública.

A sétima propriedade, sobre a inteligibilidade na construção e transparência metodológica, é uma das propriedades analisadas que possui ambiguidade. A boa prática da pesquisa social recomenda que os procedimentos de construção dos indicadores sejam claros e transparentes, que as decisões metodológicas sejam justificadas, que as escolhas subjetivas – invariavelmente frequentes – sejam explicitadas de forma objetiva (JANNUZZI, 2005). Nos indicadores analisados, a forma de cálculo, a fonte de dados e a data de apuração estão empregadas de forma bem objetiva; entretanto, para ter acesso a algumas das fontes de dados é necessário solicitar acesso e aguardar a aprovação dos responsáveis. Portanto, foi acrescentado aderência nesta propriedade, uma vez que a construção dos indicadores está descrita de forma transparente no plano. Entretanto, é necessário ressaltar que o acesso à fonte de dados ocorre mediante solicitação e confirmação.

A comunicabilidade – oitava propriedade – versa sobre o entendimento dos critérios objetivos utilizados, ou seja, se informações contidas nos indicadores são compreensíveis para o público e para os agentes envolvidos. Esta propriedade tem aderência em alguns indicadores, como a já citada taxa de mortalidade infantil, que está inclusa na lista dos indicadores sociais mais facilmente compreendidos (JANNUZZI, 2005), mas não tem aderência em outros. Um exemplo a ser citado é o primeiro indicador – “percentual de amostras de água com presença de *Escherichia coli*”, em “Soluções Alternativas de Coletivas” – que sem uma pesquisa ou conhecimento prévio não é de fácil entendimento.

A factibilidade operacional, a periodicidade na atualização e a desagregabilidade, respectivamente a 9^a, 10^a e 11^a propriedade, são encontradas em todos os indicadores analisados. “Factibilidade operacional” diz respeito à execução e realização do emprego do indicador para os propósitos previstos; nestes, a factibilidade está de acordo com as questões de saúde pública. Periodicidade na atualização se faz necessária para que se possa acompanhar a mudança social, avaliar o efeito de programas sociais implementados e corrigir eventuais distorções de implementação (JANNUZZI, 2005). Os indicadores do plano são atualizados quadrimestral e anualmente, sendo acrescentado aderência nesta propriedade. Por último, é possível afirmar que a desagregabilidade está presente, pois os indicadores selecionados se referem a grupos sociais de interesse e populações-alvo dos programas, como, por exemplo, gestantes, crianças e idosos.

A última propriedade analisada é a historicidade, que trata sobre

a propriedade de dispor de séries históricas extensas e comparáveis do mesmo, de modo a poder cotejar o valor do presente em situações do passado, inferir tendências e avaliar efeitos. (JANNUZZI, 2009, p. 31).

Esta propriedade não pode ser analisada, uma vez que a fonte de dados dos indicadores exige solicitação de acesso e aprovação dos responsáveis. Logo, não foi possível inferir sobre as séries históricas extensas através destas fontes de dados.

Portanto, a partir do conceito de avaliação de aderência, pode-se inferir que os indicadores do Plano Estadual de Saúde do Rio Grande do Sul são adequados para os propósitos almejados. “Na prática, nem sempre o indicador de maior validade é o mais confiável; nem sempre o mais confiável é o mais inteligível; nem sempre o mais claro é o mais sensível” (JANNUZZI, 2009, p. 31). Logo, mesmo que não tenham sido aplicados a todas as propriedades, devem ser considerados bons indicadores e estão aptos para serem utilizados no monitoramento e avaliação deste plano no que se refere à qualidade dos mesmos.

A segunda avaliação realizada diz respeito à natureza do indicador, ou seja, se são indicadores-insumo, indicadores-processo ou indicadores-produto, conforme a teoria de Jannuzzi (2005; 2009). Esta avaliação permite aferir sobre o tipo do indicador e se sua natureza está de acordo com o proposto para o processo de políticas públicas, uma vez que os indicadores sociais são insumos básicos e indispensáveis em todas as fases do processo de formulação e implementação das políticas públicas (JANNUZZI, 2009).

No PES foram identificados indicadores-produto, também conhecidos como indicadores de resultados, como são descritos no plano. Os indicadores-produto são aqueles mais propriamente vinculados às dimensões empíricas da realidade social, referidos às variáveis resultantes de processos sociais complexos (JANNUZZI, 2009). São utilizados para diagnóstico da realidade e para a avaliação de programas, sendo no primeiro caso empregados para caracterizar a realidade empírica e as necessidades que os serviços têm para atender, e no segundo caso para medir a eficiência, eficácia e efetividade das políticas (JANNUZZI, 2009). Os indicadores utilizados nos planos de saúde têm como função o monitoramento e a avaliação destes, portanto, os presentes no PES analisado estão de acordo com a sua finalidade.

Entretanto, apesar de estarem de acordo com o proposto para indicadores sociais e serem considerados bons indicadores para monitoramento e avaliação, é necessário levar em consideração o fato de apenas quinze indicadores cumprirem esse papel em um plano de saúde com a complexidade e a responsabilidade que este representa. Para mais, os indicadores não estão relacionados com as diretrizes, objetivos e metas do plano, como analisaremos no próximo tópico, em uma comparação entre estes instrumentos, a teoria e a legislação de planejamento do SUS.

3.3 RELAÇÃO ENTRE OBJETIVOS, METAS E INDICADORES

Após a análise individual dos objetivos, metas e indicadores, faz-se necessário verificar a relação entre esses instrumentos e a maneira como foram dispostos no PES/RS, além da sua relação com as definições de monitoramento e avaliação.

Como já citado, os objetivos e metas estão na primeira parte do segundo capítulo e os indicadores na segunda parte deste mesmo capítulo, após as metas de indicadores de resultado. Os três tratam sobre a saúde pública, mas o enfoque é diferente em cada um deles. Os objetivos versam sobre questões mais gerais e até mesmo sobre a organização e a educação em saúde. Os indicadores, por sua vez, abordam dados mais usualmente utilizados quando o assunto é saúde pública, como mortalidade infantil e razão de mortalidade materna.

No texto que apresenta a meta de indicadores é informado que “com o intuito de acompanhar as ações realizadas pelo estado na área da saúde, de acordo com as Diretrizes, Objetivos e Metas estabelecidos no PES, foram elencadas quinze metas que visam mensurar resultados para a sociedade” (RIO GRANDE DO SUL, 2016, p. 202). Entretanto, aqueles não estão de acordo com os objetivos e metas do plano, uma vez que tratam de diferentes enfoques da saúde pública, não existindo complementaridade. Ainda, é necessário ressaltar que foram elaboradas quinze metas de indicadores e quinze indicadores para um plano com dezoito objetivos e mais de cem metas. Portanto, não fica determinado como esses indicadores poderiam mensurar para a sociedade um plano de saúde tão complexo e com uma duração de quatro anos.

A teoria analisada destaca que um bom monitoramento deve identificar os objetivos que o programa busca alcançar e elaborar indicadores que possam monitorar o progresso em relação às metas (RAMOS; SCHABBACH, 2012). Ainda menciona que na avaliação é preciso determinar o grau em que foram atingidos os objetivos do projeto. Isso requer dimensionar o objetivo geral em objetivos específicos, que terão metas, cuja obtenção será medida através dos indicadores (COHEN; FRANCO, 2008).

No plano analisado os objetivos possuem metas, mas não possuem indicadores para medir o seu alcance, como pode ser observado no anexo A. Os indicadores de resultado elaborados possuem metas de indicadores, mas não estão relacionados a nenhum objetivo, como mostra o anexo B. O planejamento do SUS, segundo Brasil (2016), prevê o monitoramento como o acompanhamento regular das metas e indicadores que expressam as diretrizes e os objetivos da política de saúde em um determinado período. Entretanto, ao analisar o PES/RS é nítido que essa relação não existe. Logo, como serão realizados o monitoramento e a avaliação do plano a partir desses objetivos, metas e indicadores?

Os objetivos do plano, assim com as metas, estão de acordo com a legisla-

ção de planejamento do SUS, na qual objetivos expressam resultados desejados e metas expressam a medida de alcance do objetivo. Os indicadores também cumprem com seus propósitos, uma vez que identificam, mensuram, acompanham e comunicam de forma simples a evolução da intervenção proposta (BRASIL, 2016); neste caso, mensuram as metas de indicadores. Contudo, como não foi identificada a relação entre os objetivos, as metas e os indicadores, o impacto da qualidade dos elementos se torna fragilizado, e o monitoramento e avaliação, prejudicados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como podemos verificar nesta pesquisa, o monitoramento e avaliação são ferramentas imprescindíveis para a gestão pública, sendo considerados o exame sistemático e objetivo de um projeto ou programa, finalizado ou em curso, que contemple seu desempenho, implementação e resultados (COSTA; CASTANHAR, 2003). Além disso, são ferramentas de gestão fundamentais e auxiliam a medir a eficiência, eficácia e efetividade dos programas públicos e ainda o desempenho e a *accountability* (RAMOS; SCHABBACH, 2012).

Este artigo tinha por objetivo analisar os instrumentos de monitoramento e avaliação do Plano Estadual de Saúde do Rio Grande do Sul 2016-2019, verificando se estes cumprem com os propósitos almejados. Os instrumentos analisados foram os objetivos, as metas e os indicadores, considerados instrumentos essenciais para o monitoramento e avaliação de políticas públicas.

Sendo assim, os objetivos e metas do plano estão de acordo com os requisitos básicos. Os objetivos, segundo Brasil (2016, p. 104), declaram e comunicam os aspectos da realidade que serão submetidos a intervenções diretas, e as metas expressam o alcance destes e os desafios a serem enfrentados (BRASIL, 2016). Entretanto, como foi concluído na análise, os objetivos e as metas foram elaborados, na sua maioria, de maneira mais geral, o que dificulta a avaliação desses instrumentos.

Os indicadores, por sua vez, possuem aderência às doze propriedades desejáveis elencadas por Jannuzzi (2009), além da natureza do indicador estar de acordo com os propósitos de monitoramento e avaliação. No entanto, ao ser levado em consideração que estes são os responsáveis pelo monitoramento e avaliação de um plano de saúde, com toda a complexidade que este representa, pode-se concluir que, além de ser um número insuficiente de indicadores, estes não estão de acordo com os objetivos, como considera o monitoramento e a avaliação.

A teoria destaca, ainda, que a avaliação não pode ser concebida como uma atividade isolada, visto que faz parte do processo de planejamento de

qualquer política pública e permite escolher entre diferentes projetos (COHEN; FRANCO, 2008). Para Rua (2004a, 2004b), a avaliação representa um potente instrumento de gestão e deve ser utilizada durante todo o ciclo da gestão, subsidiando desde o planejamento e formulação de uma intervenção até o acompanhamento de sua implementação e os consequentes ajustes a serem adotados. Desse modo, no processo de elaboração de um plano de saúde, a avaliação deve ser levada em consideração e incluída no processo de maneira factível. No plano analisado, entretanto, como os objetivos, metas e indicadores não estão diretamente relacionados, o monitoramento e a avaliação acabam sendo prejudicados.

Portanto, levando em consideração que a Nova Gestão Pública preza pela qualidade e modernização dos serviços públicos e a importância do monitoramento e avaliação para estes processos, o plano de saúde analisado deveria ter utilizado esses recursos de maneira mais objetiva. Tais recursos permitem uma gestão pública mais eficiente, eficaz e efetiva, além de melhores resultados e controle para a sociedade.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: DF, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 01 mar. 2020.

BRASIL. **Lei n. 8.080, de 19 de setembro de 1990**. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Brasília: DF, 1990a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm>. Acesso em: 01 mar 2020.

BRASIL. **Lei n. 8.142, de 28 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. Brasília: DF, 1990b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8142.htm>. Acesso em: 01 mar 2020.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa, Departamento de Articulação Interfederativa. **Caderno de Diretrizes, Objetivos, Metas e Indicadores: 2013 – 2015**. Brasília, 2013.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Manual de Planejamento no SUS**. 1 ed. Brasília: Fundação Oswaldo Cruz, 2016.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria n.399, de 22 de fevereiro de 2006**. Divulga o Pacto pela Saúde 2006 – Consolidação do SUS e aprova as Diretrizes Operacionais do Referido Pacto. Brasília, 2006a. Disponível em: <http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2006/prt0399_22_02_2006.html>. Acesso em: 01 mar 2020.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Sistema de Planejamento do SUS (Planeja SUS): uma construção coletiva – trajetória e orientação de operacionalização**. Brasília: Organização Pan-Americana da Saúde, 2009.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Sistema de Planejamento do SUS: uma construção coletiva: monitoramento e avaliação: processo de formulação, conteúdo e uso dos instrumentos do PlanejaSUS**. Brasília, 2010.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Uma reforma gerencial da Administração Pública no Brasil. **Revista do Serviço Público**, ano 49, n. 2, p. 5-42. Brasília, 1998. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/360>>. Acesso em: 01 mar 2020.

CHORNY, Adolf H. Planificación en salud: viejas ideas en nuevos ropajes. **Cuadernos Médico Sociales**, Rosário, v. 73, p. 5-30, 1998. Disponível em: <<https://www.buenosaires.gob.ar/areas/salud/dircap/mat/matbiblio/chorny.pdf>>. Acesso: 01 mar 2020.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de projetos sociais**. 5 ed. Petrópolis; Vozes, 2002.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de projetos sociais**. 8 ed. Petrópolis: Vozes, 2008.

COSTA, Frederico Lustosa da; CASTANHAR, José Cezar. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 5, p. 969-992, 2003. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6509>>. Acesso em: 01 mar. 2020. GRAU, Nuria Cunill; BOZZI, Sonia Ospina. Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación (M&E) em América Latina. Banco Mundial e CLAD. **Documentos Estudios de Casos del CLAD**, n. 3. 2008. Disponível em: <

<http://old.clad.org/formularios/formularios-publicaciones/serie-documentos-estudios-de-casos>>. Acesso em: 05 fev. 2020.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fonte de dados e aplicações**. Alínea, Campinas, 2009.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. **Revista de Administração Pública**, v. 36, n. 1, p. 51-72, Rio de Janeiro, 2002a. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6427>>. Acesso em: 01 mar 2020.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores Sociais na Formulação e Avaliação de Políticas Públicas** [texto didático]. Belo Horizonte, 2002b. Disponível em: <<https://www.nescon.medicina.ufmg.br/biblioteca/imagem/2012.pdf>>. Acesso: 01 mar 2020.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público**, n. 56, v. 2, p. 137-160, Brasília, 2005. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/222>>. Acesso em: 01 mar 2020.

JANNUZZI, Paulo de Martino; PASQUALI, Franco Alberto. Estimativa de demandas sociais para fins de formulação de políticas públicas municipais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, FGV, 33(2): 75-94, março/abril 1999. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7652>>. Acesso em: 01 mar 2020.

MILES, Ian. **Social indicators for human development**. St. Martin's Press, New York, 1985.

NORONHA, José Carvalho de; LIMA, Luciana Dias de; MACHADO, Cristiani Vieira. Sistema Único de Saúde – SUS. In: GIOVANELLA, Lígia; ESCOREL, Sarah; LOBATO, Lenaura de Vasconcelos Costa; NORONHA, José Carvalho de; CARVALHO, Antonio Ivo de. **Políticas e sistemas de saúde no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2008. p.435-472.

RAMOS, Marília Patta. Aspectos conceituais e metodológicos da avaliação de políticas e programas sociais. **Planejamento e políticas públicas**, v. 1, n. 32, 2009. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/>

view/11>. Acesso em: 01 mar 2020.

RAMOS, Marília Patta; SCHABBACH, Leticia Maria. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 5, p. 1271-1294, 2012. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7140/5692>>. Acesso em: 01 mar 2020.

RIO GRANDE DO SUL. Grupo de Trabalho de Planejamento, Monitoramento e Avaliação da Gestão (Org.). **Plano Estadual de Saúde**. Porto Alegre, 2016. Disponível em: <<http://www.saude.rs.gov.br/plano-estadual-de-saude>>. Acesso em: 01 mar 2020.

RUA, Maria das Graças. **A Avaliação no Ciclo de Gestão Pública**. MIMEO, 2004a. Disponível em: <http://antigo.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fIndicadores_desmistificacao_problema_1.pdf>. Acesso em: 01 mar 2020.

RUA, Maria das Graças. **Desmistificando o problema: uma rápida introdução ao estudo dos indicadores**. ENAP, Brasília, 2004b. Disponível em: <<http://antigo.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fUFAMMariadasGraEstudoIndicadores-novo.pdf>>. Acesso em: 01 mar 2020.

SERRA, Fernando; TORRES, Maria Candida; TORRES, Alexandre Pavan. **Administração Estratégica: conceitos, roteiro prático e casos**. Rio de Janeiro: Reichmann e Affonso Editores, 2003.

SOUZA, Georgia Costa de Araújo; COSTA, Iris do Céu Clara. O SUS nos seus 20 anos: reflexões num contexto de mudanças. **Saúde Soc.**, v. 19, n. 3, p.509-517, São Paulo, 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-12902010000300004&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 01 mar 2020.

TAKASHINA, N. T. **Indicadores da qualidade e do desempenho**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1999.

VIEIRA, Fabíola Sulpino. Avanços e desafios do planejamento no Sistema Único de Saúde. **Ciênc. saúde coletiva**, v. 14, supl. 1, p. 1565-1577. Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S141381232009000800030&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 01 mar 2020.

ANEXO A – DIRETRIZES, OBJETIVOS E METAS DO PES 2016-2019

Diretriz 1 – Qualificação da Rede de Atenção à Saúde consolidando a regionalização da saúde

Objetivo 1 – Fortalecer a Atenção Primária em Saúde (APS) como coordenadora do cuidado e ordenadora das Redes de Atenção à Saúde (RAS)

1. Ampliar a cobertura da Estratégia Saúde da Família de 56% para 68%
2. Ampliar a cobertura populacional estimadas pelas equipes básicas de Saúde Bucal de 47,7% para 52%
3. Ampliar a cobertura de equipes de Atenção Básica de Saúde Prisional de 67,1% para 80%
4. Construir a Política Estadual de Promoção da Equidade em Saúde
5. Ampliar o número de famílias atendidas pelo Primeiro Infância Melhor de 36.000 para 40.000
6. Estender o processo das Oficinas de Panificação da Atenção Primária em Saúde para 100% das Coordenadorias Regionais de Saúde
7. Ampliar o número de equipes de atenção primária que utilizam as teleconsultorias do Telessaúde Brasil Redes (0800-6446543) de 1.131 para 1.583
8. Deter o crescimento da taxa de prevalência de excesso de peso, na população adulta no percentual de 67,5%
9. Ampliar o número de usuários com avaliação do estado nutricional acompanhados pelas equipes da Atenção Primária em Saúde de 643.664 para 700.000
10. Ampliar a proporção de crianças menores de um ano com teste do pezinho realizado de 93,2% para 100%
11. Implementar a Política Estadual de Atenção Integral à Saúde do Adolescente nas 30 Regiões de Saúde
12. Ampliar o número de municípios com cobertura da vacina Tríplice Viral (1ª dose \geq 95%) de 53% para 80%
13. Ampliar a proporção de contatos intradomiciliares examinados, de casos novos de hanseníase, de 78,9% para 90%
14. Ampliar o percentual de Tratamento Diretamente Observado em tuberculose de 25% para 50%
15. Ampliar o número de municípios que realizam as testagens rápidas de hepatites B e C de 357 para 497
16. Ampliar os municípios habilitados para implantação de testes rápidos de HIV e sífilis na APS de 445 para 497
17. Ampliar o percentual de cobertura de acompanhamento das condicionalidades de saúde do Programa Bolsa Família de 67,7% para 70%
18. Ampliar a razão do indicador de exames citopatológicos do colo do útero em mulheres de 25 a 64 anos e a população da mesma faixa etária de 0,47 para 0,66
19. Ampliar a cobertura da Vacina Pentavalente em menores de 1 ano (3ª dose) de 91,28% para 95%
20. Atingir cobertura vacinal \geq 80% contra a gripe para o total dos grupos prioritários

Objetivo 2 – Implementar e consolidar as Redes de Atenção à Saúde

1. Ampliar o número de Ambulatórios de Gestante de Alto Risco de 12 para 20
2. Habilitar o número de leitos em hospitais de referência à gestante de alto risco de 49 para 254

3.	Ampliar o número de serviços especializados para atenção à interrupção de gravidez nos casos previstos em lei de 5 para 7
4.	Ampliar o número de Unidades de Pronto Atendimento 24h de 15 para 30
5.	Ampliar a cobertura populacional do SAMU no Estado de 90,4% para 95%
6.	Implantar a Rede de Atenção às Urgências e Emergências nas 5 Macrorregiões de Saúde restantes (Centro-Oeste, Norte, Missioneira, Serra e Vales)
7.	Implantar a Rede de Atenção à Saúde das Pessoas com Condições Crônicas
8.	Ampliar os dispositivos da Rede de Atenção Psicossocial de 851 para 3.009
9.	Manter 1.997 leitos de Saúde Mental Integral na Rede de Atenção Psicossocial
10.	Ampliar a oferta de primeiras consultas por ano nos serviços de reabilitação da Rede de Cuidados à Pessoa com Deficiência de 21.840 para 26.863
11.	Ampliar a oferta de tratamento em Estimulação Precoce nos serviços de reabilitação intelectual da Rede de Cuidados à Pessoa com Deficiência de 59.685 para 71.622
12.	Ampliar o percentual de cobertura da Triagem Auditiva Neonatal de 78% para 95%
13.	Ampliar o número de serviços especializados para atenção integral às pessoas em situação de violência sexual de 16 para 20
14.	Implementar a Política Estadual de Atenção Integral às Pessoas com Doença Falciforme e outras Hemoglobinopatias

Objetivo 3 – Organizar Atenção à saúde secundária e terciária sob a lógica das RAS

1.	Ampliar o número de Centros de Especialidades Odontológicas de 32 para 42
2.	Ampliar o número de Laboratórios Regionais de Prótese Dentária de 121 para 134
3.	Ampliar os leitos clínicos em hospitais gerais para pessoas privadas de liberdade no sistema prisional de 54 para 74
4.	Ampliar o percentual de amostras coletadas nas Unidades Sentinelas de Síndrome Gripal de 56% para 66% em relação ao preconizado
5.	Ampliar o número de leitos de internação pediátrica, em hospitais com mais de 50 leitos, nas Regiões de Saúde com carência de leitos, atingindo 100% da estimativa de necessidade no cenário 3 da Portaria GM/MS nº 1.631/2015
6.	Ampliar o número de leitos de internação clínico adulto nas Regiões de Saúde com carência de leitos, atingindo 100% da necessidade estimada no cenário 3 da Portaria GM/MS nº 1.631/2015
7.	Ampliar o número de leitos de internação cirúrgico adulto em hospitais com mais de 50 leitos, nas Regiões de Saúde com carência de leitos, atingindo 100% da estimativa de necessidade no cenário 2 da Portaria GM/MS nº 1.631/2015
8.	Implantar leitos de UTI Adulto, nas Macrorregiões de Saúde com carência de leitos, 100% da estimativa de necessidade no cenário 3 da Portaria GM/MS nº 1.631/2015
9.	Implantar leitos de UTI Pediátrica, nas Macrorregiões de Saúde com carência de leitos, 100% da estimativa de necessidade no cenário 4 da Portaria GM/MS nº 1.631/2015
10.	Implantar leitos de Unidade de Cuidados Intermediários Convencional nas 7 Macrorregiões de Saúde (Metropolitana, Sul, Norte, Centro-Oeste, Vales, Serra e Missioneira) de 200 para 297
11.	Implementar o funcionamento do Hospital Regional de Santa Maria

12.	Implementar a Política de Desinstitucionalização
13.	Ampliar o acesso no Ambulatório de Dermatologia Sanitária ao aconselhamento e diagnóstico de HIV, sífilis, hepatite B e C (testes rápidos), favorecendo segmentos populacionais em situação de vulnerabilidade de 3.630 para 4.356 ao ano
14.	Ampliar o atendimento da população, em especial as pessoas em situação de vulnerabilidade, em relação às estratégias de prevenção combinadas para HIV (teste rápido, tratamento e Profilaxia Pós-Exposição) no Ambulatório de Dermatologia Sanitária de 134 para 188 atendimentos
15.	Ampliar o atendimento de usuários HIV+ no Serviço de Apoio Terapêutico do Hospital Sanatório Partenon e em uso de primeiro esquema de antirretrovirais com carga viral indetectável ou menor que 50 cópias/ml de sangue de 83% para 90%
16.	Apoiar os municípios no processo de assunção da gestão do sistema de saúde
17.	Apoiar a implantação do Hospital Público Regional de Palmeira das Missões

Objetivo 4 – Fortalecer os sistemas de apoio e logístico da Rede de Atenção à Saúde

1.	Reestruturar a Rede Estadual de Laboratórios
2.	Ampliar a cobertura hemoterápica nos estabelecimentos da rede SUS de 71% para 80%
3.	Ampliar o número de análises de monitoramento de drogas de abuso em apoio à Rede de Atenção Psicossocial de 2.000 para 3.000
4.	Ampliar o número de teleatendimentos de exposições tóxicas provenientes de Unidades de Pronto Atendimento de 2.000 para 3.000
5.	Atender 100% dos diagnósticos complementares às doenças relacionadas no teste do pezinho, encaminhados as FEPPS
6.	Implantar a Política Estadual de Laboratórios de Vigilância em Saúde
7.	Implantar o Plano Estadual do Sangue

Objetivo 5 – Fortalecer a Assistência Farmacêutica nas RAS

1.	Aprimorar a Política Estadual de Assistência Farmacêutica
2.	Avaliar 90% dos expedientes administrativos de solicitação de medicamentos em até 30 dias a partir da data de abertura
3.	Instituir o Programa Estadual de Plantas Medicinais e Fitoterápicos

Objetivo 6 – Fortalecer as ações de âmbito coletivo da vigilância em saúde e o gerenciamento de riscos e de agravos à saúde

1.	Ampliar a investigação dos óbitos infantis e fetais de 94,9% para 100%
2.	Ampliar a proporção de casos de dengue encerrados oportunamente de 83,8% para 85%
3.	Encerrar 80% ou mais dos casos de Doenças de Notificação Compulsória Imediata registrados no Sinan, em até 60 dias a partir da data de notificação
4.	Ampliar o percentual de municípios que notificam casos de Lesão Autoprovocada de 47% para 95%
5.	Ampliar o percentual de municípios que notificam casos de Violência Sexual de 34% para 95%
6.	Ampliar a identificação de sorogrupos dos casos de doença meningocócica de 84,4% para 92%
7.	Ampliar as conformidades das imagens mamográficas no Programa de Ação Permanente de Avaliação da Imagem Mamográfica por Fantoma no Estado do RS de 56,6% para 75%
8.	Ampliar o percentual de hospitais que notificam a ocorrência de infecção de sítio cirúrgico de 30% para 80%

9.	Ampliar o percentual de hospitais que notificam a ocorrência de pneumonia associada à ventilação mecânica, infecção do trato urinário e infecção primária de corrente sanguínea laboratorial de 44% para 80%
10.	Ampliar o percentual de hospitais com Núcleo de Segurança do Paciente cadastrado no Sistema de Notificações de Vigilância Sanitária de 38% para 95%
11.	Ampliar as Notificações de Agravos (acidentes e doenças) relacionadas ao trabalho de 37 para 40 por 10.000
12.	Ampliar a Notificação das Intoxicações por Agrotóxico de 1,33 para 6 por 100.000
13.	Ampliar as Investigações dos Óbitos por Acidentes de Trabalho de 20% para 100%
14.	Ampliar a investigação de queixas técnicas de medicamentos produzidos por indústrias farmacêuticas, farmoquímicas, importadoras de medicamentos e fracionados de insumos no RS por meio do Sistema de Notificações de Vigilância Sanitária de 50% para 85%
15.	Ampliar o percentual de municípios que atinjam, pelo menos, quatro ciclos de visitas bimestrais, dentre os infestados por <i>Aedes aegypti</i> , de 22% para 40%
16.	Ampliar o percentual de visitas semanais em Pontos de Armadilhas e quinzenais em Pontos Estratégicos em municípios não infestados por <i>Aedes aegypti</i> , de 71% para 90%
17.	Ampliar o número de municípios atendidos através do Sub Programa Estadual de Melhoria da Qualidade da Água do PROSAN/RS de 13 para 45
18.	Ampliar o percentual dos Postos de Informação de Triatomíneos que recebam insetos de interesse de saúde pública de 50% para 80%
19.	Ampliar o número de amostras biológicas de animais suspeitos de Raiva enviadas para diagnóstico laboratorial de 60 para 600 por ano
20.	Ampliar o percentual de municípios com coleta de insetos vetores da Leishmaniose Visceral, dentre os de fronteira com a Argentina e municípios limítrofes daqueles com identificação do vetor, de 80% para 100%
21.	Ampliar o percentual de busca ativa dos casos de abandono de tratamento do atendimento antirrábico humano de 64% para 80%
22.	Implantar o Sistema de Informação em Vigilância Sanitária para monitoramento e qualificação das ações de regulação e fiscalização sanitária de produtos e serviços de interesse à saúde em 70% dos municípios
23.	Ampliar o percentual de serviços de hemoterapia que informam sobre doações e transfusões de sangue/hemocomponentes no Sistema de Controle Geral do Sangue, Outros Tecidos, Células e Órgãos de 65% para 100%
24.	Ampliar o número de inspeções sanitárias nos Sistemas de Abastecimento de Água e Soluções Alternativas Coletivas de 100 para 3.187 ao ano
25.	Ampliar o percentual de análises em amostras de água para consumo humano pelos municípios de 79,3% para 95% conforme a diretriz nacional
26.	Ampliar o percentual de inspeções das Estações de Tratamento de Água 47% para 100% por ano
27.	Ampliar a investigação dos surtos de Doenças de Transmissão Hídrica e Alimentar notificadas de 41% para 80%
28.	Implementar a Política Estadual de Gestão de Riscos à Saúde relacionados a desastres ambientais

Objetivo 7 – Ampliar e Qualificar a regulação em saúde como sistema de apoio das RAS

1.	Ampliar o número de regulações médicas dos chamados realizados através do link 192 para a Central Estadual de Regulação do SAMU de 277.000 para 312.000 por ano
2.	Ampliar o número de potenciais doadores de órgãos notificados à Central de Transplante do Rio Grande do Sul de 650 para 681 por ano
3.	Ampliar o número de transplantes realizados no estado de 2.275 para 2.500 por ano
4.	Monitorar a totalidade dos leitos de UTI contratualizados pelo SES, em tempo real, através de sistema informatizado
5.	Ampliar o número de consultas especializadas e exames com acesso regulado de 650.000 para 750.000 por ano
6.	Ampliar o número de protocolos de regulação de 73 para 126

7.	Reduzir o absenteísmo de consultas e exames registrados no sistema de regulação utilizado nas Centrais Regionais de Regulação de 29% para 25%
8.	Repactuar referências de 5 especialidades de alta complexidade (neurologia/neurocirurgia, oftalmologia, cardiologia, nefrologia e traumatologia-ortopedia)
9.	Atualizar a Programação Pactuada e Integrada da Assistência em Saúde, conforme os valores financeiros no Sistema de Controle do Limite Financeiro da Média e Alta Complexidade e pactuação de gestão dos prestadores, para integrar o Programa Geral de Ações e Serviços de Saúde
10.	Pactuar as referências especializadas de média complexidade nas 30 Regiões de Saúde
11.	Implementar a Política Estadual de Regulação

Diretriz 2 – Consolidação da governança da Rede de Atenção à Saúde na Gestão do SUS

Objetivo 8 – Qualificar a gestão do financiamento de acordo com as necessidades de saúde

1. Cumprir os 12% orçamentários, conforme a Lei Complementar nº 141/2012
2. Garantir o cofinanciamento estadual para a realização das ações municipais
3. Implantar nova política de cofinanciamento para os prestadores de serviços ao SUS no RS
4. Otimizar os gastos decorrentes das demandas judiciais
5. Implementar nova metodologia de fiscalização dos instrumentos normativos firmados pelo SES

Objetivo 9 – Fortalecer a estrutura do nível central e regional da SES

1. Investir na infraestrutura física e organizacional da SES

Objetivo 10 – Consolidar a Governança da Informação em Saúde

1. Ampliar ambientes colaborativos/ferramentas web para o SUS no estado de 1 para 3
2. Manter a proporção dos registros de óbitos no SIM e nascidos vivos nos SINASC em até 60 dias do final do mês de ocorrência acima de 85%
3. Ampliar o quantitativo de usuários que utilizam o portal Business Intelligence de 207 para 250 usuários
4. Implantar 4 sistemas informatizados
5. Diminuir o tempo médio de respostas aos chamados de incidentes do suporte técnico de TI na SES/RS de 4 para 2 dias úteis
6. Instituir a Política Estadual de Informática e Informação em Saúde

Objetivo 11 – Fortalecer a auditoria do SUS

1. Implementar a Auditoria Estadual em todas as Coordenadorias Regionais de Saúde
2. Implantar o Sistema de Auditoria do SUS

Objetivo 12 – Fortalecer as instâncias de participação social a pactuação no SUS

1. Implementar 4 Comitês Técnicos de Saúde para Populações específicas (LGBT, em situação de rua, negra e campo, floresta e águas) na SES
2. Fortalecer a participação dos gestores nas instâncias de pactuação regional e estadual
3. Analisar e deliberar sobre 26 instrumentos de gestão e peças orçamentárias
4. Realizar 94 eventos para o fortalecimento do controle social
5. Deliberar sobre 1 proposta de nova lei para o Conselho Estadual de Saúde e buscar sua aprovação junto ao Legislativo
6. Regularizar e reestruturar 7 Conselhos Regionais de Saúde como instâncias descentralizadas do Conselho Estadual de Saúde

Objetivo 13 – Fortalecer a ouvidoria do SUS

1. Ampliar o número de Ouvidorias do SUS Municipais implantadas de 28 para 53
2. Ampliar a Taxa de Resposta da Ouvidoria de 70% para 85%

Objetivo 14 – Qualificar a Gestão do Trabalho em Saúde

1. Formular Política Estadual de Recursos Humanos no âmbito da SES
2. Ampliar as ações de atenção e valorização aos servidores

Objetivo 15 – Promover a prática do Planejamento, Monitoramento e Avaliação no SUS

1. Qualificar o monitoramento e avaliação no âmbito da SES/RS
2. Apoiar o processo de elaboração dos planos municipais e regionais de saúde nas 30 Regiões de Saúde

Diretriz 3 – Fortalecimento das Ações de Educação, Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde

Objetivo 16 – Fortalecer a Política de Educação em Saúde

1. Ampliar o número de Núcleos Municipais de Educação em Saúde Coletiva de 79 para 100
2. Promover 242 ações de Educação Permanente em Saúde destinadas a trabalhadores do SUS, gestores municipais e Controle Social, descentralizadas para as Regiões de Saúde
3. Desenvolver 40 cursos de qualificação para trabalhadores na saúde nas temáticas das Redes de Atenção em Saúde, Atenção Básica, Vigilância em Saúde, Planejamento e Gestão coordenados pelos Núcleos Regionais de Educação em Saúde Coletiva
4. Garantir anualmente a destinação de bolsas para o Programa de Residência Integrada em Saúde da Escola de Saúde Pública
5. Implementar a Rede de Educação em Saúde Coletiva: Colegiado e Escola de apoiadores
6. Formar trabalhadores em nível de pós-graduação *Latu Sensu* em Saúde Pública e Gestão do Trabalho
7. Realizar curso Técnico em Saúde Bucal, curso Técnico em Vigilância em Saúde, curso Introdutório de Estratégia Saúde da Família e curso de Qualificação dos Agentes Comunitários de Saúde

8. Certificar o Curso de Especialização em Saúde Pública e os cursos técnicos junto ao Conselho Estadual de Educação/RS
9. Realizar 1 curso de Educação à Distância por meio de suporte pedagógico instalado
10. Capacitar 100% dos Núcleos Regionais de Educação em Saúde Coletiva sobre os fluxos e regulamentos do Comitê de Ética em Pesquisa da ESP

Objetivo 17 – Fortalecer a Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde

1. Implementar a Política Estadual de Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde
2. Implementar a Política de Pesquisa da SES

Objetivo 18 – Promover a integração entre a pesquisa, a atenção e a gestão em saúde

1. Disseminar as pesquisas científicas em saúde aos usuários, gestores, pesquisadores e profissionais em saúde através de 4 eventos
2. Divulgar as produções científicas visando a potencialização da pesquisa alinhadas às necessidades do SUS através de 33 publicações

Fonte: Rio Grande do Sul (2016)

ANEXO B – METAS DE INDICADORES E INDICADORES DO PES 2016-2019

Metas de Indicadores de Resultado

1. Reduzir o percentual de amostras de água com presença de Escherichia coli, em Soluções Alternativas Coletivas, de 12,78% para 2%
2. Ampliar o percentual de parto normal de 39,05% para 45%
3. Reduzir a proporção de recém-nascidos com muito baixo peso ao nascer de 1,42% para 1,40%
4. Reduzir a proporção de recém-nascidos com APGAR de 5º minuto de vida < 7 (método que mede a saúde do recém-nascido) de 1,10% para 1,06%
5. Reduzir o número de casos novos de sífilis congênita em menores de 1 (um) ano de idade de 1.675 para 1.099
6. Reduzir o número de casos novos de Aids em menores de 5 (cinco) anos de 37 para 24
7. Reduzir o percentual de internações por Condições Sensíveis à Atenção Básica de 27,05% para 24%
8. Reduzir a taxa de internação hospitalar por fratura de fêmur em pessoas idosas de 29,2 para 27,2 por 10.000 habitantes
9. Ampliar o percentual de cura de casos novos de tuberculose de 62,5% para 75%
10. Reduzir a taxa de mortalidade em menores de 1 ano de 10,66 para 9,5 por 1.000 nascidos vivos
11. Reduzir a taxa de mortalidade neonatal precoce de 5,25 para 4,9 por 1.000 nascidos
12. Reduzir a taxa de mortalidade neonatal tardia de 2,14 para 2,0 por 1.000 nascidos
13. Reduzir a razão de mortalidade materna de 35,09 para 30,37 óbitos por 100.000 nascidos vivos
14. Reduzir a taxa de mortalidade precoce (de 30 a 69 anos) pelo conjunto das quatro principais Doenças Crônicas Não Transmissíveis (doenças do aparelho circulatório, neoplasias, diabetes mellitus e doenças respiratórias crônicas) de 362,82 para 345,86 por 100.000 habitantes
15. Reduzir o número de óbitos por suicídio no estado de 9,86 para 8 por 100.000 habitantes

Indicadores de resultado	Sit. inicial	Meta	Fonte	Periodicidade	Fórmula de cálculo
Percentual de amostras de água com presença de Escherichia coli, em Soluções Alternativas Coletivas	12,78	2	SISAGUA	Quadrimestral	Numerador: Total de Amostras com presença de Escherichia coli Denominador: Total de Amostras Analisadas
Proporção de parto normal	39,05	45	SINASC	Quadrimestral	Numerador: número de nascidos vivos por parto normal ocorridos, de mães residentes em determinado local e ano Denominador: número de nascidos vivos de todos os partos, de mães residentes no mesmo local e ano Fator de multiplicação: 100
Proporção de recém-nascidos com muito baixo peso ao nascer	1,42	1,4	SINASC	Quadrimestral	Numerador: número de nascidos vivos de mães residentes, com peso ao nascer inferior a 1.500 gramas Denominador: número total de nascidos vivos de mães residentes Fator de multiplicação: 100
Proporção de recém-nascidos com APGAR de 5º minuto de vida < 7 (método que mede a saúde do recém-nascido)	1,10	1,06	SINASC	Quadrimestral	Numerador: Número de recém-nascidos com APGAR de 5º minuto de vida < 7, em determinado local e período Denominador: total de recém-nascidos, em determinado local e período Fator de multiplicação: 100

Número de casos novos de sífilis congênita em menores de 1 ano de idade	1.675	1.099	SINAN	Anual	Número de casos novos de sífilis congênita em menores de 1 ano de idade em determinado ano de diagnóstico e local de residência
Número de casos novos de Aids em menores de 5 (cinco) anos	37	24	SINAN SISCEL/ SICLOM SIM	Anual	Número de casos novos de Aids em menores de 5 anos de idade em determinado ano de diagnóstico e local de residência
Proporção de internações por Condições Sensíveis à Atenção Básica	27,05	24	SIH	Anual	Numerador: número de internações por causas sensíveis selecionadas à Atenção Básica, em determinado local e período Denominador: total de internações clínicas, em determinado local e período Fator de multiplicação: 100
Taxa de internação hospitalar por fratura de fêmur em pessoas idosas	29,2	27,2	SIH	Quadrimestral	Numerador: número de internações hospitalares por fratura de fêmur na faixa etária de 60 anos ou mais Denominador: total da população com 60 anos e mais Fator de multiplicação: 1.000
Percentual de cura de casos novos de tuberculose	62,5	75	SINAN	Anual	Numerador: total de casos novos de tuberculose curados Denominador: total de casos novos de tuberculose diagnosticados Fator de multiplicação: 100

Taxa de Mortalidade Infantil	10,66	9,5	SIM/SINASC	Quadrimestral	<p>Numerador: número de óbitos em menores de 1 ano de idade em um determinado local de residência e ano</p> <p>Denominador: número de nascidos vivos residentes nesse mesmo local e ano</p> <p>Fator de multiplicação: 1.000</p>
Taxa de natalidade neonatal precoce	5,25	4,9	SIM/SINASC	Quadrimestral	<p>Numerador: número de óbitos de residentes de zero a seis dias de vida</p> <p>Denominador: número de nascidos vivos de mães residentes</p> <p>Fator de multiplicação: 1.000</p>
Taxa de natalidade neonatal tardia	2,14	2	SIM/SINASC	Quadrimestral	<p>Numerador: número de óbitos de residentes de sete a 27 dias de vida</p> <p>Denominador: número de nascidos vivos de mães residentes</p> <p>Fator de multiplicação: 1.000</p>
Razão de mortalidade materna	35,09	30,37	SIM/SINASC	Quadrimestral	<p>Numerador: número de óbitos de mulheres residentes, por causas e condições consideradas de morte materna</p> <p>Denominador: número de nascidos vivos de mães residentes</p> <p>Fator de multiplicação: 100.000</p>

<p>Taxa de mortalidade precoce (de 30 a 69 anos) pelo conjunto das quatro principais Doenças Crônicas Não Transmissíveis (doenças do aparelho circulatório, neoplasias, diabetes mellitus e doenças respiratórias crônicas)</p>	382,62	345,86	SIM	Anual	<p>Numerador: número de óbitos (de 30 a 69 anos) por DCNT registrados nos códigos CID-10-I00-I99-C97; J30-J98; E10-E14 – em determinado ano e local</p> <p>Denominador: população residente (de 30 a 69 anos) em determinado ano e local</p> <p>Fator de multiplicação: 100.000</p>
<p>Índice de óbitos por suicídio</p>	9,86	8,03	SIM	Anual	<p>Numerador: número de óbitos por suicídio, em determinado local a período</p> <p>Denominador: total de população residente no mesmo local e período</p> <p>Fator de multiplicação: 100.000</p>

Fonte: adaptada e reduzida de Rio Grande do Sul (2016).

CAPÍTULO 5

PLANEJAR PARA IMPLMENTAR
DIREITOS SOCIAIS: UM ESTUDO
SOBRE CAPACIDADES ESTATAIS
PARA O PLANEJAMENTO NA
ASSISTÊNCIA SOCIAL DE PORTO
ALEGRE

LUCIANA PAZINI PAPI

Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Professora adjunta do departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

TACIANA BARCELLOS ROSA

Mestre em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Pesquisadora do Núcleo de Pesquisa em Desenvolvimento, Direitos, Instituições e Políticas Públicas (NEDIPP).

INTRODUÇÃO

O tema “capacidades estatais” tem ganhado cada vez mais espaço nas análises do campo de políticas públicas pois, crescentemente, compreende-se o reforço do Estado como condição para a concretização dos compromissos sociais, tais como a promoção do desenvolvimento econômico e social e a entrega de serviços qualificados à população (CINGOLANI, 2013; GOMIDE; BOSCHI 2016; GOMIDE; PIRES, 2014; SOUZA, 2017). Geralmente posta como variável independente nos estudos empíricos, a literatura demonstra que as capacidades estatais como a burocrática, a fiscal e a relacional podem contribuir para a formulação e a implementação de políticas públicas (GOMIDE; BOSCHI 2016; GOMIDE; PIRES 2014; SOUZA, 2017). Nessa seara, a capacidade administrativa ou burocrática, que se refere à existência de um corpo administrativo profissional, dotado de *recursos e de instrumentos próprios* (CINGOLANI, 2013; SOUZA, 2017, grifos nossos) tem sido colocada como essencial à implementação das políticas públicas, ou ainda, como uma condição para qualquer Estado que se pretenda autônomo e capaz nas suas tarefas de desenvolvimento.

Partindo da premissa de que capacidades estatais colaboram com a implementação de políticas públicas, entendemos o planejamento como um elemento que compõe a competência estatal administrativa, pois permite: 1) projetar o futuro de forma sistemática, propondo objetivos estratégicos e meios de viabilização dos mesmos diante da realidade complexa; 3) organizar a implementação de acordo com objetivos traçados pelos atores que participaram da formulação dos problemas, concebendo a complexidade que envolve o cotidiano de execução dos serviços, as mudanças de cenário, e a ação dos implementadores.

Dessa forma, investigar como o planejamento se estrutura nas variadas políticas setoriais pode colaborar com a agenda de pesquisa que busca, basicamente, entender as capacidades desenvolvidas pelos distintos níveis de governo na tarefa da implementação. Tendo em vista esse cenário, este capítulo propõe-se a investigar o processo empírico de confecção do planejamento em AS no município de Porto Alegre, no ano de 2017. Partindo do pressuposto que Porto Alegre, por ser uma capital com 1.409.351 habitantes (IBGE, 2019) e ter sido sede do Orçamento Participativo, deveria ter institucionalizado processos mais ativos na construção de planos setoriais, propusemo-nos a analisar no campo da AS: 1) a compreensão e valorização do planejamento pelos atores executores, como instrumento que colabora com a implementação da política de AS; 2) as estruturas institucionais construídas nos distintos níveis da gestão em relação ao planejamento; 3) o envolvimento e capacitação dos diversos ní-

veis de burocracia¹ voltados à essa tarefa na AS.

A escolha de analisar a política de AS se deve ao fato de que se trata de uma política pública recente, estabelecida como direito social em 1988, mas que apenas em 2004, com o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), avança em seu processo de implementação nacional. Por ser nova e descentralizada, tal política enfrenta um conjunto de desafios em sua implementação a nível local, dentre elas a estruturação de espaços para a gestão, onde se insere o tema do planejamento em AS.

Com efeito, sabe-se que o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) estabeleceu um conjunto de normativas nacionais de apoio para a formulação, implementação e gestão das políticas públicas locais. Nesse processo, o planejamento foi inserido como eixo central da gestão, considerado como instrumento estratégico para formular, implementar e acompanhar os resultados produzidos pelos governos na entrega de serviços. De fato, desde a Norma Operacional Básica (NOB) de 1997, em conformidade com o art. 30 da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), estabeleceu-se como prioridade a confecção dos planos de AS para auxiliar em sua gestão. Esse aspecto foi reforçado em cada uma das NOBs seguintes, com especial atenção na de 2012, a qual indica o Plano como um instrumento de planejamento estratégico que organiza, regula e norteia a execução da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), na perspectiva do SUAS (BRASIL, 2012). Posto como responsabilidade dos três entes federados, os planos devem ser confeccionados a cada quatro anos, de acordo com os períodos de elaboração do Plano Plurianual (PPA) e conter diagnóstico socioterritorial; diretrizes e prioridades deliberadas; ações e estratégias correspondentes para a sua implementação; metas estabelecidas; resultados e impactos esperados; indicadores de monitoramento e avaliação; entre outros aspectos específicos.

1 Diversos estudos da literatura de burocracia iniciaram tratando dos burocratas de alto escalão nos processos que envolvem a etapa da formulação (GOUVÊA, 1994; SCHNEIDER, 1994; LOUREIRO; ABRUCIO; ROSA, 1998; LOUREIRO; ABRUCIO, 1999), pois se imaginava que fosse essa a etapa mais importante, na qual se “pensa” quais decisões serão tomadas, tais como formação da agenda, formação de alternativas, formulação de dinâmicas e fluxos de execução, dentre outras ações decisórias (HILL; HAM, 2002). Lipsky (1980) problematiza o papel dos trabalhadores que interagem diretamente com os cidadãos no curso de suas tarefas, e defende que existe um substancial teor discricionário na execução de seus trabalhos, os quais, de certa forma, modificam os objetivos descritos previamente. Em consonância com essa literatura, autores internacionais (FLOYD; WOOLDRIDGE, 1992; BACON et al., 1996; HEIMER, 2013) começaram a notar a importância-chave de um ator intermediário a essa clara divisão entre alto escalão e profissionais de linha de frente. Ator esse que se assemelhava aos “gerentes” da teoria das organizações, o qual denominaram burocrata de médio escalão. Este se coloca como o ator responsável pelas atividades de gestão das ações nas políticas públicas, tais como o planejamento, fundamental para traçar objetivos e implementá-los na realidade social.

Entretanto, dada a necessidade de implementação de serviços atinentes ao SUAS e à necessidade de estruturação das redes de serviços, muitas vezes o processo de gestão – incluído aí o planejamento em AS – foi preterido ou apenas confeccionado para cumprir as normativas federais que impõe a necessidade desse documento para se ter acesso ao financiamento proveniente do Fundo Nacional. Por essas razões, planejar em AS muitas vezes tem se conformado como um exercício protocolar e sem serventia ao âmbito da implementação, sobretudo para os “burocratas de nível de rua” (LIPSKY, 2019).

Com o objetivo de contribuir com pesquisa empírica sobre a produção do planejamento setorial nos municípios brasileiros, pretende-se fomentar uma agenda de estudo em torno do planejamento local e, em especial, de AS – uma política pública ainda em processo de institucionalização.

Em termos metodológicos, partimos de um estudo de caso, dado que ainda existem lacunas importantes a serem preenchidas no campo do entendimento do planejamento local em AS. Pretendemos, assim, abrir novas questões investigativas para o campo. Para tanto, operacionalizamos a pesquisa a partir da aplicação de entrevistas em profundidade com seis gestores de 4 CRAS (Centros de Referência de Assistência Social), analisando os dados por eixos temáticos. Inicialmente, intencionamos entrevistar a secretaria responsável pela gestão da AS de POA, a FASC, assim como o número total de Centros de Referência de AS em POA – vinte e dois. Entretanto, por conta da troca de chefia dentro da Fundação de Assistência Social e Cidadania (FASC), não nos foi autorizado acesso a todos os CRAS, tampouco foi possível estender a pesquisa junto aos gestores da FASC. Dessa forma, foram realizadas entrevistas apenas com gestores dos CRAS que se dispuseram voluntariamente a colaborar com a pesquisa. Com isso, nos foi possibilitado acessar o nível mais próximo entre planejamento e implementação.

Para atender aos objetivos do trabalho, nas páginas que seguem trazemos uma reflexão sobre o papel do planejamento para os governos e por que o mesmo pode ser compreendido como um eixo fundante de capacidade do Estado. Não pretendemos nos deter sobre o debate teórico das capacidades estatais, mas evidenciar como esses dois temas se tangenciam e podem ser explorados conjuntamente na análise de políticas públicas. Seguimos com a política de AS no Brasil, e em especial em Porto Alegre, para demonstrarmos, na sequência, o caso da estruturação do planejamento e os usos de dados pelos trabalhadores implementadores da política pública.

1. O PLANEJAMENTO COMO FUNDAMENTO DO CONCEITO DE CAPACIDADE ESTATAL ADMINISTRATIVA-BUROCRÁTICA

Enquanto ferramenta estratégica para implementação de políticas públicas, o planejamento tem seu apogeu no início do século XX, quando os Estados ocidentais lançam mão desse meio para conduzir a economia após os contextos de crises e guerras (BIELCHOWSKY, 2004). Na América Latina, e especialmente no Brasil, o planejamento traduziu-se com parte central da construção dos Estados desenvolvimentistas que tinham como principal característica a forte presença do Estado na condução do crescimento econômico, tomado como condição de subtração do subdesenvolvimento². Nesse contexto, o modelo de planejamento seguia uma lógica centralizadora e programadora da economia, restando às políticas setoriais, sobretudo as ligadas ao âmbito social, baixa prioridade.

Com a crise econômica dos anos 1973 e 1979, desencadeada pelo aumento dos preços do petróleo, os Estados entram em crise. Assim, abre-se uma janela de “oportunidades” para a agenda liberal, vocalizada por países como Inglaterra e EUA – de Margaret Thatcher e Ronald Regan –, que passaram a questionar o modelo de Estado até então vigente, alegando que a sua forma e aparato de gestão foram os motivos da crise (CHANG, 2008). Nessa conjuntura, o planejamento associado ao antigo modelo de Estado passa a ser preterido empiricamente e teoricamente pois, afinal de contas, vigia a ideia de que as forças do livre mercado seriam melhores alocadoras de recursos, dispensando os esforços feitos pelo Estado. Dessa forma, ao contrário do prestígio logrado no pós-guerra, o planejamento começa a perder força como ferramenta de gestão dos Estados, sendo mantido mais como peça indicativa do que propositiva e orientadora do futuro.

Uma exceção a essa tendência é a contribuição de Carlos Matus sobre a importância do planejamento para os governos. Para o autor chileno, que observava especificamente a realidade da América Latina dos anos 1970 e 1980, qualquer Estado que desejasse avançar no desenvolvimento econômico e social não podia prescindir do planejamento, visto como uma estratégia disponível aos governantes para definir o futuro desejado e não ficar à mercê do fluxo dos acontecimentos – leia-se: “das livres forças do mercado”.

2 O debate sobre o subdesenvolvimento e o caminho do desenvolvimento foi marca do pensamento econômico brasileiro dos anos 1950. Encabeçados pela Comissão Econômica para América Latina (CEPAL) e pelo Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB), discutiam-se as causas do subdesenvolvimento e as melhores vias para o desenvolvimento, que passavam por maior ou menor intervenção do Estado na economia. Entretanto, a defesa do planejamento como ferramenta central do Estado para promover tais transformações não era questionada nem em finalidades, em metodologia e formato (BIELCHOWSKY, 2004).

Segundo o autor, o modelo tradicional de planejamento desenvolvido no contexto desenvolvimentista deveria ser totalmente substituído por outro modelo mais democrático e aderente à realidade. O método anterior – conforme Carlos Matus –, portador de conteúdo econômico formulado por uma elite burocrática centralizada, detentora dos saberes técnicos e supostamente “neutros”, capazes de prever as necessidades sociais, provocou uma baixa aderência/aplicabilidade social dos planos e, por consequência, o seu descrédito no cotidiano da ação pública. Isso levou, muitas vezes, os executores de políticas públicas a pensar que os planos não dão certo, que estão descolados da realidade e, portanto, podem ser preteridos ante a necessidade de ação cotidiana nos serviços públicos. Diante disso, vigorou muitas vezes no dia-a-dia a improvisação na implementação dos serviços e nos seus processos de gestão, tornando mais distante o alcance de objetivos traçados. Tal cenário de descolamento entre o planejado e a realidade, a baixa aplicabilidade dos planos e seu descrédito como um instrumento de gestão, levou Matus a elaborar o que ficou conhecido como Planejamento Estratégico Situacional (PES).

O PES parte do entendimento de que o planejamento é um dos principais instrumentos políticos de um Estado. Negando a pretensão de neutralidade trazida pelo método tradicional, o autor defende que o plano é mais do que uma peça técnica: ele contém componentes técnicos, mas trata-se prioritariamente de uma peça política, na medida em que é por meio dele que a sociedade define o que é prioritário para seu futuro (MATUS, 1996, 1993a, 1993b). A visão de futuro, aonde se deseja chegar, qual projeto de desenvolvimento que norteia um país, cidade e/ou organização não pode ser deixado à sorte das livres forças do mercado, tampouco de uma elite que decide sobre a vida da coletividade.

O segundo postulado elaborado pelo autor é que o planejamento não deve ser restrito a uma elite, mas sim incluir e envolver a maior diversidade de atores possível para a tomada de decisão. Considerando que os agentes sociais carregam distintas visões de mundo, preferências e valores, a explicação da realidade se complexificaria e se aproximaria do mundo vivido, tendo, assim, maior potencial de aplicabilidade. Através do conflito, da negociação e do consenso entre tais atores se garantiria maior engajamento no processo de construção e aplicação dos planos. Pode-se afirmar, portanto, que o PES carrega em si um sentido democrático e de participação no processo decisório.

O sentido do conceito “situacional”, por sua vez, refere-se à necessidade de contextualização dos planos à realidade, seja na fase de montagem (a fase 1 do PES – explicação da realidade), quanto na sua implementação, monitoramento e avaliação. Partindo da noção de que a realidade é fruto de um passado construído e suas instituições, mas possui contingências que a modificam e dinamizam, os planos devem ter aspectos adaptáveis às mudanças que estão sem-

pre ocorrendo nos cenários políticos e econômicos, e que alteram as demandas societárias (MATUS, 1993a, 1993b). Ou seja, menos que uma camisa de forças, os planos devem ser orientadores da gestão, com aspectos flexíveis que estejam em consonância com essa compreensão de realidade.

Com a finalidade de contribuir concretamente com o avanço dessa peça técnico-política – o planejamento – e viabilizá-la na prática, o autor elaborou a metodologia dos quatro momentos³ do PES, que chegou ao Brasil nos anos 1990, mas teve um impulso importante nas políticas públicas nos anos 2000. Por meio dessa estratégia para explicar a realidade, encontrar seus nós críticos, pensar na elaboração de programas e projetos para implementá-los e posteriormente monitorá-los e avaliá-los, muitos programas e entes governamentais passaram a se orientar sobre o PES. Por meio de técnicas utilizadas no meio organizacional, como a árvore de problemas e a matriz FOFA, a discussão foi ingressando no setor público como um potencial resolutor de problemas.

Entretanto, quando analisado em seu conjunto, muito da gestão pública, a despeito de conhecer as técnicas, ou até utilizá-las (de maneira incipiente), ainda carece de retomar o sentido fundamental do PES: a participação do maior número e diversidade de atores possíveis; a necessidade de pensar o planejamento como peça política, orientador da ação e minimizador da zona do imprevisto e do voluntarismo na prestação de serviços. Ou seja, como uma peça administrativa que colabora com a implementação de políticas e não apenas como um documento de caráter formal de pouca aplicabilidade. Resgatando os postulados de Matus, defendemos que esse método significa um avanço na democratização das decisões políticas, pois valoriza a interpretação de cada participante envolvido no jogo social – mediante a posição que ocupa, seus valores e concepções. Esse avanço evidencia a importância do planejamento como instrumento na construção de um Estado que promova o desenvolvimento social

3 O PES foi dividido didaticamente em quatro momentos. O primeiro momento (momento explicativo) diz respeito ao diagnóstico da situação encontrada. Neste momento, são selecionados os principais problemas e discutidas as suas causas, pois, ao compreender a realidade, podem ser verificadas as origens e as causas da situação atual, identificando também as consequências. Posteriormente, pode-se selecionar os nós críticos, que são as causas sobre as quais é possível atuar para resolver os problemas. O segundo momento (momento normativo) é quando se estabelecem as metas e as linhas de ação para cada objetivo específico identificado. Nesse momento são identificados e quantificados os recursos necessários à realização das ações. É onde atuam diferentes atores presentes no jogo social, orientando o plano para a mudança que se quer obter. O terceiro momento (momento estratégico) é quando deve ser verificado se os objetivos, recursos, tecnologia e organização que estão disponíveis se contradizem entre si e se é possível contornar os obstáculos políticos. Essas conclusões visam dar viabilidade às propostas de solução já elaboradas. O quarto momento (momento tático-operacional) é o momento de monitorar as operações e avaliar continuamente. É quando se executa o plano sob uma gerência, com prestação de contas, supervisão, acompanhamento e avaliação (HUERTAS, 1996).

em conjunto com o avanço econômico, entregando políticas públicas qualificadas à população.

Tal debate dialoga diretamente com o tema das capacidades estatais, que traz em sua discussão originária o interesse em compreender o papel do Estado no desenvolvimento e as condições e estruturas necessárias para tanto. Partindo da ideia de que Estados capazes são aqueles dotados de recursos para “implementar metas e objetivos sobre a real ou potencial oposição de grupos sociais (EVANS, RUESCHEMAYER; SKOCPOL 1985, p. 9), um importante número de estudos avançou na discussão conceitual e operacional do termo (CINGOLANI, 2013). Entretanto, por ser abordado por um conjunto amplo de áreas e subáreas como a economia, a sociologia e a ciência política, são variadas as formas de analisar ou avaliar as capacidades estatais, sobretudo porque tais competências não são atributos fixos de um Estado, mas algo desenvolvido historicamente em distintas realidades (GOMIDE; BOSCHI, 2016).

No caso brasileiro, estudos sobre as capacidades estatais avançam com a chegada dos governos de centro-esquerda, que reacendem o debate sobre o papel do Estado nas tarefas de desenvolvimento econômico e social (PINHO, 2017). A partir de então, passou-se a revalorizar, no âmbito dos governos, o papel protagonista do Estado e de suas capacidades na concepção, no planejamento, na implementação e na avaliação de políticas públicas. Ademais, agregou-se nessas discussões o componente da *inclusão e desenvolvimento social*.

Nessa seara, a academia, junto com órgãos de pesquisa do governo (tais como o IPEA), passaram a desenvolver estudos para entender como as capacidades estatais afetam as ações governamentais e políticas públicas, assim como, quais fatores produzem capacidades estatais, tais como trajetórias institucionais de políticas públicas (GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2017; GRIN, 2016). Entendido como um conjunto de instrumentos e instituições de que dispõe o Estado para estabelecer objetivos, transformá-los em políticas e implementá-los (SOUZA, 2017, GOMIDE; PIRES, 2014), avançou-se na operacionalização do conceito, bem sintetizado por Celina Souza (2017):

Colocado sob a forma de componentes, o conceito incorpora quatro grandes grupos: político, legal, organizacional/administrativo e de política pública. O componente político diz respeito às “regras do jogo” que regulam o comportamento político, societal e econômico. O componente legal diz respeito às regras jurídicas que regulam o comportamento dos atores e das instituições. O componente organizacional/administrativo remete à capacidade de prover bens e serviços com eficiência. Por fim, o componente de políticas públicas, objeto deste artigo, diz respeito a instituições e estratégias que influenciam decisões sobre políticas, sua formulação e execução. Esse componente incorpora, entre outros, a construção de capacidade burocrática e o grau de profissionalização da burocracia para investigar as condições em que políticas são formuladas e executadas. Contudo, uma das mais importantes ressalvas sobre a

Neste trabalho, a capacidade administrativa ou burocrática que se refere à existência de um corpo administrativo profissional, dotado de recursos e de instrumentos próprios (CINGOLANI, 2013; SOUZA, 2017), foi situada como essencial à implementação das políticas públicas – como uma condição para qualquer Estado que pretenda-se autônomo e capaz nas suas tarefas de desenvolvimento.

É nesse escopo que se insere o papel do planejamento. Definido nesse trabalho como um instrumento que viabiliza projetar o futuro de forma sistemática, propondo objetivos e meios de viabilização do mesmo, entendemos o planejamento como um mecanismo fundante da capacidade estatal, ao mesmo tempo que demanda competências estatais administrativas para ser construído, num processo dialético. É por esse meio que a administração pode elaborar e implementar políticas públicas atendendo ao interesse do conjunto da população de forma eficaz e evitando improvisos.

2. A ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL E NO ÂMBITO LOCAL: A CONSTRUÇÃO DE CAPACIDADES ESTATAIS PARA O PLANEJAMENTO

A assistência social nasce no Brasil em 1937 com a criação da Legião Brasileira de Assistência – LBA, espaço onde as primeiras-damas atuavam no sentido da ajuda social, ou seja, a partir de caridade aos pobres e desvalidos, sem direito à proteção social garantida pelo Estado. Por nascer com tais características, a AS, apesar de ter avançado com o passar do tempo na construção de novas estruturas institucionais e políticas, vai repetir esse legado de tratamento dos problemas sociais a partir da lógica da caridade e do voluntarismo.

Entretanto, esse cenário se modifica com a redemocratização. Impulsionada pelos movimentos sociais, a AS teve seu reconhecimento legal a partir da Constituição Federal de 1988, quando foi alçada ao status de política pública no âmbito da seguridade social, juntamente com a saúde e a previdência social. Com a edição da Lei Orgânica da AS – LOAS, em 1993, dá-se um passo adiante no reconhecimento da política pública em âmbito nacional por intermédio da formulação de parâmetros estatais de garantia de direitos nessa área.

No entanto, do ponto de vista da implementação, a AS não obteve avanços significativos nos anos 1990, em termos de ampliação e qualificação da oferta de serviços. Isso aconteceu porque foram os municípios que ficaram responsáveis pela formulação e implementação das principais ações, em um contexto de descentralização com baixo apoio federal, crise fiscal e corte de gastos (PAPI, 2014). Dessa forma, as entidades da Sociedade Civil tornaram-se prota-

gonistas na prestação dos serviços assistenciais nos municípios, implementando muitas vezes ações distantes dos objetivos da LOAS e reproduzindo o status assistencialista anterior (BARCELLOS ROSA, 2016).

Esse desenho de implementação permaneceu até 2003, ano da aprovação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) na IV Conferência Nacional de Assistência Social, que trouxe uma nova lógica de proteção social para o país e transformou seus moldes operativos, seja pela instituição de novas regras de prestação de serviços ou pelo maior aporte de recursos para a área. A partir de tal movimento, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 2004 deliberou pela criação do SUAS em 2005 e retomou a necessidade de dar materialidade à política de assistência conforme os preceitos da LOAS. A implementação do SUAS após a PNAS 2004 e as Normas Operacionais Básicas (NOBs) de 2005, 2006, 2010 e 2012 configuraram uma concepção de sistema orgânico da política pública de AS, em que a articulação entre as três esferas de governo se constitui como elemento fundamental, a exemplo do Sistema Único de Saúde (PAPI, 2017).

Procurando uma melhor gestão da política de assistência, foi proposto o Pacto de Aprimoramento do SUAS, instrumento pelo qual são estabelecidas as metas e as prioridades nacionais no âmbito do SUAS. Ele se constitui como mecanismo de aprimoramento do Sistema como um todo nos estados⁴ e municípios⁵. A partir disso, a gestão da Proteção Social no Brasil passou a se dar de forma compartilhada, com cofinanciamento e cooperação técnica entre os três entes federativos. O Plano de AS, conforme consta no art. 30 da LOAS, é o instrumento de planejamento estratégico que organiza, regula e norteia a execução da PNAS na perspectiva do SUAS, e tem como responsável por sua elaboração o órgão gestor da política, o qual precisa submetê-lo à aprovação do Conselho de AS, na intenção de promover um princípio democrático e participativo (NOB, 2005). O Plano deve ser construído por todos os entes federativos envolvidos na implementação, isto é, União, Estados e Municípios, no período de quatro anos, tendo que conter em sua estrutura aspectos como: (1) os objetivos gerais e específicos; (2) as diretrizes e prioridades deliberadas nas conferências dos três níveis de pactuação; (3) as ações e estratégias de implementação; (4)

4 RESOLUÇÃO Nº 32, DE 31 DE OUTUBRO DE 2013: Dispõe sobre o Pacto de Aprimoramento da Gestão dos Estados e do Distrito Federal no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, estabelece a revisão das prioridades e metas específicas para a gestão estadual e do Distrito Federal e os compromissos do governo federal, estabelecidos na Resolução nº 17, de 18 de novembro de 2010, da Comissão Intergestores Tripartite – CIT, e dá outras providências.

5 RESOLUÇÃO Nº 18, DE 15 DE JULHO DE 2013: Dispõe acerca das prioridades e metas específicas para a gestão municipal do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, para o quadriênio 2014-2017, pactuadas pela Comissão Intergestores Tripartite – CIT.

as metas estabelecidas; (5) os resultados e impactos esperados; (6) os recursos materiais, humanos e financeiros disponíveis e necessários; (7) os mecanismos e fontes de financiamento; (8) a cobertura da rede prestadora de serviços; (9) os indicadores de monitoramento e avaliação; (10) o espaço temporal de execução e demais particularidades territoriais (BRASIL, 2012).

O diagnóstico socioterritorial é outro aspecto obrigatório nos planos de AS. Estes têm como objetivo o conhecimento das realidades a partir da leitura dos territórios, microterritórios ou outros recortes socioterritoriais que possibilitem identificar as dinâmicas sociais, econômicas, políticas e culturais que os caracterizam, conhecendo suas demandas e potencialidades. A realização deste diagnóstico requer ações tais como o:

(I) processo contínuo de investigação das situações de risco e vulnerabilidades sociais presentes nos territórios, acompanhado da interpretação e análise da realidade socioterritorial e das demandas sociais que estão em constante mutação, estabelecendo relações e avaliações de resultados e de impacto das ações planejadas; (II) identificação da rede socioassistencial disponível no território, bem como de outras políticas públicas, com a finalidade de planejar a articulação das ações em resposta às demandas identificadas e a implantação de serviços e equipamentos necessários; (III) reconhecimento da oferta e da demanda por serviços socioassistenciais e definição de territórios prioritários para a atuação da política de AS. (IV) utilização de dados territorializados disponíveis nos sistemas oficiais de informações (BRASIL, 2012, p. 25).

Ademais, destaca-se a necessidade da pactuação das metas nacionais e estaduais expressando o compromisso com o aprimoramento do SUAS em todos os entes federativos em conjunto. Nesse sentido, valoriza-se:

As ações articuladas e intersetoriais de apoio técnico e financeiro à gestão descentralizada, capacitações, elaborações de normas e instrumentos, publicações de materiais informativos e de orientação técnica, juntamente, com o acompanhamento e assessoramento das ações. (BRASIL, 2012, p. 26).

E, por fim, o planejamento do financiamento da política pública de AS se dá através dos instrumentos de programação orçamentária na administração pública: o Plano Plurianual (PPA⁶), a Lei de Diretrizes Orçamentárias

6 Plano Plurianual – PPA, o qual expressa o planejamento das ações governamentais de médio prazo e envolve quatro exercícios financeiros, tendo vigência do segundo ano de mandato até o primeiro ano de mandato do governo seguinte; (2) a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, a qual define as prioridades, metas e estabelece estimativas de receita e limites de despesa a cada ano; e (3) Lei Orçamentária Anual – LOA, a qual explicita as prioridades e possibilidades de gasto em rubricas de receita e créditos à disposição, a qual é composta pelo Orçamento Fiscal, que compreende nos fundos, órgãos e entidades da administração pública direta e indireta e as fundações públicas; pelo Orçamento de Investimento das Estatais, nas empresas em que o poder público detenha maior capital social com direito a voto; e pelo Orçamento da Seguridade Social, que congrega as Políticas de Saúde, Previdência e Assistência Social (BRASIL, 2005, p. 40).

rias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Apesar dessas disposições normativas para dar impulso à gestão da AS em âmbito nacional, sabe-se que a realidade municipal brasileira apresenta um conjunto de constrangimentos estruturais, tais como a precária arrecadação tributária somada às reduzidas condições socioeconômicas que se refletem no conjunto de capacidades, ou baixas capacidades, para implementar políticas públicas.

O caso de Porto Alegre, entretanto, difere dessa situação por se apresentar como uma grande capital, berço do Orçamento Participativo (OP), a qual investiu nas práticas de planejamento ao longo de sua trajetória de gestão. Desta maneira, esperava-se encontrar uma prática mais institucionalizada dessa tarefa. Entretanto, através dos achados das entrevistas, verificou-se que esse cenário se mostra distinto.

3. O PLANEJAMENTO NA POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE – RS

Para compreender a construção das estruturas de planejamento em AS no caso de Porto Alegre faz-se necessário contextualizar a criação do órgão gestor (a FASC) que coordena a implementação da política pública.

A Fundação de Assistência Social e Cidadania (FASC) é a instituição gestora da política de assistência social no município, responsável pela oferta de serviços, programas e benefícios que promovam a inclusão de cidadãos, famílias e grupos que se encontram em situação de vulnerabilidade e risco social, por meio de rede socioassistencial própria e também conveniada.

A fundação tem origem no ano de 1977 com o nome de Fundação de Educação Social e Comunitária (FESC⁷), com direção da Secretaria Municipal de Educação e Cultura. Em janeiro de 1993 foi implementado o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), no qual foi criado um grupo de trabalho denominado Foro Municipal da Assistência Social com o objetivo de elaborar o Plano Municipal de Assistência Social para Porto Alegre, sob a coordenação da FESC. O Foro era composto por entidades prestadoras de serviço, órgãos públicos das três esferas de governo, entidades de representação dos usuários, dos trabalhadores e de representantes das regiões do Orçamento Participativo. Após seis meses de trabalho, o Foro e a Prefeitura Municipal levaram ao conhecimento da população a proposta de Plano Municipal da AS, culminando na

7 Ponte entre o Executivo municipal e a administração dessas Unidades Operacionais, o que foi solucionado com a institucionalização da Divisão de Educação Social, Lazer e Recreação (DIES-LAR).

realização da I Conferência⁸ Municipal da AS da Cidade (PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 2017c).

No ano seguinte, pela Lei Municipal 7.414, a FESC começou a formular, promover e coordenar a política de AS através das ações de iniciativa pública e da sociedade, visando prover benefícios e serviços para o atendimento das necessidades básicas do indivíduo. Desta maneira, deixou de ser subordinada à Secretaria Municipal de Educação e passou a ter um presidente nomeado pelo prefeito. No ano de 2000, a FESC deu lugar à FASC, na qual as Unidades Operacionais⁹ passaram e ser designadas como Centros Regionais de Assistência Social e foram acrescidos Módulos de Assistência Social. Em 2007, a FASC começou o processo de avaliação para a implantação do SUAS, instituindo 22 CRAS e 9 CREAS três anos depois – conforme previsto na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais de 2009 (PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 2017a).

No que tange à construção das estruturas de planejamento e a adequação das diretrizes e ações do SUAS nos Planos e Leis de exceções do município, cabe assinalar que quem orienta, coordena e acompanha o planejamento geral do município, incluindo o da AS, é a Secretaria Municipal de Planejamento Estratégico e Orçamento (SMPEO), que foi criada em dezembro de 2012 a partir da unificação do Gabinete de Planejamento Estratégico (GPE) e do Gabinete de Programação Orçamentária (GPO). A partir disso, a FASC, em conjunto com as outras áreas setoriais, envia seus planos para a SMPEO, que tem por compromisso unificá-los de forma coerente na construção de um planejamento governamental que visa o desenvolvimento socioeconômico por meio da prestação de serviços públicos de qualidade.

Essas funções táticas de organização são de responsabilidade de gerentes, dirigentes, supervisores e agentes encarregados de operacionalizar as estratégias formuladas pelo alto escalão da burocracia, isto é, pelas chamadas burocracias de médio escalão (OLIVEIRA; ABRUCIO, 2011), as quais gerenciam

8 Teve as seguintes aprovações: (1) 1º Plano Municipal da Assistência Social de Porto Alegre; (2) criação do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS); (3) criação das Comissões Regionais de Assistência Social (CRAS, hoje CORAS), vinculadas ao CMAS; (4) criação do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS); (5) eleição de 64 delegados para a 1ª Conferência Estadual de Assistência Social do Estado, promovida de 15 a 17 de setembro de 1993 pelo Comitê Interinstitucional de Assistência Social (CIAS/RS) (PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 2017a).

9 São estes: (1) CECOPAM – Centro de Comunidade Parque Madepinho, no bairro Cavahada; (2) CEPRIIMA – Centro Esportivo Primeiro de Maio, no bairro Passo D’Areia; (3) CECORES – Centro de Comunidade Vila Restinga, no bairro Restinga; (4) CEVI – Centro Esportivo Vila Ingá, no atual Eixo Baltazar; (5) CECOFLORE – Centro de Comunidade Vila Floresta, no antigo Parque Florestal; (6) CECOVE – Centro de Comunidade Vila Elizabeth, no bairro Sarandi; (7) CEGEB – Centro Esportivo George Black, no bairro Medianeira; (8) Centro Social Vila Mapa, no bairro Lomba do Pinheiro (PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 2017a).

os burocratas de nível de rua (LIPSKY, 2019), funcionando como o elo entre esses implementadores e os formuladores – sendo essa função realizada pela FASC no município de Porto Alegre, como citado anteriormente.

Descendo do planejamento na burocracia de médio escalão para a burocracia de nível de rua foi constatado, junto às entrevistas com os gestores e trabalhadores dos CRAS, que o planejamento é valorizado como prática de gestão unanimemente; entretanto, sua implementação ou “saída do papel” é um processo tortuoso e complicado.

Sobre a valorização do planejamento, refere uma das entrevistadas:

Sem planejamento tu não consegues lidar com as dificuldades, sem planejamento tu não consegues enxergar o tamanho da situação. Tu tens que ter planejamento, a afinação da entrada dos usuários em relação aos serviços. Mais do que nunca diante desse caos nós precisamos ter planejamento. A gente fica pensando que a gente planeja de acordo com o que a gente tem, porque, se eu não conseguisse planejar, seria o caos. (Entrevista 1).

Sobre a prática de planejamento, referem um conjunto de constrangimentos que dificultam a sua implementação. O longo processo de implementação do SUAS no município e sua demora seria um fator agravante, como cita um dos entrevistados:

O município levou oito anos (de 2005 a 2013) para a implementação do SUAS. Ele sentou em cima do recurso e não desenvolveu (a política), foi bem atrasado, a gente saiu de módulo e passa direto a ser CRAS. (Entrevista 1).

Há um conhecimento superficial sobre o conceito de planejamento entre os gestores dos aparelhos de CRAS que atendem a população. Não se faz referência à necessidade de montar os planos municipais de assistência com um conjunto de atores, inclusive a população beneficiária, simultaneamente com a gestão. Muitas vezes a compreensão de plano se confunde com a de reuniões de trabalho:

Então planejamento é para isso, para não marcar duas atividades para o mesmo horário e dia para que não atrapalhe o andamento de todo o serviço. (Entrevista 3).

Os próprios técnicos dos CRAS reconhecem a dificuldade para planejar e apontam a necessidade de um aporte do restante do sistema municipal para que possam fazer um do atendimento:

nós somos as atividades fim, temos que ter uma retaguarda das atividades meio, ou seja, dos gestores também da sede da FASC, que nos dê garantias de questões que a gente precisa executar na ponta. (Entrevista 1).

Ademais, destacam que não há estrutura disponível para que os responsáveis pela prática do planejamento possam fazer o seu trabalho. O acesso à internet e à linha telefônica são incertos, o que impede a comunicação entre os CRAS, os gestores, e os usuários para a obtenção de informações necessárias para o planejamento de todo território, como relata um entrevistado:

Já ficamos mais de dez vezes sem internet neste ano, só neste mês já são duas vezes, o telefone também já foi cortado, assim eu deixo de trabalhar, marcar reuniões, eu já fiz muito tempo em casa, mas vejo que há um descaso, não faço mais isso. (Entrevista 4).

Referem que, muitas vezes, possuem apenas um computador para uso coletivo, em mau estado de conservação e, portanto, sem as condições mínimas de trabalho, que incentivo há para planejar:

Não se tem nem computador ou impressora direito. Isso aqui (apontando para o computador) é uma carroça velha. Quando não falta material de expediente, caneta, pano para o chão. (Entrevista 1).

Soma-se a esses constrangimentos estruturais para a realização do planejamento a dimensão e complexidade do município no que tange à sua “questão social”. Segundo dados divulgadas pelo IBGE, Porto Alegre é a 10ª maior cidade do país em tamanho populacional, chegando a quase um milhão e meio de habitantes, ou seja, é considerada na Tipificação dos Serviços do SUAS como uma metrópole, apresentando 2,6% de população em extrema pobreza (IBGE, 2011). Isso tem efeitos diretos sobre o planejamento da política, assim como destacam os entrevistados:

“A gente planeja, mas nem sempre consegue executar o que a gente planejou. Temos muitas situações que não temos controle.” (Entrevista 2).

“Nós temos aqui 23 bairros da cidade. É um território bastante grande.” (Entrevista 1).

A falta de recursos humanos para atender à prestação de serviços é outro fator crucial que impossibilita a realização de planejamento a longo prazo:

“Fiquei cinco meses tendo só um técnico, e para teres um planejamento a médio ou longo prazo tens que ter recursos humanos. Se não os têm, tens que trabalhar com o planejamento imediato.” (Entrevista 1)

Essa situação está agravada no atual contexto de Porto Alegre (ano de 2017), em que faltam trabalhadores em função do encerramento de convênio e o não chamamento para concurso público, conforme previa a NOB-RH de 2006. De acordo com tal norma, o SUAS, a partir de 2006, incentivou, através da disponibilização de recursos, a realização de concursos específicos para

trabalhadores da AS na intenção de promover a maior institucionalização do sistema. Entretanto, Porto Alegre, apesar de assumir esse compromisso e realizar o concurso público no momento em que aderiu à política, permaneceu renovando o convênio da empresa terceirizada que prestava serviço há sete anos no município, sem chamar os aprovados: *“nós temos aqui 10% quadro próprio e 90% terceirizado, que inclusive são instáveis: se não pagam, não vêm.”* (Entrevista 1). Os aprovados no concurso público, atualmente, entraram com processo de impugnação do convênio, o que ocasionou a saída de todos os trabalhadores terceirizados, afetando diretamente o planejamento:

“A gente tinha ali as equipes técnicas dos CRAS e uma boa parte deles era terceirizada.” (Entrevista 2); *“agora sem os terceirizados, somos só eu [coordenadora] e as duas técnicas, daí tenho que ficar aqui [na recepção] atendendo telefone. Esse CRAS nunca teve a equipe completa.”* (Entrevista 4).

“A gente tem reuniões mensais sistemáticas, onde faz o planejamento. Mas hoje a gente consegue fazer o planejamento semanal, não se consegue fazer um planejamento de médio e longo prazo, a gente vem com a construção de um planejamento, com alinhamento conceitual junto aos territórios tanto de rede própria quando de rede privada.” (Entrevista 1).

Diante dessa realidade, a cidade optou por adotar um sistema de atendimento do Programa de Atendimento Integral à Família (PAIF) junto às entidades da sociedade civil que já prestavam serviços para a AS antes da implementação do SUAS, com o chamado Serviço de Atendimento Familiar (SAF). Os SAFs não estão tipificados na política de AS, e o SUAS aponta que somente a rede própria (pública) pode executar o serviço de PAIF. Além disso, a Rede de Atendimento Socioassistencial da Proteção Básica conta com entidades parceiras que realizam o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), este tipificado pelo SUAS e não exclusivo da rede pública de atendimento.

Desse modo, o monitoramento do planejamento dessas entidades conveniadas e parceiras ocorre por meio de reuniões sistemáticas – que variam de mensais a semanais – chamadas de Reuniões de Regionalização, com as coordenações dos CRAS de referência, nas quais, segundo os entrevistados, não têm acesso aos espaços de construção desse planejamento, mas procuram alinhar os conceitos junto aos técnicos desses locais. Todavia, os entrevistados explicitam que há dificuldades de entendimento da mudança de conceitos preestabelecidos por conta da trajetória desses locais, muitas vezes de cunho religioso e pautado nas lógicas de disciplina escolar:

“A AS em Porto Alegre foi construída por entidades de cunho religioso” (Entrevista 2); *“é muito difícil fazer eles entenderem que trabalhar com espiritualidade é diferente que religiosidade. Muitos rezam antes das atividades.”* (Entrevista 4)

“Eles ainda chamam de alunos, têm o caderninho amarelo de anotações e trabalham segundo o calendário escolar, mas SCFV é muito mais do que alimentar as crianças e tentar deixá-las quietas.” (Entrevista 4).

Outra forma de planejamento citada pelos entrevistados foram as Reuniões de Rede Geral, com todos os serviços públicos possíveis da região de cobertura do CRAS. Na prática, entretanto, apenas um aparelho (CRAS) estava realizando essas reuniões mensalmente, juntamente com as reuniões semanais de equipe interna para a realização do planejamento de curto prazo, as quais não possuem uma orientação padrão de quem são as pessoas que devem participar.

Ou seja, a ideia de planejamento que a maioria dos entrevistados reconhece é a metodologia da reunião, onde muitas vezes pouco se encaminha de ações concretas a serem realizadas.

O objetivo de planejar e compor o plano municipal de AS como norteador do futuro da política pública não aparece nas falas dos entrevistados, tampouco as estratégias de participação no planejamento setorial por meio do PPA no município.

“Não, nem se sabe o que é isso. Nós não temos nem notícias disso. Mas por vezes a Proteção Básica pede para darmos opiniões sobre o que é necessário.” (Entrevista 1)

“Eu não sei, mas eu acho que não. É muito mais um ‘não, eu não sei’ do que um ‘definitivamente, não’. Talvez aconteça que lá na PSB, se não me falha a memória, elas nos consultam em algum momento, elas montam e nos consultam, do tipo ‘o que vocês acham?’” (Entrevista 2)

Uma questão importante referida pelos entrevistados para essa baixa adesão coletiva ao planejamento e a reduzida (ou nenhuma) participação no PPA foi o fato de a política pública deixar pouco espaço para a discricionariedade do burocrata da “ponta”. Por se tratar de uma política normatizada nacionalmente, o desenho vem pronto, cabendo ao ente local apenas implementá-la. Ou seja, o planejamento nesse caso é importante apenas para executar a política pública de acordo com as normativas, mas os esforços criativos de formulação de objetivos estratégicos de médio e longo prazo ficam subtraídos nessa realidade. Conforme revela a entrevistada:

“Como se executam as questões técnicas, a partir das diretrizes nacionais, que reescrevem isso dentro do município e se faz o planejamento das ações nos territórios.” (Entrevista 1)

Outra dimensão importante a se salientar é a presença de um esforço de planejamento seletivo. Ou seja, percebeu-se a tendência nos CRAS com maiores equipes e infraestrutura de participação de técnicos, apenas, nos pro-

cessos decisórios. Isto é, a Coordenação, com os assistentes sociais e psicólogos, decidem e encaminham as principais ações nos CRAS. Em algumas situações são realizadas reuniões com o restante dos trabalhadores, geralmente com objetivo de informar o que já foi previamente decidido.

Já em locais com menor infraestrutura e que disponha de recursos humanos reduzidos há, geralmente, a participação de todos os funcionários do local, desde o grupo administrativo até mesmo os trabalhadores de limpeza e portaria, com a justificativa de que *“o porteiro é o primeiro acesso do atendido, se ele tem que saber o que estamos fazendo”* (Entrevista 4). Mas isso é apenas uma tendência, dado que, diante do observado, as coordenações do equipamento público têm ampla liberdade para decidir sobre como ocorrerá a construção do planejamento e das ações cotidianas dos CRAS.

Diante do exposto, nota-se no caso da AS um conjunto de elementos que interferem no conhecimento e prática do planejamento setorial, que incluem: a incipiência da implementação do SUAS em Porto Alegre; a falta de estrutura de recursos humanos e inclusive de estabilidade e continuidade dos servidores para atuarem em áreas de gestão; o fato da política pública estar, de certa forma, engessada – o que interfere nos esforços de pensá-la e planejá-la de acordo com os interesses locais da população. As reuniões são tomadas como sinônimo de planejamento e não há técnicas aplicadas para a realização do mesmo. Ademais, há que se referir que há certa separação e distanciamento entre atores planejadores e executores da política pública, mesmo no âmbito dos serviços de “ponta”.

REFLEXÕES FINAIS

O caso estudado revela que o planejamento como prática que orienta o rumo estratégico e a execução dos serviços analisados é ainda bastante incipiente. Em que pese os entrevistados revelarem ser de extrema importância o planejamento para entenderem os rumos que estão dando para as políticas públicas, para visualizarem seus resultados e onde se acerta ou se erra, a prática pode ser sintetizada ainda como protocolar. De fato, conhece-se pouco sobre a lógica e o sentido estratégico do planejamento como orientador dos futuros dessa política pública, e muito do que se faz na prática responde a uma necessidade formal. Ou seja, em grande medida as peças de planejamento são exigidas pelo governo federal, como no caso dos planos de AS pactuados no SUAS, em que as metas vêm estabelecidas pela prefeitura, não havendo uma análise situacional dos problemas em profundidade para o estabelecimento de práticas de elaboração nas próprias unidades (CRAS).

A partir dessa perspectiva e das discussões feitas neste trabalho, pode-

mos afirmar que a capacidade burocrática para o planejamento é central para a conformação de capacidades estatais municipais para implementar políticas públicas federais, especialmente a de AS no Brasil – que tem na figura dos municípios os principais responsáveis por sua implementação.

Aproximando das teses de Matus, foi possível perceber que há uma importante separação entre os atores que planejam e os que executam. Entre unidades e intraunidades, percebe-se que há um conjunto importante de atores envolvidos com conhecimento da política pública e dos territórios, mas que não têm espaço no planejamento – como os próprios trabalhadores do SUAS. Isso pode derivar de inúmeros fatores por eles levantados, tais como a falta de funcionários e a alta rotatividade, que faz com que restem poucos servidores para a tarefa de planejamento. Mas não se pode deixar de considerar a cultura mais elitizada do planejamento tradicional, que imputa este tipo de tarefa a apenas alguns atores com “capacidade”. Retomando os pressupostos do autor, ressaltamos que as políticas públicas com maior capacidade de atender às demandas cidadãos precisam ser pensadas e elaboradas o mais próximo possível desses agentes. Para tanto, planos orgânicos e que atendam aos problemas da unidade ou do território precisam ser realizados de maneira coletiva, a começar pelos próprios trabalhadores das unidades. Se é certo que fatores estruturais pesam sobre a prática do planejamento, como a falta de estrutura física e de recursos humanos e a própria incipiência de algumas políticas públicas, como a de AS, é notória a falta de compreensão sobre o sentido e técnicas deste instrumento para a gestão de políticas públicas – um espaço a ser preenchido pela literatura de políticas públicas em suas etapas de formulação e implementação.

REFERÊNCIAS

BACON, Kelly; BUNCH, Ron; CAMERON, Charles; DEIS, Robert; MORGAN, Douglas. What middle managers do in local government: stewardship of the public trust and the limits of reinventing government. **Public Administration Review**, v.56, n. 4, pp. 359-366, 1996. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/976377?seq=1>>. Acesso em: 05 fev. 2020.

BARCELLOS ROSA, Taciana. **O papel das entidades da sociedade civil na prestação de serviços à assistência social: um estudo sobre a implementação do serviço de convivência e fortalecimento de vínculos no município de Canoas (RS)**. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Políticas Públicas) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Porto Alegre. Pag. 111. 2016.

BIELCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro de 1930 a 1964**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004.

BRASIL. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências [Lei Orgânica da Assistência social – LOAS]. Brasília. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742compilado.htm>. Acesso em: 15 out. 2017.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. **Capacita-SUAS Planos de Assistência social: diretrizes para elaboração**. 1 ed., vol. 3. Brasília: MDS, pp. 120. 2008. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/SUAS_Vol3_planos.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2020.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução n. 130 de 15 de julho de 2005**. Aprova a Norma Operacional Básica da Assistência Social. Brasília, 2005. Disponível em: <<http://www.assistenciasocial.al.gov.br/sala-de-imprensa/arquivos/NOB-SUAS.pdf>>. Acesso em: 27 fev. 2020.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **Norma Operacional Básica da Assistência social: Aprimoramento da Gestão Qualificação dos Serviços Socioassistenciais**. Brasília, 2010.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução n. 33 de 12 de dezembro de 2012**. Aprova a Norma Operacional Básica da Assistência Social (NOB-SUAS 2012). Brasília, 2012. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/noticias/nob-suas-2012-resolucao-cnas-33-2012>>. Acesso em: 27 fev. 2020.

CHANG, Ha-Joon. **Maus samaritanos: o mito do livre comércio e a história secreta do capitalismo**. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 2008.

CINGOLANI, Luciana. The state of state capacity: a review of concepts, evidence and measures. **MERIT Working Paper**, n. 53. United Nations University: Maastricht Economic and Social Research Institute on Innovation and Technology, 2013. Disponível em: <<https://ideas.repec.org/p/unm/unnumber/2013053.html>>. Acesso em: 05 fev. 2020.

EVANS, Peter; RUESCHEMAYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda. **Bringing the State Back In**. New York: Cambridge University, 1985.

FLOYD, Steven; WOOLDRIDGE, Bill. Middle management involvement in strategy and its association with strategic type: a research note. **Strategic Management Journal**, v. 13, special issue, p. 153-167, 1992. Disponível em: <https://www.academia.edu/28103476/Middle_management_involvement_in_strategy_and_its_association_with_strategic_type_A_research_note>. Acesso em: 27 fev. 2020.

FRIEDMANN, John. Dois Séculos de teoria do planejamento. In: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz. **Planejamento e Orçamento Governamental**. Brasília, ENAP, 2006. pp. 69-109. Disponível em: <<https://repositorio.ena.gov.br/bitstream/1/809/1/Colet%C3%A2nea%20Planejamento%20e%20Or%C3%A7amento%20-%20A%20metodologia%20de%20gest%C3%A3o%20estrat%C3%A9gica.pdf>>. Acesso em: 05 fev. 2020.

GOMIDE, Alexandre; PIRES, Roberto (edit.). **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2014. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3098>>. Acesso em: 27 fev. 2020.

GOMIDE, Ávila; PEREIRA, Ana; MACHADO, Raphael. O conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica. **Sociedade e Cultura**, v. 20, p. 3-12. 2017. Disponível em: <<https://www.revistas.ufg.br/fchf/article/view/51311>>. Acesso em: 27 fev. 2020.

GOMIDE; Alexandre Ávila; BOSCHI, Renato Raul (Orgs.). **Capacidades Estatais em Países Emergentes: o Brasil em perspectiva comparada**. Rio de Janeiro: IPEA, 2016.

GOUVEA, Gilda Portugal. **Burocracia e elites burocráticas no Brasil**. São Paulo: Pauliceia, 1994.

HEIMER, Carol. Resilience in the middle: Contributions of regulated organizations to regulatory success. **Annals of American Academy of Political and Social Science**. v. 649, n° 1, p. 139-156, 2013. Disponível em: <<https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0002716213491542>>. Acesso em: 27 fev. 2020.

HILL, Michael; HUPE, Peter. **Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice**. London: Sage, 2002.

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

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Cidades [ferramenta online]. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/porto-alegre/panorama>>. Acesso em: 27 fev. 2020.

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

LIPSKY, Michael. **Burocracia em nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos**. Tradução de Arthur Eduardo Moura da Cunha. Brasília: ENAP, 2019. Disponível em: <<https://repositorio.ena.gov.br/handle/1/4158>>. Acesso em: 27 fev. 2020.

LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz. Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 14, n. 41, p. 69-89, 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69091999000300005&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 27 fev. 2020.

LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; ROSA, Carlos Alberto. Radiografia da alta burocracia federal brasileira: o caso do Ministério da Fazenda. **Revista do Serviço Público**, ano 49, n. 4, p. 46-82, 1998. Disponível em: <<https://revista.ena.gov.br/index.php/RSP/article/view/400>>. Acesso em: 27 fev. 2020.

MATTHEWS, Felicity. Governance and State Capacity. In: LEVI-FAUR, David (Edit.). **The Oxford Handbook of Governance**. Oxford University Press, 2012.

MATUS, Carlos. **Adeus, senhor Presidente. Governantes governados**. São Paulo: Edições Fundap, 1996.

MATUS, Carlos. **Política, Planejamento e Governo**. Tomos I. Brasília, DF: IPEA, 1993a.

MATUS, Carlos. **Política, Planejamento e Governo**. Tomos II. Brasília, DF: IPEA, 1993b.

NOVE, Alec. **A economia do socialismo possível**. SP, Ática, 1989.

OLIVEIRA, Antonio. Burocratas da linha de frente: executores e fazedores das políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 6, pp. 1.551-1.573. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122012000600007&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 27 fev. 2020.

OLIVEIRA, Vanessa Elias de; ABRUCIO, Fernando Luiz. Entre a política e a burocracia: a importância dos burocratas de nível médio para a produção de políticas públicas em saúde e educação. In: **Encontro Anual da ANPOCS**, n. 35, 2011, Caxambu, Minas Gerais.

PAPI, Luciana. **A Dinâmica Federativa de Brasil e Argentina: Estudo comparado sobre as mudanças nos desenhos de formulação e Implementação de políticas de combate à pobreza e de assistência social**. p.235. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Programa de Pós Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2017.

PAPI, Luciana. **Repactuação das Relações Intergovernamentais na Implementação da Política de Assistência Social: uma análise na região metropolitana de Porto Alegre**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Programa de Pós Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2014.

PINHO, Carlos Eduardo Santos. Planejamento governamental no novo-desenvolvimentismo democrático: auge e deterioração das capacidades estatais (2003-2016). **Revista Política e Planejamento Regional**, v. 4, n. 2. Rio de Janeiro, 2017. p. 331-368. Disponível em: <<https://doaj.org/article/7b3e2d-277db443e8ac30489ea3241949>>. Acesso em: 27 fev. 2020.

REPETTO, Fabian. **Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina**. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31, 2003.

SCHNEIDER, Ben. **Burocracia pública e política industrial no Brasil**. São Paulo: Editora Sumaré, 1994.

SOUZA, Celina. Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas. **Rev. Adm. Pública**, v. 51, n. 1, p. 27-45. Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S003476122017000100027&lng=en&nr-m=iso>. Acesso em: 27 fev. 2020.

SOUZA, Celina. **Modernização e capacidade burocrática e financeira do Estado na política de assistência social**. Projeto de pesquisa submetido ao CNPq para solicitação de bolsa de produtividade em pesquisa. Agosto, 2010.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Brasília: Ed. UnB, 1978.

CAPÍTULO 6

DA SEGURANÇA NACIONAL À SEGURANÇA CIDADÃ E O RETORNO AO ENDURECIMENTO PENAL: UMA ANÁLISE DOS PLANOS NACIONAIS DE SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL RECENTE

KÁLITA TRINDADE

Mestranda em Políticas Públicas no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (UFRGS).

LÍGIA MORI MADEIRA

Doutora em Sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Professora Associada do Departamento e do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

INTRODUÇÃO

Políticas públicas que causem impacto na sociedade envolvem diversos fatores como, por exemplo, reconhecimento da existência de um problema público, diagnósticos, formulação de alternativas, um corpo técnico, implementação que funcione de fato, monitoramento e avaliação constantes. Entretanto, muitas vezes esses processos não acontecem da forma como deveriam e projetos e programas propostos acabam fadados ao fracasso. Ao olhar para a área es-

pecífica da segurança pública, revela-se um quadro ainda pior, uma vez que cada governo tenta propor uma ação diferente (dada a falta de institucionalização do setor e seus conflitos federativos) para resolver problemas que constitucionalmente caberiam aos estados, mas que sozinhos não conseguem dar conta de um cenário tão complexo.

Segundo Mesquita Neto (2011), nas sociedades modernas e complexas o conceito de segurança pública passou a significar funções de Estado a partir de um conjunto de ações que assegurem a convivência ordenada, pacífica e tranquila. Ele salienta que em regimes democráticos a segurança estaria voltada principalmente à garantia dos direitos dos cidadãos, particularmente à vida, à liberdade e à igualdade de todos perante as leis. Quando olhamos para o Brasil, vemos que a segurança pública esteve na pauta de todos os governos recentes por se tratar de um assunto de interesse nacional e por afetar diretamente a população. Ao longo da história brasileira, diversos fatores influenciaram a formulação e implementação dos Planos Nacionais de Segurança Pública. Entender o conteúdo e a política pública proposta em cada plano é importante para compreender o histórico e as diferentes fases da segurança pública no Brasil.

Para Lima, Steffen e D'Ascenzi (2018), um plano da política pública apresenta a estrutura da intervenção, seus objetivos e os meios para alcançá-los. Trata-se de uma estrutura normativa que expõe a forma e os propósitos de uma política pública. Além disso, um plano pode ser caracterizado como um artifício para caracterizar certas decisões, sendo ele um balizador de um curso de ações (JAMESON, 1963).

Partindo dessa definição de plano, este capítulo buscou analisar todos os planos nacionais de segurança pública elaborados no Brasil pós-Constituinte, sendo que desde o governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) todos os governos imprimiram suas marcas na segurança pública, chegando até o governo atual e seu projeto de lei, o Pacote Anticrime, que está em tramitação no Congresso Nacional. Ao analisar esses planos, buscamos identificar se eles correspondem ao que a literatura sobre políticas públicas considera como tal e se estão presentes os elementos fundamentais que devem estar contidos num plano, como: análise e identificação de problemas; consequências futuras das principais variáveis; uma fixação de metas, objetivos e alvos; uma relação de padrões e prioridade de ação; e um esboço com a distribuição dos recursos financeiros (JAMESON, 1963).

No caso específico deste trabalho, observar os planos de segurança pública pode nos mostrar o contexto em que essas políticas foram formuladas e como o problema da violência e da criminalidade foi enfrentado, seja via produção de diagnósticos e indicadores, quais políticas públicas são propostas, suas visões, metas, meios de operacionalização, e se incluem o monitoramento e

avaliação como parte do processo. Analisar os planos significa compreender o que essa estrutura normativa expõe sobre a forma e os propósitos da política pública proposta.

O capítulo adotou a seguinte estratégia metodológica: uma análise qualitativa (documental) dos planos nacionais de segurança pública com auxílio do software Nvivo, buscando encontrar a visão de segurança pública, se há a realização de um diagnóstico, quais as principais metas, os meios para operacionalizá-las e se há previsão de monitoramento e avaliação.

O texto está dividido em três seções: na primeira, fizemos uma análise geral sobre políticas públicas na área de segurança pública. Após, um breve apanhado sobre a trajetória da segurança pública no Brasil e os seus paradigmas. Por fim, na última seção selecionamos os planos para análise: o Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP) do governo FHC, o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI) do governo Luís Inácio Lula da Silva (Lula), o Plano Nacional de Prevenção e Redução de Homicídios (PNPRH) formulado no governo Dilma, o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social do governo Michel Temer e a proposta do Pacote Anticrime do atual governo Bolsonaro. A escolha desses planos se deu pelo fato de que, em muitos governos, são os únicos formulados para a área, e regem toda a política pública voltada para a segurança no país. Além disso, esses são todos os planos de segurança existentes até agora, considerando o país após a sua redemocratização. Analisar os planos é um ponto importante para compreender quais são as soluções que os governos têm tentado dar para o problema complexo que é a segurança pública.

1. POLÍTICAS PÚBLICAS NA ÁREA DE SEGURANÇA PÚBLICA

Para Lasswell (1936) as políticas públicas são o governo em ação, sendo quem ganha o quê, quando e como. Saporì (2007) afirma que ter uma política pública significa ter razões ou argumentos que contenham não só a compreensão de um problema como também a sua solução. Assim, a ação do Estado, segundo esse autor, é capaz de impactar em alguma medida a incidência da criminalidade. Para Dias e Matos (2012) uma política pública implica estabelecimento de uma ou mais estratégias orientadas à solução de problemas públicos. Para que uma política de governo se converta em políticas públicas é necessário que esta se baseie em programas concretos, critérios, linhas de ação e normas, planos, previsões orçamentárias (DIAS; MATOS, 2012).

Há um processo por trás de toda e qualquer formulação e implementação de cada política pública. Alguns autores classificam como processo ou ciclo de políticas públicas em que diferentes etapas acontecem até a formulação da

política propriamente dita. Kingdon (2003) divide em quatro fases: estabelecimento da agenda, consideração de alternativas para a formulação, escolha dominante entre o conjunto de alternativas disponíveis e implementação da decisão. Howlett, Ramesh e Perl (2013) dividem o processo em cinco estágios diferentes, sendo eles a montagem da agenda, a formulação da política, a tomada de decisão, a implementação e a avaliação. Algumas abordagens já incluem o monitoramento e a avaliação como partes integrantes do processo, sendo essenciais para o desenvolvimento e acompanhamento das políticas públicas.

A literatura costuma distinguir as políticas de segurança pública e as políticas públicas de segurança. Segundo Oliveira (2002), enquanto as políticas públicas de segurança englobam tanto ações governamentais quanto não governamentais que causam impacto no problema da criminalidade e da violência, as políticas de segurança pública estariam mais focadas na atividade tipicamente policial e suas atribuições.

Filocre (2009) classifica as políticas de segurança como minimalistas ou maximalistas, gerais (abrangentes) ou locais, distributivas ou redistributivas, reguladoras ou constitutivas, preventivas ou reativas, estruturais ou tópicas, multissetoriais ou específicas, de combate à criminalidade ou de combate a criminalidades específicas e emergenciais ou contínuas.

As minimalistas estariam voltadas para uma atuação estatal fortemente focada em um ou poucos tipos de ações estatais de controle à criminalidade, sendo o objetivo dessa política a criminalidade e não as pessoas a ela expostas direta ou indiretamente. As maximalistas propõem a melhoria da segurança pública equacionada com a redução do medo e da insegurança e melhoria da qualidade de vida das pessoas na comunidade ou sociedade. A redução da criminalidade é condição necessária, mas não suficiente para a melhoria da segurança pública, sendo o objeto da política as pessoas. As políticas gerais são aquelas que preveem a mesma estratégia para todo o território e, em contraponto, as locais estabelecem ações particularizadas de acordo com as necessidades de manutenção da ordem pública regional ou local.

Ainda segundo Filocre (2009), as políticas de segurança distributivas seriam aquelas com intervenções estatais de baixo grau de conflito, uma vez que um grande número de indivíduos se beneficia sem custos aparentes. Já as redistributivas focariam o deslocamento de recursos de toda ordem para beneficiar certas camadas sociais ou grupos da sociedade.

Outras políticas descritas pelo autor são as reguladoras e as constitutivas (estruturadoras). As primeiras trabalhariam com ordens e proibições: seus objetivos são evitar comportamentos considerados negativos. Já as constitutivas (estruturadoras) seriam as que criam, modificam e modelam instituições, bem como determinam a configuração de processos de negociação, cooperação e consulta entre atores políticos.

Existem ainda as políticas preventivas, que se dividem em primárias e secundárias, e as reativas. As primárias seriam elaboradas com o objetivo de manter a criminalidade em nível condizente com a estabilidade social. As políticas reativas repressivas visariam retornar a criminalidade ao patamar desejado; as preventivas secundárias evitariam que os índices de criminalidade novamente ultrapassem o nível de estabilidade. Políticas estruturais estariam focadas em alcançar ou manter a ordem mediante ações sobre macroestruturas econômicas e pensadas a longo prazo. As tópicas seriam ações sobre condições imediatas com o objetivo de manter a ordem pública, servindo a ocasiões de pronta-resposta à variação indesejada da criminalidade, com resultados colhidos no curto prazo, mas sem efeitos que perduram além do tempo necessário ao reequilíbrio da criminalidade.

Filocre (2009) ainda fala nas políticas multissetoriais, que teriam ações distribuídas por diversos segmentos, e nas específicas, em que apenas um setor estaria envolvido. As de combate à criminalidade genérica e específica, elaboradas para combater a criminalidade e que podem alterar o equilíbrio social. Por fim, temos as emergenciais e as contínuas. As emergenciais seriam elaboradas com antecedência, prevendo instrumentos de pronta-ação em determinado momento, sendo uma política de implementação em curto espaço de tempo e com efeitos imediatos. As contínuas trabalhariam com a ideia de processo, de sistema social dinâmico, especificando ações de longo tempo.

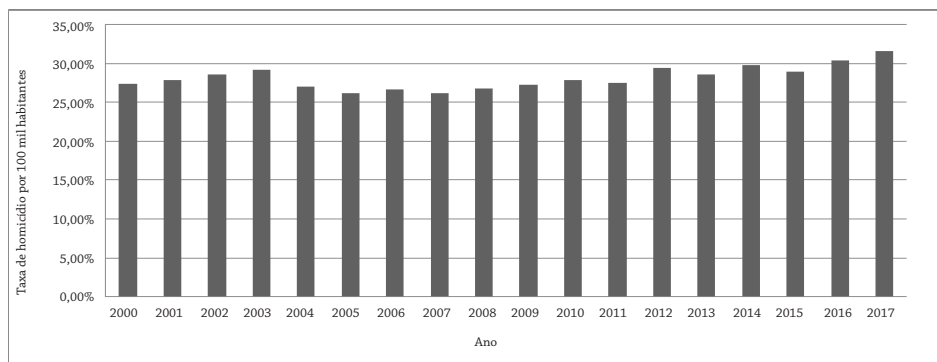
Em suma, políticas públicas envolvem mais do que simplesmente formular programas soltos. Há um processo até a formulação de fato. Pensando na área da segurança pública, essas são as principais classificações e distinções que temos. A próxima seção traz a trajetória da segurança pública no Brasil e os paradigmas em torno dessa área específica de políticas públicas.

2. A TRAJETÓRIA DA SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL E SEUS PARADIGMAS

Nos últimos anos o Brasil teve um aumento nos indicadores de violência e criminalidade, mostrando a necessidade cada vez maior de atenção para esse problema público que afeta o país. No ano de 2017, segundo o Atlas de Violência 2019¹, a taxa de homicídios no país chegou ao patamar de 31,6% homicídios por 100 mil habitantes, sendo a maior taxa registrada desde 2000. O gráfico a seguir mostra a evolução da taxa de homicídios no Brasil de 2000 até 2017.

¹ Dados do Atlas da Violência 2019.

Gráfico 1 - Taxa de Homicídios no Brasil por 100 mil habitantes de 2000 até 2017



Fonte: elaboração própria a partir de dados do Atlas da Violência 2019.

Entendemos que a violência e a criminalidade são multicausais e que há outros indicadores para se analisar a criminalidade e a violência. Entretanto, observando a taxa de homicídios podemos ver que, ao longo dos anos, ela está sofrendo elevações, uma vez que no ano de 2000 estava em 27,35%. Realizar um diagnóstico e compreender que a segurança pública precisa de atenção são passos para a formulação de políticas públicas que visem conter a criminalidade e o aumento da violência no país.

A trajetória da segurança pública no Brasil é marcada por diferentes paradigmas (FREIRE, 2009). Esses paradigmas de segurança seriam a forma de entender quais fatores determinam a formulação de políticas públicas de segurança durante os diferentes períodos da história brasileira, desde a ditadura, passando pelo curto período democrático e chegando até os dias atuais. O paradigma da Segurança Nacional corresponde ao período da ditadura militar (1964-1985), quando eram priorizadas a defesa do Estado e a ordem política e social. Não havendo distinção entre segurança nacional e segurança pública, a marca era a repressão em um contexto de direitos constitucionais suprimidos. Freire (2009) destaca que a violência nessa época era conceituada como ameaça aos interesses nacionais e à soberania e ordem pública. Nesse caso, o papel do Estado era a eliminação de qualquer ameaça aos interesses nacionais tendo como foco principal a atuação das Forças Armadas.

O segundo paradigma, da Segurança Pública, vigente a partir da Constituição de 1988, é marcado pela separação entre segurança pública e segurança nacional, sendo a primeira voltada à manifestação da violência no âmbito interno do país e a segunda referente às ameaças externas à soberania nacional e defesa do território (FREIRE, 2009). Esse paradigma destaca principalmente que

a segurança pública é um dever do Estado e direito e responsabilidade de todos. Mesmo trazendo inovações em relação ao paradigma anterior, esse paradigma ainda se mostrou muito centrado no Estado e no uso do seu aparato de justiça criminal, sendo esses os responsáveis por gerir questões sobre segurança pública (SALVARREY, 2018).

O terceiro e último paradigma é pensado a partir do contexto histórico da consolidação dos direitos de cidadania e fortalecimento da participação social (FREIRE, 2009). Para o paradigma da segurança cidadã a criminalidade e a violência são vistas a partir de fatores multicausais e que envolvem outras instituições para além do aparato policial. As políticas de segurança cidadã envolveriam diversas ações, como a inclusão social, a melhoria de contextos urbanos associados ao medo e ao perigo real, a facilitação ao acesso dos cidadãos a mecanismos institucionais e/ou alternativos à resolução de conflitos e a construção de capacidades institucionais. A violência é entendida nesse paradigma como um conjunto de fatores que ameaçam o gozo pleno da cidadania por parte dos indivíduos, sendo ela multicausal. Por isso, necessitaria de uma demanda estratégica multissetorial de prevenção e controle. O Estado aqui atuaria na implementação de políticas setoriais articuladas nas três esferas de governo (FREIRE, 2009).

Os diferentes planos analisados foram formulados no âmbito desses paradigmas. Foi durante o governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) que surgiu o primeiro Plano Nacional de Segurança Pública, marcado por passos importantes para a afirmação de uma pauta significativa para a segurança pública regida por princípios democráticos. Desde então, cada governo democraticamente eleito tem imprimido suas marcas à segurança pública. A seção a seguir, a partir da literatura sobre políticas públicas de segurança, apresenta a trajetória e as características dos planos nacionais de segurança pós-redemocratização, buscando realizar uma análise comparada.

3. OS PLANOS NACIONAIS DE SEGURANÇA NO BRASIL PÓS-REDEMOCRATIZAÇÃO: CONTEXTOS, CLASSIFICAÇÕES, SIMILITUDES E DIVERGÊNCIAS

A transição da ditadura para a democracia trouxe conceitos de grande relevância no que tange à percepção cultural associativa de momentos históricos, tais quais: pensar a “segurança pública” em substituição à “segurança nacional” vigente no período anterior, contribuindo assim para uma mudança no paradigma vigente (SALVARREY, 2018). Entretanto, ao longo das décadas os problemas com a criminalidade e a violência tornaram-se cada vez maiores e as taxas começaram a sofrer elevações. Saporì (2007) destaca que o fenômeno

se acentuou principalmente durante a década de 1990, concentrando-se nos grandes centros urbanos.

Diversos acontecimentos começaram a chamar atenção para a segurança pública no país, destacando-se eventos como o massacre do Carandiru em 1992, a Chacina da Candelária e, já no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), o Sequestro do Ônibus 174. Assim, foi buscando dar resposta a esses eventos trágicos desse contexto que no ano de 2000 foi criado o primeiro Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP).

O PNSP implicaria no reconhecimento da importância da prevenção da violência e no mútuo fortalecimento dos programas sociais implementados pelos três entes federativos, assim como foi o momento em que a segurança pública passou a ser vista como um problema de ordem social. Uma das metas desse plano era principalmente a diminuição do acesso a armas por parte dos cidadãos, incluindo, assim, medidas para o desarmamento da população.

Agir tanto no sentido de reforçar o controle de entrada e saída de armas no País, dificultando e reduzindo ao máximo o seu acesso pelo banditismo, como também desarmar completamente a sociedade brasileira, evitando mortes por motivos banais. (PNSP, 2000, p. 9).

A solução para o enfrentamento da violência e redução de seus índices proposta no plano seria dada a partir da integração entre as três esferas de governo, trazendo ainda organizações da sociedade e civil e um forte apelo à participação.

A solução para a complexa e desafiadora questão da segurança exige o efetivo envolvimento de diferentes órgãos governamentais em todos os níveis, entidades privadas e sociedade civil. Busca-se, com o estabelecimento de medidas integradas, aperfeiçoar a atuação dos órgãos e instituições voltadas à segurança pública em nosso País, permitindo-lhes trabalhar segundo um enfoque de mútua colaboração. Somente com essa participação conjunta, este programa terá efetividade e criará condições para o desenvolvimento de ações mais eficazes. (PNSP, 2000, p. 4).

Entretanto, mesmo com uma nova visão de segurança pública e trazendo outras instituições para o centro da questão, o PNSP revelou algumas fraquezas, principalmente referentes à sua implementação. Segundo Adorno (2003), o governo FHC e o Plano Nacional de Segurança Pública foram excelentes em formular políticas públicas de segurança, mas a implementação não ocorreu: “um ano após a execução do PNSP parecia que nada havia sido implementado” (ADORNO, 2003). Outro ponto importante: o plano não tinha uma concepção sistêmica dos problemas, nem diagnóstico e estabelecimento de metas e critérios, métodos e mecanismos de avaliação e monitoramento. Um balanço geral sobre o plano considera que nele a questão da segurança atingiu status

político superior, reconhecendo a importância e gravidade do problema e a necessidade da responsabilização do governo federal, além de um compromisso político maior com a agenda de direitos humanos. Não obstante, estava mantida a permanência das estruturas organizacionais e seus formatos obsoletos e autoritários.

Durante o governo FHC, outra construção institucional que precisa ser referida é a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), criada em 1997 e servindo como estabelecimento de condições de cooperação entre as instituições de segurança pública, apoio a iniciativas de qualificação policial, investimento em penas alternativas e desenvolvimento de perspectivas racionais de gestão.

A questão da segurança pública tornou-se cada vez mais forte nas disputas eleitorais. No ano de 2003, com a vitória de Luís Inácio Lula da Silva (Lula), houve a criação de um novo plano voltado para a segurança pública. Esse novo PNSP trouxe o compromisso social e ações integradas para reduzir os indicadores de criminalidade no país, tendo como programa básico o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP). O SUSP foi previsto no Projeto de Lei 1937/07, visando a garantia da segurança pública além dos direitos fundamentais, individuais e coletivos de cada cidadão (TRINDADE, 2018). Entretanto, o SUSP nunca foi executado de fato, ficando apenas previsto no projeto de lei, voltando a ser discutido mais adiante no governo Temer, que tentou implementá-lo com modificações. Os princípios que iriam reger esse sistema seriam:

A proteção dos direitos humanos; respeito aos direitos fundamentais e promoção da cidadania e da dignidade do cidadão; resolução pacífica de conflitos; uso proporcional da força; eficiência na prevenção e repressão das infrações penais; eficiência nas ações de prevenção e redução de desastres; e participação comunitária. (Projeto de Lei 1937/07).

Alguns autores explicam que esse projeto pode não ter sido levado adiante por questões político-institucionais da época (SALVARREY, 2018). O segundo mandato de Lula teve a segurança pública marcada pela formulação e implementação do Programa Nacional de Segurança Pública (PRONASCI). Esse programa foi desenvolvido juntamente com o Ministério da Justiça e teve como objetivos a prevenção, o controle e a repressão da criminalidade, atuando em suas raízes socioculturais, além de articular ações de segurança pública com políticas sociais por meio da integração entre União, estados e municípios. O público-alvo do programa foram os profissionais de segurança pública e jovens de 15 a 24 anos à beira da criminalidade. O trecho a seguir mostra essa preocupação do PRONASCI principalmente em integrar e articular as ações e a centralização na prevenção à violência.

Segurança Pública com Cidadania destina-se à Prevenção, Controle e Repressão da Criminalidade. Atuação Articulação de Ações; Raízes sócio-culturais da criminalidade; segurança pública; políticas sociais; por meio da integração entre: União Estados Municípios. (PRONASCI, 2007, p. s/n).

O PRONASCI articulava políticas sociais e políticas de segurança e contava com grande participação da sociedade civil. Os projetos do programa envolviam os profissionais da segurança, com policiais que recebiam a Bolsa Formação, a formação policial que visava dar aos policiais uma qualificação que incluísse a segurança cidadã. Também faziam parte do programa as mulheres das comunidades que, através de projetos como as Mulheres da Paz, eram capacitadas para atuar onde estavam dispostos os Territórios da Paz (TRINDADE, 2018). O programa tinha um foco na juventude, principalmente na faixa etária dos 15 aos 29 anos. Madeira e Rodrigues (2015) destacam que o Projeto de Proteção dos Jovens em Território Vulnerável (Protejo) prestou assistência, por meios de programas de formação e inclusão social, a jovens adolescentes expostos à violência doméstica ou urbana que viviam nas ruas. As principais metas do programa eram: melhorar o sistema de segurança pública e prisional e valorizar seus profissionais; ressocializar as pessoas com penas restritivas de liberdade e egressos, por meio da implementação de projetos educativos e profissionalizantes; promover o acesso aos adolescentes; promover os direitos humanos, considerando as questões de gênero, étnicas, raciais, de orientação sexual e de diversidade cultural; enfrentamento à corrupção policial e ao crime organizado; ações estruturais; entre outras metas. Para Santos (2014), foi a partir de 2009 que se fez no Brasil uma segurança pública mais democratizada.

Durante o governo da presidenta Dilma, o PRONASCI começou a perder força e a sofrer cortes orçamentários. A visão sobre o papel da União na formulação e implementação de políticas públicas também começou a sofrer alterações, uma vez que, para a presidenta, a segurança pública seria papel dos estados. Durante o primeiro período de governo da presidenta, alguns programas pontuais para a área foram elaborados, como o Brasil Mais Seguro.

Com a questão da segurança pública voltando ao debate nas eleições de 2014 e com a reeleição da presidenta Dilma, um novo plano voltado para a segurança pública foi formulado. O Pacto Nacional de Prevenção e Redução de Homicídios (PNRH) tinha três eixos de atuação: i) novos mecanismos de fomento e financiamento de políticas, programas e ações; ii) conhecimento, informação e prestação de contas; e iii) fortalecimento de capacidades institucionais. Nesse plano, houve uma proposta de ações mais articuladas, mas com os recursos centralizados na União. As ações seriam desenvolvidas no âmbito dos estados que apresentassem taxas de homicídios superiores ao dobro da taxa nacional. Para Godinho e Lima (2015) seria não apenas um plano com sugestões e sim com estratégias.

Não apenas um conjunto de sugestões, mas, sobretudo uma estratégia para que essa rota comece a ser percorrida. Em torno do que denominamos um Pacto Nacional pela Redução de Homicídios, articulamos algumas propostas de ação coordenada entre ministérios, entes federados e entre Estado e sociedade civil, dando conta das várias dimensões teoricamente associadas crescente onda de violência letal no Brasil – uma das formas de violência que mais preocupam os cidadãos em seu cotidiano. (GODINHO; LIMA, 2015 apud SÁ E SILVA, 2017, p.23).

O PNRH trazia como objetivo promover a interdisciplinaridade e integração dos programas, ações, atividades e projetos dos órgãos e entidades públicas e privadas de prevenção, repressão, pesquisa, estatística e controle de ocorrências e fatores concernentes às causas e efeitos de homicídios e outros eventos que resultassem em morte. Entre as metas do plano estavam a busca da redução constante das taxas de homicídio, o estímulo ao exercício da solidariedade federativa e a promoção do respeito à vida humana em todos os níveis, entre outros. Todavia, no dia 31 de agosto de 2016 a presidenta sofreu um processo de impeachment e deixou o cargo, assumindo a presidência seu vice, Michel Temer.

Com Temer no poder em um contexto de crise política, financeira e social no país, diversos cortes foram anunciados e inúmeras políticas públicas descontinuadas. Em janeiro de 2017 uma crise no sistema prisional nos estados do Norte e Nordeste mostrou novamente a fragilidade da segurança pública no país. Buscando dar resposta a esse terrível acontecimento, o presidente anunciou um novo Plano Nacional de Segurança Pública. O plano entendia como fundamental para implementação eficaz da política de segurança pública a articulação com os entes subnacionais e com órgãos que compõem o governo federal. A estrutura de governança do plano era dada a partir de quatro instâncias estratégicas, duas permanentes e duas temporárias, sendo as instâncias permanentes: 1) o Conselho Nacional de Segurança Pública e Defesa Social; 2) o Comitê Executivo de Governança do PNSP; e as instâncias temporárias: 3) a Câmara de Articulação Federativa; e 4) a Câmara de Coordenação entre Poderes e Órgãos de Estado.

Para Sá e Silva (2017), o plano já nasceu fadado ao erro, pois repetia o mesmo *modus operandi* de alguns planos anteriores.

Em janeiro de 2017, em meio à grave crise no sistema prisional nos estados do Norte e do Nordeste, Temer e Moraes lançaram um novo Plano Nacional de Segurança Pública. No seu conjunto, o plano repete erros (e, muito provavelmente, está fadado à mesma sina) da maior parte de seus antecessores. Entre ações: i) gerais; ii) visando à redução de homicídios dolosos, feminicídios e violência contra a mulher; iii) visando à racionalização e à modernização do sistema penitenciário; e iv) visando ao combate integrado à criminalidade organizada transnacional, suas frentes de ação são inúmeras e desarticuladas. (SÁ E SILVA, 2017, p. 24).

Em 2018, quase no fim de seu mandato, o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social é decretado contendo quinze objetivos, entre eles reduzir os homicídios e os demais crimes violentos letais; reduzir todas as formas de violência contra a mulher, em especial as violências doméstica e sexual; prevenir e reprimir situações de exploração sexual, independentemente de gênero; aprimorar o atendimento a cargo dos órgãos operacionais do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) nos casos envolvendo populações vulneráveis e minorias; promover o enfrentamento às estruturas do crime organizado; aprimorar os mecanismos de prevenção e de repressão aos crimes violentos patrimoniais; elevar o nível de percepção de segurança da população; fortalecer a atuação dos municípios nas ações de prevenção ao crime e à violência, sobretudo por meio de ações de reorganização urbanística e de defesa social; etc.

O plano trouxe uma visão de segurança pública com gestão e governança, articulando as três esferas de governo. Outro ponto destacado foi a forte visão de atuação incisiva no combate à corrupção, como mostra o trecho a seguir:

O Brasil precisa atuar de forma incisiva no combate ao crime organizado, aos fluxos de sua alimentação, dentre os quais o comércio ilegal de mercadorias e a corrupção. (PNSP, 2018, p. 13)

O SUSP voltou a ser discutido como um meio de operacionalizar o plano. O trecho a seguir mostra como o SUSP encontrado no Conselho Nacional de Segurança Pública iria atuar com sua capacidade.

O Susp tem capacidade de desenvolver essa governança através da padronização de dados, integração tecnológica, de inteligência e operacional, encontrando no Conselho Nacional de Segurança Pública um colegiado com competência para debater e validar uma política nacional para o setor e promover o acompanhamento social das atividades de segurança pública e defesa social, respeitadas as instâncias decisórias e as normas de organização da administração pública. (PNSP, 2018, p. 7-8).

O ano de 2019 é marcado pela troca de governo e a chegada à presidência, em 1º de janeiro de 2019, de Jair Bolsonaro, após uma eleição marcada por uma grande polarização ideológica no país. Em seus primeiros meses de governos, com algumas questões polêmicas em pauta, o governo iniciou diversas mudanças em ministérios, reformas como a da previdência e alterações em diferentes políticas públicas, como reduções em conselhos e diminuição da participação da sociedade civil. Na segurança pública, um novo ministro foi nomeado para o reorganizado Ministério da Justiça e Segurança Pública, sendo ele Sérgio Moro, juiz federal que atuava anteriormente na 13.^a Vara Criminal Federal de Curitiba, responsável pelos processos da Operação Lava Jato. Assim, com a posse do ministro um novo plano, agora intitulado como “pacote”, foi pensado para a segurança pública: Pacote Anticrime.

O Pacote Anticrime segue em tramitação, sendo analisado pelo grupo de trabalho destinado na Câmara para cuidar da matéria². Sua implementação ainda não aconteceu e não sabemos se de fato será implementado integralmente ou quais pontos serão alterados. No dia 29 de agosto de 2019 o governo lançou um novo programa voltado para segurança pública, intitulado “Em Frente, Brasil”. Esse programa tem como objetivo enfrentar a criminalidade violenta com medidas conjuntas entre União, estados e municípios.

O projeto-piloto começará a ser desenvolvidos em cinco municípios brasileiros que não são os mais violentos do país, mas registraram números absolutos de homicídios consideráveis nos últimos anos. O critério de seleção das cidades considerou a média dos números de homicídios dolosos ocorridos em 2015, 2016 e 2017, além da situação fiscal do estado e do comprometimento das gestões nos estados e municípios para a adesão ao projeto (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA, 2019). Não sabemos se o programa realmente será implementado em outros estados e quais outros municípios receberão a proposta ou se foi lançado uma vez que o Pacote Anticrime ainda está parado e não é uma das prioridades do governo.

Entretanto, analisando o pacote em tramitação, nota-se uma proposta focada mais em propor alterações no sistema de justiça criminal, ou seja, mudanças de leis no Código de Processo Penal, na Lei de Execução Penal, medidas contra a corrupção, o crime organizado e os crimes praticados com grave violência à pessoa, do que a proposta de uma política pública seguindo um diagnóstico, metas, operacionalização, monitoramento e avaliação e as demais partes integrantes do processo de elaboração de uma política pública. Lemgruber (2001) mostra em seu estudo as limitações do sistema de justiça criminal enquanto inibidor da criminalidade dada a taxa de atrito, sendo essa a diferença entre o número de crimes cometidos e o número de crimes cujos autores são condenados à pena privativa de liberdade. Assim, muito mais crimes acontecem do que aqueles que realmente chegam à ponta resultando em condenações e em penas de prisões. O que o Pacote propõe é apenas medidas para conter essa “ponta” e não o contexto integral.

O Pacote Anticrime está baseado principalmente em medidas e alterações. Entre essas medidas estão aquelas relacionadas à legítima defesa, medidas para endurecer o cumprimento das penas, para alterar conceito de organização criminosa, para elevar penas em crimes relativos a armas de fogo, para aprimorar o perdimento de produto do crime, para permitir o uso do bem apreendido pelos órgãos de segurança pública, para assegurar a execução provisória da condenação criminal após julgamento em segunda instância, para aumentar a

² Dado referente ao dia 14/08/2019, quando o pacote estava em discussão.

efetividade do Tribunal do Júri. Essas medidas, juntamente com mudanças nas legislações, seriam as principais metas do Pacote. O meio para operacionalizar o Pacote seria justamente a mudança da lei.

Mas, afinal o que temos feito? Partindo dos conceitos de Lasswell (1936), Saporì (2007), Dias e Matos (2012) e as classificações de Filocre (2009) sobre políticas públicas e políticas públicas de segurança, buscamos a seguir identificar em um panorama geral o que os planos têm a nos mostrar sobre as políticas públicas que estão sendo elaboradas e planejadas a partir deles. Cada governo tem elaborado suas políticas a partir de uma determinada visão sobre a segurança pública, ou seja, o que essa significa e a forma como deve ser enfrentada. É a partir dessa base que se pensa nas metas e meios para pôr o plano em prática. O quadro a seguir apresenta uma análise comparativa dos Planos Nacionais de Segurança Pública desde o presidente FHC até o Pacote Anticrime do governo Bolsonaro.

Quadro 1 - Comparativo dos Planos Nacionais de Segurança Pública de FHC até Bolsonaro

Presidente/ plano proposto	Visão de Segurança Pública	Metas	Meios para operacio- nalizar	Diagnós- tico	Monitora- mento e Avaliação	Paradigma
FHC (PNSP)	Preventiva e repressiva Segurança pública como um problema de ordem social	Desarmamento e controle de armas Combate ao narcotráfico e ao crime organizado	Atuação de diferentes órgãos em todos os níveis.	Não	Não prevê	Foco na atuação policial Indivíduos como beneficiários da política de segurança Paradigma da Segurança Pública
Lula (PRONASCI)	Preventiva Ações integradas de segurança pública e políticas sociais	Promover o acesso à justiça para a população dos territórios de desceusos social Intensificar e ampliar as medidas de enfrentamento ao crime organizado e à corrupção policial Promover os direitos humanos	Execução no âmbito federal, estadual e municipal Resgate de jovens em situação de desagregação familiar Foco territorial, social e etário Programas voltados aos jovens, às mulheres, aos policiais Territórios da Paz	Sim Porcentagem da população com idade entre 15 e 29 anos Taxa de Homicídios por 100 mil hab. Taxa de Homicídios na faixa etária entre 15 e 29 anos por 100 mil hab.	Prevê Gestão de Monitoramento e Avaliação (Gabinete de Gestão Integrada nas 11 regiões metropolitanas)	Políticas setoriais (foco territorial, social e etário) Políticas sociais Fomento à participação do cidadão (Mulheres da Paz, Territórios da Paz, Projeja) Paradigma da Segurança Cidadã
Dilma (PNRH)	Preventiva e repressiva Ações focadas nos estados com altas taxas de homicídios	Promover a interdisciplinaridade e integração Busca da redução constante das taxas de homicídio	Forte atuação dos entes federados Governo federal tem função de apoio aos governos (estaduais) na produção e na gestão das ações	Sim Taxa de homicídios por 100 mil hab.	Prevê MJ CSPCCO CCJ Senado Federal CNJ	Ações com jovens Papel central dos estados Paradigma da Segurança Pública/Segurança Cidadã
Temer (Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social)	Preventiva e repressiva Atuação de forma incisiva no combate ao crime organizado, aos fluxos de sua alimentação À segurança, o que nunca tivemos	Definição de metas, objetivos e estratégia compatível com as diretrizes e objetivos da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social para o Brasil (ENDES)	Federalismo compartilhado, em nome da vida e da segurança e contra a violência em todos os níveis SUSP Criação de delegacias especializadas em homicídios e outros crimes Núcleos de análise criminal nas Unidades da Federação	Sim Taxa de Violência Letal Taxa de Homicídios por 100 mil hab. Taxa de mortes violentas intencionais Mapa das facções Indicadores de violência doméstica	Prevê SINAPED	SUSP Articulação entre os estados Controle e prevenção da violência Paradigma da Segurança Pública
Bolsonaro (Pacote Anticrime)	Repressiva Medidas contra a corrupção, o crime organizado e os crimes praticados com grave violência à pessoa	Mudanças no Código de Processo Penal Mudanças na Lei de Execução Penal Medidas para alteração das regras do julgamento dos embargos infringentes Medidas relacionadas à legítima defesa Medidas para endurecer o cumprimento das penas	Alterações legislativas	Não	Não prevê	Papel preponderante das instituições policiais Serviços de informação e inteligência para a identificação de ações potencialmente ameaçadoras Paradigma da Segurança Pública/ com traços da Segurança Nacional

Fonte: Elaboração própria a partir de cada plano³.

3 Elenecemos as principais metas e meios para operacionalizar, para mais detalhes, ver separadamente BRASIL, 2000, 2008, 2018.

Ao analisar os planos, percebe-se que, ao longo dos anos, o país vem oscilando ora para políticas com o viés mais repressivo, ora mais preventivo, e em grande parte repressiva e preventiva. As metas têm sido diversificadas conforme as prioridades de cada governo. Um ponto importante a se observar é que durante o governo FHC uma das metas contidas em seu plano era o desarmamento e o controle das armas, fato totalmente diferente do que vimos atualmente com a volta da discussão sobre o armamento da população.

Considerando os meios para operacionalizar, nota-se que grande parte dos planos propõe uma ação integrada entre os entes federados, entendendo que a segurança pública é dever e papel de todos. Entretanto, a sociedade civil e a participação de instituições, além do aparato policial, tem maior atuação a partir do PRONASCI, mas, no governo Dilma, com o entendimento que os estados deveriam atuar mais incisivamente na segurança pública, essa participação começa a diminuir. No Pacote Anticrime não é citada a participação da sociedade civil.

Quando olhamos para o que os autores caracterizam como o ciclo ou processo de formulação das políticas públicas, observa-se que apenas três dos cinco planos analisados preveem diagnóstico, monitoramento e avaliação, sendo essas partes importantes para a formulação e implementação de políticas públicas. O diagnóstico contribui para que se formulem programas e projetos que vão ao encontro do que os indicadores estão apontando como principais problemas públicos. Ao formular uma política pública sem um diagnóstico *ex-ante*, corre-se o risco de se ter um programa que não contribua para a resolução do problema, uma vez que não se terá um público específico, um indicador que mostre realmente qual ponto é o mais crítico e necessário para ser enfrentando. Nesse sentido, formulam-se programas circulares e abrangentes.

Além disso, em nenhum dos planos há uma descrição sobre as despesas orçamentárias e o valor total de recursos que o plano irá investir. No PRONASCI (Governo Lula) foi criado um núcleo de Gestão Orçamentária e Financeira e no Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (Governo Temer) foram citadas as despesas prioritárias, mas sem valores específicos.

A avaliação, segundo Dias e Matos (2012), é um processo transversal a toda a política e implica a definição da finalidade, metodologia e como o processo de análise pode produzir informações válidas sobre o desempenho da política e, consequentemente, para a tomada de decisão em relação a possíveis modificações, continuidades ou exclusões de um programa. Pode-se sustentar a avaliação como requisito da gestão pública: resultados do curso de ação, subsídios para novas intervenções e aprimoramentos, prestação de contas e responsabilização de agentes estatais. O monitoramento contém avaliações pontuais de ações, ou seja, um processo contínuo que visa corrigir os rumos da implementação (DIAS; MATOS, 2012).

Ao olhar os planos, nota-se que, num primeiro momento, o monitoramento e a avaliação não eram previstos. A partir do PRONASCI o monitoramento e a avaliação foram incluídos e ganharam setores específicos para realizar esse processo. No PRONASCI foi criado um Comitê Gestor de Monitoramento e Avaliação integrado com regiões metropolitanas. No PNRH (governo Dilma) o cumprimento das metas seria submetido a avaliações contínuas e mais de um órgão seria responsável por monitorar e avaliar: Ministério da Justiça (MJ), Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO), Câmara dos Deputados e Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) do Senado Federal e Conselho Nacional de Justiça (CNJ). No governo Temer, o setor responsável previsto para exercer o monitoramento e a avaliação era o Sistema Nacional de Acompanhamento e Avaliação das Políticas de Segurança Pública e Defesa Social (Sinaped). No Pacote Anticrime não há qualquer referência a monitoramento e avaliação.

Quando olhamos o que os autores classificam e descrevem sobre o que são políticas públicas, podemos classificar as propostas de cada plano como uma política pública. Seguindo a classificação de Filocre (2009) para as políticas de segurança pública podemos classificar as propostas dos planos dos governos FHC e Dilma como reativas, com propostas repressivas visando retornar a criminalidade ao patamar desejado e preventivo (secundária) no sentido de evitar que os índices de criminalidade novamente ultrapassassem o nível de estabilidade desejado. O PRONASCI seria uma política preventiva (primária) elaborada com o objetivo de manter a criminalidade condizente com a estabilidade social.

A proposta contida no plano do governo Temer pode ser vista como uma política mais estrutural, uma vez que o plano propunha uma demanda de longo prazo e ações sobre macroestruturas socioeconômicas, embora tivesse também traços de uma política reativa, considerando suas ações. O Pacote Anticrime é, considerando os outros planos, o mais difícil de enquadrar em uma perspectiva analítica e teórica sobre políticas públicas de segurança pública pelo fato de que é uma estrutura totalmente normativa que expressa alterações legislativas e processuais e não apresenta nenhuma das etapas consideradas na formulação de políticas públicas. Por isso, trata-se de uma proposta mais reguladora, trabalhando com ordens e proibições, decretos e portarias, considerando as classificações de Filocre (2009) para políticas de segurança pública reguladoras.

Ao analisar algumas alterações propostas, nota-se um retorno ao endurecimento penal, em que leis são endurecidas e penas são aumentadas. Quando olhamos para o nosso sistema prisional, notam-se inúmeras falhas e diversos pontos que precisam de mudanças. Nos últimos anos, vivenciamos diferentes tragédias relacionadas às prisões, como Altamira, em julho de 2019, as do Com-

plexo Penitenciário Anísio Jobim, Pedrinhas e tantas outras que demonstram a fragilidade do nosso sistema. Além disso, o país apresenta taxas consideráveis de reincidência.

Sapori, Santos e Maas (2017) tentam encontrar fatores que expliquem a reincidência de alguns presos e outros não. Em sua pesquisa, a partir de dados quantitativos e análise estatística, eles mostram que a reincidência criminal aumenta em criminosos que começam cada vez mais cedo a cometer crimes e que homens tendem a reincidir mais do que mulheres e os jovens tendem a reincidir mais. Isso nos mostra que, para além de alterações legislativas e no sistema de justiça criminal, é necessária uma política pública que envolva os jovens de comunidades carentes e vulneráveis à criminalidade para que o acesso ao crime não aconteça. Por isso, um ponto a se pensar e analisar futuramente é em que medida o Pacote contribuirá para a redução nos altos indicadores de criminalidade e violência vista no país nos últimos anos.

Entendemos que é necessário analisar a longo prazo e que a violência e a criminalidade possuem contextos multicausais. Por essa razão, políticas públicas que integrem os diversos setores precisam ser pensadas, não apenas consistindo em propostas de alterações no sistema de justiça criminal, mas entendendo que a educação, a saúde, a assistência e a integralidade dos indivíduos são parte integrante do processo para se ter políticas públicas que realmente funcionem e não apenas contribuam para o encarceramento em massa. Enquanto dermos soluções rápidas para problemas complexos, continuaremos a ver a criminalidade, violência e o tráfico dominando as regiões periféricas do país. Onde o Estado é ausente, a criminalidade se torna presente.

Em suma, pensando na definição de Lasswell (1936) de que as políticas públicas são o governo em ação, sendo quem ganha o quê, quando e como, nota-se que os planos estão centrados principalmente em redução das taxas de homicídios, com exceção do Pacote Anticrime. Além disso, as maiores ações dos governos têm sido baseadas na repressão dos crimes para depois se pensar na prevenção. Kopittke (2017) salienta que é fundamental passarmos das intenções para a prática, não lançando planos e operações pontuais, mas criando capacidade estatal de fato, por meio de estruturas institucionais permanentes, com recursos humanos e financeiros, para formular e induzir as mudanças que o país precisa.

O “como” de cada governo varia, e conforme salientam Beato Filho e Peixoto (2005), as políticas de segurança pública são frequentemente concebidas em um movimento pendular, que ora oscila na direção de reformas sociais, ora pende para o uso intensivo de estratégias policiais, repressivas e punitivas. Nesse sentido, passamos do paradigma da segurança nacional para o da segurança pública; após, tentamos criar políticas mais próximas da segurança cidadã; a

partir do governo Dilma, retornamos para a segurança pública com alguns resquícios de segurança cidadã, que com a chegada do governo Temer chega ao fim. Com o novo governo em curso estaríamos nós retornando ao paradigma da segurança nacional com um forte endurecimento penal? Somente análises futuras poderão nos mostrar para qual paradigma estamos indo ou se está surgindo algo novo, já que novos planos e políticas públicas têm sido formuladas e implementadas.

CONCLUSÃO

Formular políticas públicas que sejam eficientes, eficazes e efetivas não é tarefa fácil, pois exige uma construção estruturada com diagnósticos, tomada de decisões, implementação, monitoramento e avaliação. Assim, partindo dos Planos Nacionais de Segurança Pública formulados desde o governo FHC até o governo Bolsonaro vimos que a questão da segurança pública vem oscilando consideravelmente e cada governo constrói seu plano baseado em sua visão e propostas para combater a violência e a criminalidade.

Não obstante, a análise desses planos nos mostra que há certa circularidade na questão da segurança pública, uma vez que estamos retornando para um viés repressivo em que não há a participação da sociedade civil, já que o Pacote Anticrime não contém nenhuma proposta que inclua essas entidades. Além disso, há um retorno ao endurecimento penal mesmo com diversas pesquisas mostrando que o maior encarceramento não resulta em taxas de criminalidades mais baixas, considerando a taxa de reincidência criminal e os diversos problemas que afetam o nosso sistema prisional atualmente.

Outro ponto importante é que em dado momento houve uma preocupação em se ter diagnóstico, monitoramento e avaliação incluídos nos planos e agora, como foi inicialmente quando o primeiro plano foi formulado, essa questão não parece importar mais no novo pacote proposto.

Por fim, o que temos feito são planos focados principalmente na taxa de homicídios e na taxa de homicídio por faixa etária. Entretanto, mesmo com a literatura e pesquisas baseadas em evidências mostrando o que funciona e o que não funciona na segurança pública, estamos voltando a discutir questões que criam polarização da sociedade. Entendemos que a segurança pública é uma área complexa e que a violência e a criminalidade são multicausais e necessitam de políticas públicas que envolvam soluções intersetoriais. Ainda estamos longe de alcançar esse patamar e só a longo prazo e com a contribuição cada vez maior de estudos acadêmicos saberemos o que realmente é eficiente, eficaz e efetivo. Não obstante, um fato é certo: enquanto tentarmos por em prática soluções sem embasamento em diagnósticos e visando resolver um problema complexo com soluções tautológicas estaremos fadados ao retrocesso e ao retorno “às trevas”.

REFERÊNCIAS

ADORNO, Sérgio. Lei e ordem no segundo governo FHC. **Tempo soc.**, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 103-140. São Paulo, 2003. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010320702003000200005&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 01 mar 2020.

BEATO FILHO, Claudio; PEIXOTO, Betânia Totino. Há nada certo. Políticas sociais e crime em espaços urbanos. *In*: SENTO-SÉ, João Trajano (org.). **Prevenção da violência: o papel das cidades**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

BRASIL. **Lei n. 13.964**, de 24 de dezembro de 2019. Pacote Anticrime. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13964.htm. Acesso em: 17 fev. 2020.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI)**. Brasília, 2008. Disponível em: <http://www.mj.gov.br/pronasci>. Acesso em: 29 set. 2009.

BRASIL. Ministério da Segurança Pública. **Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social**. Brasília, 2018. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1546269936.75>. Acesso em 17 fev. 2020.

BRASIL. **Plano Nacional de Segurança Pública**. Brasília, 2000. Disponível em: <http://www.observatoriodeseguranca.org/files/PNSP%202000.pdf>. Acesso em: 17 fev. 2020.

BRASIL. **Projeto de Lei n. 1937/2007**. Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do art. 144 da Constituição, institui o Sistema Único de Segurança Pública - SUSP, dispõe sobre a segurança cidadã, e dá outras providências. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=499577&filename=PL+1937/2007. Acesso em: 17 fev. 2020.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas Públicas: princípios, propósitos e processos**. SP, Atlas, 2012.

FILOCRE, D' Aquino. Classificações de Políticas de segurança pública. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, ano 3, ed. 5, pp. 146-158. São Paulo, 2009. Disponível em: <http://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/download/57/55/0>. Acesso em: 22 jun. 2019.

FREIRE, Moema. Paradigmas de Segurança Pública no Brasil: da ditadura aos nossos dias. **Aurora**, v. 3, n. 1. São Paulo, 2009. Disponível em: <<http://www2.marilia.unesp.br/revistas/index.php/aurora/article/view/1219>>. Acesso em: 18 jul. 2019.

GARLAND, David. **A Cultura do Controle: Crime e ordem social na sociedade contemporânea**. Trad. André Nascimento. Rio de Janeiro. Revan, 2008.

GODINHO, Letícia; LIMA, Renato Sérgio (orgs.). **Considerações sobre a formulação e implementação de um Pacto Nacional de Redução de Homicídios**. [s.l.]: [s.n.], 2015. Apresentação de Power Point.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M; PERL, Anthony. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

JAMESON, Haig Samuel. **Planejamento. Antologia coligida V. VIII**. Rio de Janeiro. Fundação Getúlio Vargas, 1963.

KINGDON, John Wells. **Agendas, alternativas and public policies**. 2. ed. Ann Arbor: University of Michigan, 2003.

KOPITTKKE, Alberto. A (In) Capacidade Institucional do Governo Federal na Segurança Pública. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 11. Brasília, 2017. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8072/1/BAPI_n11_Incapacidade.pdf>. Acesso em: 17 fev. 2020.

LASSWELL, Harold. **Política: Quem ganha o que, quando, como**. Universidade de Brasília, 1984.

LASWELL, Harold. **Politics: Who Gets What, When, How**. Cleveland: Meridian, 1936.

LEMGRUBER, Julita. **Revista Think Tank: Controle da Criminalidade: mitos e fatos**. Rio de Janeiro: Instituto liberal do Rio de Janeiro, 2001. Disponível em: <https://www.ucamcesec.com.br/wp-content/uploads/2011/06/Controle-da-criminalidade_mitos-e-fatos.pdf>. Acesso em 17 fev. 2020.

LIMA, Luciana Leite; STEFFEN, Marina Willmersdorf; D'ASCENZI, Luciano. Capítulo 2: Políticas Públicas. In: LIMA, L.L.; D'ASCENZI, L. **Políticas Públi-**

cas, Gestão Urbana e Desenvolvimento Local. 1 ed. Porto Alegre: Metamorfose, 2018. pp. 35-72.

LIMA, Renato; RATTON, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo Ghinghelli de. **Crime, polícia e justiça no Brasil.** 1 ed. São Paulo: Contexto, 2014.

MADEIRA, Lígia Mori; RODRIGUES, Alexandre Ben. Novas bases para as políticas públicas de segurança no Brasil a partir das práticas do governo federal no período 2003-2011. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 1, p. 3 – 22. Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/42957>>. Acesso em: 17 fev. 2020.

MESQUITA NETO, Paulo. **Ensaio sobre Segurança Cidadã.** São Paulo: Quartier Latin, 2011.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. **[Site].** 2019. Disponível em: <<https://www.justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1567102301.36>>. Acesso em: 17 fev. 2020.

OLIVEIRA, Ana Sofia Schmidt. Políticas Pública de Segurança e Políticas de Segurança Pública: da teoria à prática. In: ILANUD (org.). **Das políticas de segurança pública às políticas públicas de segurança.** São Paulo, 2002. pp. 57-76.

PNUD [Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento]. **Las políticas de seguridad publica.** Outubro de 2005. Disponível em: <http://www.oas.org/atip/documentos/lecturas_sugeridas/Politicass%20de%20Seguridad%20Publica-PNUD.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2019.

SÁ E SILVA, Fábio de. Barcos contra a Corrente: a Política Nacional de Segurança Pública de Dilma Rousseff a Michel Temer. In: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 11, jan./jun. Brasília, 2017. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8069?mode=full>>. Acesso em: 22 jun. 2019.

SALVARREY, Gabriela. **A mudança do Paradigma de Segurança Pública: Uma análise Orçamentária da Política Nacional de Segurança Pública (2005-2015).** 2018. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2018.

SAPORI, Luís Flávio. **Segurança pública no Brasil: Desafios e perspectivas**. 1°. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2007

SAPORI, Luis Flávio; SANTOS, Roberta Fernandes; MAAS, Lucas Wan Der. Fatores Sociais Determinantes da Reincidência Criminal no Brasil: O Caso de Minas Gerais. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 32, n. 94, e329409, 2017. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092017000200509&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 20 jul. 2019.

TAVARES DOS SANTOS, José Vicente; BARREIRA, César. **Paradoxos da segurança cidadã**. 1°. ed. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2016.

TRINDADE, Arthur Costa; LIMA, Renato. **Segurança Pública. Crime, Polícia e Justiça no Brasil**. Contexto, 2014.

TRINDADE, Kálita. **A inserção do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) enquanto ator na formulação de políticas públicas de segurança no Rio Grande do Sul**. 2018. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Políticas Públicas) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2018.

WACQUANT, Loic. **As Prisões da Miséria**. Trad. André Telles. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

CAPÍTULO 7

DENSIDADE TÁTICA ESTRUTURAL DOS PLANOS PLURIANUAIS MUNICIPAIS NA REGIÃO METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE: ANÁLISE A PARTIR DOS PROGRAMAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

JACQUES HUMBERTO ARBOITE OLIVEIRA

Bacharel em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Chefe do Departamento de Recursos Humanos da Prefeitura Municipal de Cachoeirinha (RS).

KARINA PIETRO BIASI RUIZ

Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Pesquisadora do Núcleo de Pesquisa em Gestão Municipal (NUPEGEM).

INTRODUÇÃO

O planejamento de médio prazo dos entes federativos brasileiros – municípios, estados e União – é instrumentalizado através dos planos plurianuais (PPAs). Elaborado durante o primeiro ano de cada gestão e válido pelos quatro anos seguintes – ou seja, até o primeiro ano da gestão seguinte –, o PPA estabelece e organiza os recursos e esforços compartilhados entre governo e sociedade, a fim de viabilizar programas, objetivos e metas vislumbrados para os anos seguintes. Ao lado da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei do Orçamento Anual (LOA), o PPA permite incluir políticas voltadas aos grupos

sociais mais vulneráveis, com destaque às políticas que asseguram o direito à saúde individual e coletiva, educação, assistência e previdência social.

Aqui, propomos estudar o desenho estrutural da dimensão tática dos planos plurianuais, mais especificamente dos programas finalísticos em assistência social, área primordial ao desenvolvimento e efetivação dos direitos sociais no país. A dimensão tática do PPA se relaciona à organização da ação governamental visando os objetivos definidos no plano. Abarca, portanto, os programas propostos, bem como a definição de processos de monitoramento e avaliação (GARCIA, 2015b; BRASIL, 2013). Programas finalísticos, por sua vez, são aqueles cuja implementação gera a oferta de bens e serviços diretamente à sociedade, com resultados passíveis de aferição por indicadores (GIACOMONI, 2017, p. 102).

A fim de analisar se o modelo estrutural expresso no planejamento das políticas públicas de assistência social, no âmbito dos planos plurianuais, é eficiente nas localidades estudadas, investiga-se a presença (ou não) de elementos formais básicos nos programas (objetivos, ações, metas e indicadores) e as características qualitativas de seus atributos, retratando também a capacidade de alinhamento com as diretrizes dos respectivos planos. Ainda, busca-se descrever sinteticamente o modelo estrutural dos planos plurianuais e identificar os elementos essenciais previstos na Constituição Federal (diretrizes, objetivos e metas), comparando os resultados encontrados.

Para isso, fez-se um recorte dos planos plurianuais de seis municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA). Para a definição da amostra foram considerados os 33 municípios da RMPA, excluída a capital Porto Alegre, e definidos como parâmetros de seleção as variáveis *população estimada para o ano de 2016* e *Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM)* (OLIVEIRA, 2019). Após organizar os municípios do mais ao menos populoso, eles foram divididos em três grupos: do 1º ao 11º, do 12º ao 22º e do 23º ao 33º, colocados em população estimada (2016) – respectivamente, os grupos 1, 2 e 3. Na sequência, foram selecionados dois municípios de cada grupo com base na melhor posição destes na variável “IDHM” em relação ao candidato subsequente, partindo da ordem preestabelecida.

Assim, foram selecionados para a análise os PPAs 2018-2021 dos municípios de Canoas e Gravataí (Grupo 1), Montenegro e Campo Bom (Grupo 2) e Triunfo e São Sebastião do Caí (Grupo 3). Os parâmetros definidos permitiram, portanto, a seleção de municípios de portes distintos, enquanto a inclusão do IDHM qualificou a amostragem, não mais dependente de uma só variável e capaz de refletir os desafios e potencialidades para o desenvolvimento humano dos municípios brasileiros.

Na sequência, apresenta-se um panorama sobre a política de assistência

social no Brasil, especialmente no que se refere ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Posteriormente, é apresentada a fundamentação teórica da pesquisa, com conceitos sobre planejamento governamental e plano plurianual; seguida da análise do desenho estrutural dos planos plurianuais a partir dos seus elementos formais básicos. Por último, são apresentadas as considerações finais.

1. A POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E O SUAS

A assistência social como política pública caracteriza-se pela ação do Estado orientada para a promoção da cidadania, da justiça e da equidade social. Esta ação é articulada através de um conjunto de projetos, programas, serviços e ações, devendo envolver nos seus processos de tomada de decisões, de elaboração e implementação, diferentes organismos e agentes que estejam a ela relacionados e envolvidos (HÖFLING, 2001). No Brasil, a assistência social foi institucionalizada como política pública com o advento da Constituição Federal de 1988, que a tornou um dever do Estado e um direito essencial dos cidadãos, além de considerá-la um meio de enfrentar a desigualdade e vulnerabilidade social (CORDEIRO, 2018).

Segundo Cordeiro (2018), o texto constitucional levou à criação de instrumentos de formulação e gestão das políticas socioassistenciais. Em 1993 foi estabelecida a LOAS (Lei Orgânica de Assistência Social), que, apesar de apresentar uma expansão de conceitos e princípios, não foi exitosa, dado o contexto político e econômico desfavorável à época. Outro marco significativo foi aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) em 2004. Gomes e Menicucci (2018) destacam que através da PNAS foi instituído o Sistema Único da Assistência Social (SUAS), implantado em 2005 em meio a processo que envolveu a criação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Para Cordeiro (2018), a PNAS possibilitou a superação do “assistencialismo” e da “caridade” que marcaram a trajetória das políticas de proteção social até então, resgatando a natureza normativa da LOAS, que estabelece a proteção social como uma política não contributiva.

No aspecto estrutural, o SUAS deve ter como base as necessidades sociais básicas da população, com um olhar às iniquidades que excluem e impedem o acesso aos direitos sociais e aos contextos locais. Desta forma, os municípios são o espaço onde os detalhes da realidade social são mais visíveis e, também, onde há mais aderência para a identificação de prioridades (COUTO; SILVA, 2009). Nesse caminho, Gomes e Menicucci (2018) definem o SUAS como o sistema que organiza a execução e financiamento dos serviços de assistência social no escopo da PNAS, articulando esforços e recursos advindos das três esferas de governo.

No âmbito do SUAS, as ações são realizadas em dois níveis de complexidade assistencial: a Proteção Social Básica (PSB), sob responsabilidade dos municípios, e a Proteção Social Especial (PSE), viabilizada pelos estados e municípios de médio e grande porte (GOMES; MENICUCCI, 2018). O primeiro inclui ações de baixa complexidade, executadas através dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS). A PSB inclui, assim, a gestão do Programa Bolsa Família (PBF), bem como o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) e o Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas (CRUZ, 2009; BRASIL, 2016). Nesse caso, os indicadores socioeconômicos são a base para delimitar os territórios de atuação e estabelecimento dos CRAS.

Já a PSE atua nos níveis de média e alta complexidade e destina-se ao atendimento de famílias ou indivíduos que tenham sofrido violação de seus direitos ou estejam em situação de risco pessoal ou social (GOMES; MENICUCCI, 2018). O Centro de Referência Especializado em Assistência Social (CREAS) é o equipamento público que promove, articula e coordena os programas e projetos da PSE, realizando serviços como o acolhimento de crianças e adolescentes, erradicação do trabalho infantil e proteção em situações de emergência e calamidade pública (CRUZ, 2009). Há, ainda, como equipamentos da PSE, os Centros de Referência Especializados para População em Situação de Rua (Centros POP), os Centros-Dia de Referência para Pessoa com Deficiência e suas Famílias e as Unidades de Acolhimento (BRASIL, 2016).

O financiamento das políticas de assistência social, conforme a Constituição Brasileira, deve advir de recursos constantes no orçamento da seguridade social. Neste cenário, de acordo com o artigo 2º da NOB/SUAS (BRASIL, 2012, p. 16), o SUAS tem como um de seus objetivos consolidar o cofinanciamento, a cooperação técnica e a gestão compartilhada com os demais entes federados. Ainda que o desenvolvimento da política de assistência social tenha recebido um novo enfoque durante as duas últimas décadas (do assistencialismo residual à universalização da proteção social), permanecem os desafios à sua institucionalização e consolidação enquanto política de Estado, independentemente das diferentes gestões e do grau de comprometimento de municípios e estados (RODRIGUES, 2013; GOMES; MENICUCCI, 2018).

2. PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E O PLANO PLURIANUAL

A Constituição Federal, em seu Art. 165 (I, § 1º e § 4º), prevê o plano plurianual como instrumento de planejamento das políticas públicas, responsável por estabelecer e organizar as diretrizes, metas e objetivos dos governos por um período de quatro anos. Duas outras leis associam-se ao PPA na instrumenta-

lização orçamentária dos entes federativos: a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO – Inciso II e § 2º do art. 165) e a Lei dos Orçamentos Anuais (LOA – Inciso III e §5º do art. 165). De acordo com Torres (1995 apud. MACHADO; REZENDE, 2012)¹, o sistema orçamentário estrutura-se no fluxo processual a partir da integração dos três elementos, devendo a LOA orientar-se pelos parâmetros da LDO e ambas as leis convergirem para os compromissos do plano plurianual, formando o chamado princípio do planejamento.

Conforme Giacomoni (2017), mesmo que o texto constitucional por vezes se refira à União no que versa sobre a matéria orçamentária, este possui caráter de norma geral, devendo ser seguido, quando aplicável, pelos demais entes da federação. Para o autor, o PPA surge como importante referência jurídica para o planejamento, mas não sem impor obstáculos para a sua institucionalização, pois o art. 165, § 1º da Constituição Federal determina que a lei do PPA:

[...] estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. (BRASIL, 1988, art. 165).

Na ausência de lei complementar que trate da organização do PPA e de outros temas, como define o § 9º do art. 165 da Constituição Federal, torna-se desafiador interpretar de modo correto tais componentes, principalmente pela complexidade em dimensionar o planejamento às diversas realidades locais e respectivas capacidades fiscais.

Analisando a função do PPA para o planejamento da União, Garcia (2015) entende que:

[...] este plano é concebido com evidente caráter coordenador das despesas governamentais e tem o poder de subordinar a seus propósitos todas as iniciativas que não tenham sido inicialmente previstas. (GARCIA, 2015a, p.56)

Para o autor, ao criar esse instrumento os constituintes objetivavam dotar de organização, coerência e visibilidade os gastos do governo, suas ações no período imposto e a atuação dos parlamentares ante o orçamento. Em sua crítica, o PPA no texto constitucional foi idealizado como uma programação plurianual de despesas, com teor mais fiscalista, e não exatamente como um plano, ignorando os progressos nas teorias e práticas de planejamento estratégico governamental e as complexas novas realidades políticas, culturais e socioeconômicas.

Diante dessas prerrogativas, cabe trazer definições dos elementos e dispositivos básicos que constituem um plano plurianual. Conforme Paludo e Pro-

1 TORRES, R. L. *O orçamento na Constituição*. Rio de Janeiro: Renovar, 1995.

copiuck (2011, p. 108), um PPA possui, além da etapa de elaboração, as fases de “[...] discussão/votação/aprovação, implementação, monitoramento e avaliação e revisão”. Para os autores, a etapa de implementação não contempla na prática o PPA, pois ocorre através dos orçamentos anuais, caracterizando a sua fragmentação. Quanto ao momento de elaboração, eles ainda consideram que compõe-se, em linhas gerais, por dois módulos: a base estratégica e a organização dos programas.

Segundo o Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão (2013), em seu programa de apoio à elaboração e implementação de PPA municipal, a dimensão estratégica refere-se ao conjunto de elementos que explicita de forma mais organizada a estratégia que o governo pretende desenvolver para atingir seus objetivos e cumprir com suas propostas. É dela que resultam as diretrizes, objetivos e metas do PPA, de forma que a organização em programas é uma consequência dessas decisões (PALUDO; PROCOPIUCK, 2011).

De acordo com Paludo e Procopiuck (2011), a definição de programas para o período do plano tem por propósito instrumentalizar a ação governamental no enfrentamento aos problemas identificados pelo governo ou no aproveitamento de alguma oportunidade vislumbrada. Ainda conforme os autores, instituir programas pode “[...] oferecer maior visibilidade aos resultados e benefícios gerados para a sociedade, garantindo objetividade e transparência à aplicação dos recursos públicos” (PALUDO; PROCOPIUCK, 2011, p. 115).

Seguindo o que consta na norma legal, através da Portaria MOG n° 42/1999, em seu art. 2º, alínea a, tem-se a seguinte definição para programa:

[...] o instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurado por indicadores estabelecidos no plano plurianual. (BRASIL, 1999, art. 2º).

De acordo com seu art. 3º, serão estabelecidos em atos próprios em cada ente da federação. Além da definição de programa, a Portaria define ainda outros dois elementos que dele se desdobram: projetos, ou o conjunto de operações limitadas no tempo, servindo ao propósito de expandir ou aperfeiçoar a ação de governo; e atividades, ou o conjunto de operações desenvolvidas de modo contínuo e permanente, necessárias para a manutenção da ação governamental (BRASIL, 1999).

A criação de programas é das tarefas mais essenciais para o processo de planejamento municipal, conectando o PPA à LOA (ANDRADE *et al.*, 2008). Ou seja, no seu aspecto estrutural, o PPA termina no programa e a LOA inicia-se nele. A normatização e a construção da estrutura formal de um plano plurianual nos municípios, impõe desafios para a definição e elaboração dos conceitos que devem compô-lo, pois estão condicionadas ao ambiente das relações institucionais e administrativas presente em cada localidade. Ainda, na ausência de

regulamentação conceitual metodológica para a elaboração de planos (GARCIA, 2015b), as orientações constantes no artigo 165 da Constituição Federal e na Portaria MOG nº 42/1999 formam a base formal que deve constar no instrumento, o que também está sujeita à interpretação dos formuladores quanto às orientações.

Os programas têm a função de organizar os recursos disponíveis através da articulação de ações e iniciativas governamentais, setorialmente, visando o enfrentamento de problemas sociais identificados na dimensão estratégica do plano, devendo apresentar instrumentos de aferição de seu desempenho e informações que indiquem quais resultados são esperados (BRASIL, 2007). Não obstante, reforça-se que os desafios nesse sentido permanecem constantes, pois a consolidação de um sistema de planejamento estratégico passa por reconhecer os próprios limites e potencialidades da tríade PPA/LDO/LOA. Ademais, no âmbito do PPA, passa também por organizar e integrar os diferentes objetivos e prioridades de governo em um movimento transversal e multissetorial de gestão, sintonizando contexto sociopolítico, demandas públicas e a garantia dos direitos sociais (PFEIFFER, 2000; DE TONI, 2003; GARCIA, 2015b).

Desta feita, a análise do desenho estrutural dos programas finalísticos em assistência social dos seis PPAs municipais estudados pretende apresentar um retrato sobre a utilização desse instrumento normativo de planejamento em tais localidades, a partir do que expressam tematicamente nos programas. As determinações estabelecidas nos dispositivos legais constituem assim a dimensão analítica do presente capítulo: a) diretrizes; b) objetivos; c) metas; d) ações; e e) indicadores. Na sequência, busca-se apresentar uma compreensão quanto à adequação do plano aos elementos formais e à harmonização com sua dimensão tática.

3. DESENHO ESTRUTURAL: ANÁLISE DOS ELEMENTOS FORMAIS BÁSICOS DO PPA

Esta seção analisa, a partir das propostas programáticas elaboradas para a área de assistência social de cada município, os desenhos estruturais dos PPAs dos seis municípios selecionados – Canoas e Gravataí (Grupo 01), Montenegro e Campo Bom (Grupo 02) e Triunfo e São Sebastião do Caí (Grupo 03). Na sequência, apresenta-se uma análise descritiva dos desenhos estruturais com o intuito de disponibilizar um retrato do instrumento de planejamento, identificando possíveis potencialidades e fraquezas da formulação de programas finalísticos em assistência social nas localidades pesquisadas, além de verificar o alinhamento dos programas com a dimensão estratégica dos planos plurianuais com base nas diretrizes propostas.

O plano plurianual de Canoas foi promulgado pela lei nº 6.106, de 10 de agosto de 2017. Nele, a área de assistência social é contemplada no programa multissetorial “Viver Canoas com Bem-Estar”, pertencente ao eixo estruturante “Viver – Desenvolvimento Social e Econômico”. Como órgão responsável e executor das ações de assistência social, foi definida a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS), ao mesmo tempo em que outras cinco secretarias se responsabilizam por ações do programa relacionadas a outros campos de atuação. Do total de 45 ações que compõem o programa, a SMDS tem sob sua gestão oito delas, sob as quais o estudo se concentra.

Considerando o recorte da assistência social, o programa estrutura-se a partir dos seguintes elementos (além do objetivo): órgão executor, código identificador e ação, descrição da ação, meta física, produto e indicador de desempenho. Vê-se, portanto, que atende aos requisitos normativos legais quanto à presença dos elementos formais básicos em seu desenho: objetivo, ação, meta e indicador. No entanto, as ações não possuem classificação em projeto ou atividade.

Sobre o elemento *indicador*, foram estabelecidos 23 para a aferição do nível de desempenho do programa, sendo apenas um direcionado à assistência social e 17 voltados para as ações da política de saúde. Nesse ponto, considera-se que a definição de apenas um indicador de desempenho é insuficiente para indicar as tendências e as dinâmicas observáveis dos amplos e complexos fenômenos sociais sobre os quais se planeja atuar no campo da assistência social. As *metas físicas* definidas acabam por representar o principal instrumento de verificação da atuação governamental, e não das trajetórias e transformações geradas nos públicos-alvo através das políticas públicas, relacionando-se à quantidade ofertada de produtos durante o período de implementação.

O programa dispõe de um *objetivo* para o conjunto de suas *ações*, formado pelas áreas de atuação das seis secretarias. O objetivo constrói-se numa narrativa que busca incluir todas as áreas vistas como necessárias para atingir o propósito do programa: “gerar bem-estar”. São apresentados os conceitos e finalidades para as áreas de educação, saúde, cultura, esporte, lazer e turismo, bem como a intencionalidade de diminuir a desigualdade social mediante o desenvolvimento de ações para a inclusão social e de políticas sociais de emprego e renda.

O PPA de Canoas está ancorado num grupo diversificado de *diretrizes*, oito ao total, que vão da busca por uma gestão pública mais qualificada ao fomento da qualidade de vida na cidade. As *ações* de assistência social do programa convergem com a diretriz que propõe promover a inclusão e a inserção social, bem como disposto no próprio objetivo. A inclusão social como meio para

reduzir a desigualdade apresenta-se como o foco do plano para a área. Assim, diretriz, objetivo do programa e ações se encontram conceitualmente. Em consonância com orientações de diversos manuais técnicos e metodológicos para a elaboração de programas (BRASIL, 2007, 2013, 2015b; MARANHÃO, 2011), o PPA de Canoas, a partir do recorte analisado, consegue formular os elementos programáticos com certo grau de detalhamento, principalmente na composição dos atributos das ações. Destaca-se, por exemplo, a indicação da finalidade de cada ação: “2274 – esta ação visa promover ações socioassistenciais com famílias em situação de vulnerabilidade social, inclusão e emancipação [...]”, “2105 – esta ação visa a implantação da rede de equipamentos de segurança alimentar (restaurantes populares, cozinhas comunitárias e hortas)”; ou seja, o objetivo da ação, que deve auxiliar no alcance do objetivo geral do programa.

No entanto, não é visível como as ações serão implementadas, a não ser nas situações em que define o repasse de recursos como forma de alcançar o objetivo de apoiar financeiramente instituições não governamentais (ações 2108, 2278 e 2287). Por fim, ressalta-se que as medidas adotadas na programação para a assistência social satisfazem o propósito finalístico do programa, evitando que o instrumento tenha se voltado para a articulação de atividades-meio da própria organização. O ponto visto como crítico no modelo adotado para o desenho do programa permanece sendo a insuficiência de indicadores, seja para a assistência social ou para as demais áreas que compõem o tema ‘bem-estar’, exceto a saúde pública.

GRAVATAÍ

Em Gravataí, terceiro município mais populoso da RMPA (após Porto Alegre e Canoas), o PPA do quadriênio foi instituído pela lei nº 3.915, de 06 de novembro de 2017. Em sua estrutura constam 24 programas temáticos organizados em quatro eixos estratégicos, *não havendo menção às diretrizes*. A programação finalística para a assistência social está alocada no eixo estratégico “Cuidar das Pessoas”, sendo representada por um programa (“Assistência e Inclusão Social”), sete objetivos e 12 ações. Os órgãos responsáveis pelo programa são a Secretaria Municipal da Família, Cidadania e Assistência Social (SMFCAS) e o Gabinete da Primeira-Dama (GPD), este uma unidade vinculada ao Gabinete do Prefeito e de função protocolar.

Em seu desenho, o programa apresenta uma descrição que informa o seu campo de atuação, os seus principais públicos-alvo, além de definir um *objetivo geral* que expressa o que se pretende como resultado da sua implementação – “desenvolver ações e projetos que proporcionem inclusão social e garantia de direito aos cidadãos de Gravataí”. A descrição/objetivo traz uma orientação genérica para a ação da gestão municipal, pois declara conceitos amplos, tais como

os níveis de atenção adotados pelo SUAS. Todavia, essa caracterização menos objetiva da descrição/objetivo geral reflete a escolha por um modelo de programa temático, que faz a articulação de diversos objetivos e ações que, neste caso, necessitam que suas informações sejam mais específicas e concisas.

De modo geral, os objetivos propostos conseguem expressar o que pretendem enfrentar de situações vistas como problemas sociais no município – o risco e a vulnerabilidade social de diferentes grupos, o desamparo familiar, a insegurança alimentar e o desemprego. Assim, na relação com o exposto na descrição do programa, trazem escolhas que refletem a orientação geral de promover a inclusão social e a cidadania, principalmente através da rede de equipamentos e serviços do SUAS. Na relação “objetivos – ações”, observa-se que estas expressam o que será feito para corresponder ao objetivo definido, como “construir CRAS Moradas [...]”, “criar o Centro Dia [...]”, “instalar restaurante popular [...]”, entre outros exemplos. Porém, as descrições das ações que tratam de criar, construir e ampliar equipamentos e serviços do SUAS, são pouco detalhadas e não descrevem como o processo será percorrido, ou seja, quais as etapas necessárias para efetivá-las. Ainda, apesar de demonstrarem o que será realizado em seus âmbitos, falta clareza para identificar como o “amparo social” será proporcionado efetivamente aos respectivos públicos-alvo, uma vez que essas ações (que representam a metade das operações do programa) estão voltadas para a formação da infraestrutura da rede de equipamentos da política. Ademais, as ações não são classificadas em projetos ou atividades.

O programa temático *não informa indicadores e metas*. Essa ausência impossibilita a mensuração dos resultados quanto à efetividade, eficácia e eficiência, e enfraquece a capacidade da gestão do programa em monitorar todo o seu ciclo e, conseqüentemente, em realizar mudanças de rumo de modo coerente e exequível.

MONTENEGRO

No município de Montenegro, pertencente ao grupo intermediário dos municípios da RMPA quanto à população, o PPA 2018-2021 foi instituído pela Lei nº 6.398/2017, distribuindo seus 74 programas entre 12 Secretarias e outros três órgãos municipais. *Não há diretrizes expressas no documento*, porém os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) foram incorporados de forma interdependente em cada secretaria ou órgão como norteadores de suas respectivas atuações. A Secretaria Municipal de Habitação, Desenvolvimento Social e Cidadania (SMHAD) responsabiliza-se por 20 programas, sendo 15 deles relacionados ao eixo “desenvolvimento social e cidadania”, que concentram 15 objetivos e 27 ações.

Na apresentação dos programas da SMHAD, o plano faz referência à 11

dos ODS. A programação tem por escolha central ofertar serviços que visem a garantia de renda, a socialização, a integração e a autonomia de indivíduos e famílias, bem como da proteção em casos de violações de direitos – o que, conforme Menicucci e Gomes (2018), integra a assistência social a um princípio mais abrangente de proteção social. Os programas analisados apresentam a seguinte constituição: código identificador, descrição, objetivo, ação, produto, função, subfunção, classificação em projeto ou atividade e meta. As *metas* apresentadas são físicas, isto é, representam a quantidade a ser ofertada de produtos das ações dos referidos programas, tais como vagas adquiridas, atividades realizadas, metros construídos, entre outros. Tal linguagem sistematizada pode facilitar a análise da relação existente entre os atributos, bem como da consonância (ou não) dos conteúdos com suas funções (BLIACHERIENE; RIBEIRO, 2013). Assim, no aspecto conceitual, os programas conseguem apresentar os elementos formais, exceto pela *ausência de indicadores*.

Os *objetivos*, de modo geral, conseguem expressar o resultado esperado com a implantação dos respectivos programas, oferecendo informações sobre as circunstâncias a serem modificadas. São também assertivos na medida em que tais informações são concisas e claras, evitando que a interpretação seja tomada por referências genéricas, o que dificultaria por exemplo, a construção de indicadores harmônicos aos objetivos. Quanto à relação “objetivo – ação”, observa-se que, para o atendimento do que os programas propõem, os esforços se direcionam através, principalmente, da disposição de recursos humanos e materiais aos equipamentos municipais, bem como da destinação de verbas a entidades não governamentais. Do total de *ações*, uma é tipificada como “produto”, duas como “projeto”, e o restante é enquadrado como “atividade”. Considerando as sete ações do programa, seis preveem o mesmo produto – pessoas ou entidades beneficiadas – e quatro destas se referem a compras ou aquisição de vagas, incluindo as tipificadas como projetos. Conceitualmente, as classificações das ações foram assertivas.

No entanto, permanecem lacunas na construção das ações, por estas não demonstrarem como os objetivos podem ser alcançados além de iniciativas processuais, como a criação e/ou compra de vagas em abrigos/albergues e a contratação de servidores, por exemplo, deixando em segundo plano referências sobre as atividades-fim, que seriam capazes de demonstrar as dinâmicas e as capacidades de políticas socioassistenciais planejadas para o município. Ou seja, essa reprodução indica a centralidade do enfoque burocrático nos processos, a despeito de toda a aceitação da penetração da Nova Gestão Pública na administração pública brasileira.

Sob a perspectiva do alinhamento entre as diretrizes e a dimensão tática, em razão do modelo organizacional adotado para o PPA, dificulta-se a com-

preensão sobre como e em que aspectos os ODS influenciam o desenvolvimento dos programas (inclusive se a adoção deles foi realizada apenas como encaixe ao que já estava previamente delimitado para a Secretaria de maneira geral). Conforme mencionado anteriormente, a ausência de indicadores é outro importante aspecto evidenciado e que impacta na qualidade da medição de desempenho e de resultados. Ainda que se perceba tais discordâncias, o plano consegue organizar satisfatoriamente objetivos, ações e metas físicas, com prováveis *outputs* referenciais para a tomada de decisões e o controle social.

CAMPO BOM

O PPA 2018-2021 de Campo Bom foi instituído através da Lei nº 4.641, de 29 de agosto de 2017. É formado por 140 programas distribuídos em 13 secretarias. Em seu texto, no art. 4º, constam oito *diretrizes* para o plano, sendo a primeira delas a “a redução das desigualdades sociais”. Nos artigos seguintes (6º, 7º e 8º) são apresentados princípios e compromissos da gestão do PPA 2018-2021, que, entre outros aspectos, tratam do monitoramento e avaliação de programas, incluindo, no acompanhamento desse processo, o uso de indicadores, que, de acordo com o texto, deverão ser periodicamente apurados. Sob a gestão da Secretaria de Desenvolvimento Social e Habitação (SDSH) se encontram ordenados 11 programas, sendo que sete deles se enquadram como finalísticos, voltados para a área-fim da assistência social. Os programas se desdobram em 18 ações, às quais, por sua vez, foram atribuídos 21 objetivos. *Não foram estabelecidas metas, indicadores e nem a classificação das ações.*

De modo geral, as *ações* referem-se às atividades de manutenção e implantação de serviços voltados aos grupos de crianças, adolescentes, idosos, mulheres e pessoas com deficiência, principalmente daqueles que estejam em situação de vulnerabilidade. Há um esforço em desenvolver iniciativas de caráter equitativo e universal e, nesse sentido, identifica-se uma concordância com a diretriz de redução das desigualdades sociais e com o argumento central apresentado para a gestão do PPA: articular meios que viabilizem o êxito das metas priorizando o acesso às políticas públicas pela população mais pobre e vulnerável.

Na descrição dos *objetivos* das ações, há casos em que são lançadas iniciativas de natureza distintas ao conceito de objetivo e pouco direcionadas à sua função. Nessas circunstâncias os formuladores indicaram que esperam, como resultados das ações planejadas, gerar e promover “conjuntos de ações”, “programas”, “políticas públicas”. Ou seja, percebe-se que tais objetivos se voltam para alguma atividade meio, não havendo conformidade com o conceito de “finalístico”, quando deveriam refletir as situações que se espera serem alteradas pela implementação do programa (MATIAS-PEREIRA, 2012). É situação seme-

lhante à identificada nos programas do PPA de Montenegro, descrita anteriormente.

Como consequência, não é possível verificar se os mesmos estabelecem uma relação clara de causalidade com alguma dimensão da vida dos beneficiários. Novamente, a construção conceitual de um atributo com elementos difusos dificulta orientações sobre decisões a serem tomadas, a visualização de bases organizacionais e o próprio delineamento do programa. Ilustrativamente, no caso da ação “Atendimento às Pessoas com Deficiência” o objetivo seria: “conjunto de ações de proteção social a pessoas portadoras de deficiência, objetivando o bem-estar físico, social e ocupacional. Manutenção dos Serviços PCD/PSE. Aquisição de um (01) veículo”. Nesse caso, não há a especificação descritiva de “conjunto de ações”, seja quantitativa ou qualitativamente, impossibilitando inclusive que se faça a conexão e a aferição com a finalidade (objetivo) citada. Em resumo, as ações carecem de objetivos claros e determinantes e de um conjunto de informações que simplifique e oriente o processo de análise e de monitoramento da política.

A existência de objetivos finalísticos, que de fato expressem o que deve ser feito para se alcançar os resultados esperados, são preponderantes para que o foco não seja prevalente sobre os processos e meios da ação governamental, reproduzindo assim uma disfunção do modelo burocrático (lógica racional weberiana). Conforme pondera De Toni (2017, p. 5), “o ‘plano’, mais que a organização ingênua e neutra de meios, deve definir falar sobre os fins [...]”, o que para o autor, estaria no contexto de um planejamento governamental que não é produzido apenas por um grupo de técnicos dedicados, mas por uma abordagem transdisciplinar e centralizada na participação e controle social, entre outros aspectos. Assim, um plano que apresente uma estrutura de programas voltados para dentro da organização, para a expansão da própria burocracia, pode resultar em implicações como a deslegitimação das políticas e dos governos, uma vez que não traduzem satisfatoriamente as necessidades da população. Em tal ponto, é possível que ocorra a inefetividade no uso dos recursos sociais, visto que os efeitos esperados tendem a não serem produzidos externamente à organização. Além disso, nota-se que os programas não possuem um ou mais objetivos que possam facilmente expressar, de modo unificado, o que se busca concretizar com a sua implementação.

TRIUNFO

O PPA 2018-2021 de Triunfo, município com menos de 30.000 habitantes, contém 23 programas com um objetivo cada, desdobrando-se ao total em 268 ações, tendo sido estabelecido através da Lei nº 2.868/2017. *Não constam diretrizes no documento.* Para a área de assistência social, o plano define o pro-

grama “Assistência Social Geral”, composto por 10 ações e um objetivo, mas não indica o seu órgão responsável. Assim como Montenegro, o programa possui uma estrutura formada pelos seguintes elementos: código identificador, descrição, objetivo, ação, produto, função, subfunção, classificação em projeto ou atividade e meta física. A adoção desse modelo programático oportuniza condições de gerenciamento do programa, pois define classificações, descreve atributos e deixa clara as informações para a equivalência com o instrumento LOA (código identificador/função/subfunção). Aqui, como nos programas de assistência social de Canoas e Montenegro, as *metas físicas* representam quantitativamente a oferta dos produtos de suas ações, porém não são o instrumento para mensurar o alcance dos objetivos. No entanto, no programa “Assistência Social Geral” o elemento *indicador*, responsável pela função, *inexiste*.

As 10 ações formuladas para o programa devem concorrer para a efetivação do seu *objetivo*, determinado como “assistência social geral”. Todavia, o objetivo apenas repete a nomenclatura do programa, não expressando conceitos que sirvam para fundamentar a verificação de desempenho do mesmo. Ou seja, o objetivo é falho na função de indicar que problemas pretende-se combater e quais são as demandas a serem atendidas. Em relação às *ações*, sete delas direcionam-se à manutenção e/ou ampliação de ações e reaparelhamento, uma define especificamente a construção de um equipamento e as outras duas tratam da implantação efetiva de programa habitacional e da inserção ao mercado de trabalho através da qualificação profissional. Sobre as primeiras, é possível identificar as suas finalidades, considerando o que revelam nas descrições.

Apesar da generalidade do termo “manutenção e/ou ampliação” para a constituição dessas ações, o que poderia torná-las inócuas pela falta de definição de escopo, em seguida apresentam o que efetivamente é esperado delas: ampliar prédio do CRAS, construir o primeiro CREAS e disponibilizar estrutura e capacidade de funcionamento para o mesmo, aquisição de materiais de consumo, serviços terceirizados e obra de ampliação para o abrigo municipal, além de prever atividades culturais e de lazer para os seus beneficiários, etc. Todas as ações que foram classificadas como projetos relacionam-se às obras de infraestrutura, indicando corretamente que são limitadas no tempo e que servem ao propósito de expansão da política de assistência social do governo. Por último, as debilidades do desenho do programa, como o objetivo tecnicamente disfuncional (não expressa o que pretende modificar, transformar e nem como orientará a tomada de decisões) e a *inexistência de indicadores* de desempenho (as ações convergem apenas para a consecução de metas físicas), aliadas à *indisponibilidade de diretrizes* na estrutura do plano, oferecem limites para a capacidade de acompanhamento da execução e da avaliação de resultados do programa.

No município de São Sebastião do Caí, o PPA 2018-2021 foi instituído pela Lei nº 3.979/2017. No documento constam 206 programas para o Poder Executivo, com um objetivo cada, distribuídos em 16 áreas de atuação. A lei, em seu artigo 3º, dispõe de quatro *diretrizes* que buscam incorporar no planejamento a participação social no ciclo processual das políticas públicas, com ação focalizada no desenvolvimento sustentável e na qualificação da gestão governamental. A programação para a área pesquisada está sob a responsabilidade da Secretaria Municipal de Assistência Social, realizando a gestão de 10 programas, aos quais se associam um objetivo cada. No entanto, *não há a presença de ações, indicadores e metas*. O documento informa que os programas e as ações orçamentárias estarão discriminados na LOA anualmente, todavia, os atributos mencionados deveriam estar organizados e expressos na própria estrutura do plano conforme também determina a lei regulamentadora nº 3973/17. No conjunto dos programas, são apresentadas propostas que se direcionam a atender os grupos que apresentam maior grau de vulnerabilidade, como crianças e adolescentes, idosos e famílias em situação de risco. Nesse sentido, é perceptível a aproximação da programação com a diretriz do PPA voltada para o desenvolvimento humano.

No entanto, ao não ser demonstrado como o município implementará o plano, ou seja, como os objetivos serão alcançados (pois não divulga as ações, as metas, os indicadores ou mesmo outros atributos no desenho dos programas), há a percepção de que o instrumento é subaproveitado, pois não reflete satisfatoriamente os problemas a serem enfrentados e as características socioespaciais da localidade. Essa prática é visível na descrição dos *objetivos*, em que são comuns termos como “ampliar”, “garantir”, “manter”, “desenvolver” ações e benefícios, sem que sejam especificadas as condições e métodos nos quais o programa será executado e nem aponta os instrumentos de aferição que operacionalizem o seu monitoramento e avaliação.

4. DIAGNÓSTICO COMPARATIVO ENTRE OS DESENHOS ESTRUTURAIS DOS PPAS

Conforme verificado, os seis planos plurianuais estudados apresentam estruturas diversificadas quanto aos aspectos legais normativos e aos desenhos dos programas finalísticos em assistência social. No quadro a seguir, apresenta-se um resumo com as principais características identificadas.

Quadro 1 – Resumo analítico sobre os programas finalísticos em assistência social

PPA	Elementos formais básicos presentes	Desenho estrutural – principais características	Outros destaques
Canoas	Diretrizes para o PPA; Objetivo (programa); Ações; Metas físicas; Indicadores de desempenho.	Objetivo expressa resultados pretendidos, categórico, além de convergir e articular os temas do programa; Ações indicam finalidade (objetivo) e o que será ofertado; Relação diretriz/objetivo com a política de AS – existente; Um indicador de desempenho para a AS – insuficiente.	Dimensão tática do PPA organizada por eixos estruturantes, sendo três deles com programas estratégicos – declara o que é primordial para a gestão; Propósito finalístico do programa perceptível; Programação de caráter multissetorial.
Gravatá	Objetivos (ações); Ações.	Objetivos das ações – expressam o que pretendem enfrentar/realizar; Descrição do programa – expressa objetivo geral e resultado pretendido.	Dimensão tática do PPA organizada por eixos estratégicos, sendo quatro deles com programas temáticos – declara o que é primordial para a gestão; Construção concisa e coesa dos elementos; Propósito finalístico do programa perceptível.
Montenegro	Diretrizes para o PPA (ODS da ONU); Objetivos (programas); Ações; Metas físicas.	Objetivos – de modo geral, expressam o que pretendem enfrentar e os resultados esperados; evitam a generalidade; Ações – iniciativas processuais; poucas referências sobre as atividades-fim (enfoque burocrático nos processos); Realiza a classificação das ações em projeto e/ou atividade.	Gerenciamento do programa facilitado pela presença de diversos atributos e elementos no desenho; Não declara diretrizes elaboradas pela própria administração.
Campo Bom	Diretrizes para o PPA; Objetivos (ações); Ações.	Objetivos das ações – pouco claros e determinantes, enfoque burocrático nos processos; Relação diretriz/objetivo com a política de AS – existente.	Texto do PPA não declara as nomenclaturas dos elementos (definições trazidas pela LDO 2018).
Triunfo	Objetivo (programa); Ações; Metas físicas.	Objetivo do programa inexpressivo; Ações, de modo geral, indicam a finalidade; Realiza a classificação das ações em projeto e/ou atividade;	Gerenciamento do programa facilitado pela presença de diversos atributos e elementos no desenho;
São Sebastião do Cai	Diretrizes para o PPA; Objetivos (programas).	Relação diretriz/objetivo com a política de AS – existente; Objetivos abrangentes, não delimitados.	Desenho estrutural ineficiente; instrumento subaproveitado.

Fonte: OLIVEIRA (2019, p. 72-73).

Em relação ao estabelecimento de *diretrizes*, os municípios de Canoas, Campo Bom e São Sebastião do Caí foram os únicos que definiram tais orientações estratégicas para seus planos plurianuais, inclusive com menções diretas ao escopo das políticas sociais e do desenvolvimento humano. No plano plurianual de Montenegro, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável elaborados pela ONU são citados no documento, indicando uma tentativa de convergir o planejamento da ação governamental com tais norteadores. No entanto, não há de modo explícito a disposição de diretrizes próprias da administração municipal, o que também é verificado nos documentos de Gravataí e Triunfo, que não formularam esse elemento.

Considerando os demais elementos essenciais, o *objetivo* é aquele que está presente em todos os planos plurianuais, sendo articulado de modo diferente em cada contexto: ora voltando-se apenas ao programa (São Sebastião do Caí, Montenegro, Triunfo), ora às ações (Campo Bom) ou, ainda, compondo as informações de ambos (Canoas e Gravataí). No que se refere ao papel que o objetivo desempenha no programa, nos planos de Canoas, Gravataí e Montenegro, tal elemento expressa mais assertivamente características que se direcionam ao propósito de cada programa e ação a que se vincula, como clareza e concisão de ideias, e a declaração de iniciativas, transformações e resultados ante a situação social que pretende enfrentar e modificar (VELOSO, 2009; BLIACHERIENE; RIBEIRO, 2013; BRASIL, 2013).

No quesito *ação*, o único plano que não define essa operação para os programas finalísticos em assistência social (e para o restante da programação) é o do município de São Sebastião do Caí. Aliás, este apenas dispõe de objetivos para seus programas, apesar de estar previsto na lei de criação que eles seriam compostos ainda por indicadores, metas e iniciativas. Os planos de Canoas e Gravataí podem ser considerados aqueles que melhor construíram suas ações quanto à coerência da descrição e do uso de verbos, ao teor objetivo e sucinto e à expressão do que efetivamente se pretende implementar (MARANHÃO, 2011; PALUDO; PROCOPIUCK, 2011; BRASIL, 2013, 2015b). No caso do PPA de Canoas, ainda há a definição clara de produtos, elementos que representam os bens ou serviços oriundos da execução das ações. Em seguida, destacam-se as ações dos programas finalísticos dos planos de Montenegro e Triunfo, que conseguiram descrever produtos, realizar a classificação em projetos ou atividades e até mesmo apresentar a função e a subfunção ao qual estão vinculadas nas despesas das respectivas administrações. Todavia, como se constatou, na generalidade as descrições das ações não foram claras, concisas, delimitadas e, principalmente, direcionadas a propósitos finalísticos.

Num panorama sobre os seis desenhos estruturais dos programas finalísticos em assistência social, destacam-se os provenientes dos planos de Canoas,

Gravataí e Montenegro como aqueles que mais habilmente elaboraram, de forma coesa e coerente, os seus elementos constitutivos. Em Canoas, o programa “Viver Canoas com Bem-Estar” (que é multissetorial e agrega um conjunto de atividades assemelhadas) está estruturado a partir de objetivo, ações, produtos, metas físicas e indicadores de desempenho, sendo o mais completo em relação à presença de elementos e seus atributos internos. Além disso, integra um eixo estruturante do plano plurianual do município que, acompanhado de outros dois eixos, servem como suporte para os temas de políticas públicas que o compõem, delimitando o que é entendido como assunto primordial no instrumento de planejamento (BRASIL, 2013; 2015a; 2015b).

Completando o cenário em Canoas, a definição de diretrizes permite analisar a aproximação da dimensão estratégica com a tática do instrumento, o que é possível no plano do município, visto a amplitude temática presente nessas orientações estratégicas e a correspondente expressão nos programas dos desafios que propõem, considerando ao menos o programa analisado. Já no plano de Gravataí também ocorre a organização de programas (temáticos) em eixos, aqui nomeados como estratégicos; porém, sem a demonstração de diretrizes é pouco viável realizar a mesma correlação entre as dimensões, como no de Canoas. Ainda, ao não cumprir com outras premissas no desenho do programa temático “Assistência e Inclusão Social”, como a definição de indicadores e metas, a avaliação e o monitoramento de seus resultados são prejudicados. Em contrapartida, as características dos elementos e atributos do programa que foram destacadas na análise indicam que a metodologia adotada pela gestão apresenta aspectos positivos que permitem a compreensão da finalidade do programa (pela própria organização e pela sociedade), mas que se torna enfraquecida pelas ausências mencionadas acima.

No plano plurianual de Montenegro, identifica-se como potenciais recursos empregados na elaboração dos programas finalísticos estudados a prestação de inúmeros elementos, tais como objetivos, ações com as respectivas classificações, metas físicas e produtos. No entanto, como se verificou, as principais limitações e/ou deficiências se encontram na construção, descrição e linguagem desses elementos e no enfoque por vezes burocrático nos processos.

Como explicitado na introdução, a escolha de dois municípios de cada grupo foi definida a partir de suas posições na variável “IDHM” (dentro de seus respectivos agrupamentos), considerando inicialmente a organização dos municípios pela variável “população” em ordem decrescente. Assim, na relação dos critérios que formaram os grupos com os argumentos desenvolvidos neste estudo, algumas percepções podem ser apontadas. Os três planos plurianuais que melhor estruturaram o desenho de seus programas finalísticos em assistência social, e mesmo quanto aos aspectos gerais dos documentos, pertencem aos

municípios mais populosos da análise: Canoas, Gravataí (Grupo 1) e Montenegro (Grupo 2). Canoas e Montenegro ainda registram os mais altos IDHM entre os seis selecionados (0,750 e 0,755, respectivamente). Em seguida, aparecem Campo Bom (Grupo 2 – 0,745), Gravataí (0,736), São Sebastião do Caí (Grupo 3 – 0,739) e Triunfo (Grupo 3 – 0,733).

O fator população, ou o próprio porte do município, demonstrou ser um diferencial que impacta nas capacidades destes em elaborarem de maneira compreensível, coerente, orientadora e abrangente, sobretudo, a dimensão tática de seus planos plurianuais, dado, obviamente, o recorte definido para este estudo. O município de São Sebastião do Caí, por exemplo, é o menor em população e possui o segundo pior IDHM dentre os pesquisados e, na pesquisa, verificou-se que sua programação possui as fragilidades mais expressivas (além de definir apenas os elementos “diretrizes” para o PPA e “objetivos” para os programas, com suas características já analisadas, sequer determina a responsabilidade pela execução destes). No outro extremo está Canoas (maior população e segundo melhor IDHM). Apesar de Canoas e São Sebastião do Caí representarem bem as implicações dos fatores população e IDHM, o último não é percebido como um diferencial tão marcante quanto o primeiro, visto que os municípios apresentam posições distintas em IDHM que não compatibilizam diretamente com o diagnóstico dos planos ante a qualidade dos desenhos estruturais.

Destaca-se, ainda, como uma característica comum aos programas analisados, a fraca instrumentalização para o monitoramento e a avaliação de suas respectivas ações. Apesar das leis regulamentadoras dos planos plurianuais preverem a presença de indicadores de desempenho e de metas nos desenhos estruturais, o primeiro aparece somente no PPA de Canoas (com um indicador apenas para a área de assistência social), e o segundo, na metade deles (considerando que no plano de Gravataí as metas não constam em seus programas temáticos). Sob tal aspecto, fica prejudicada a capacidade de reformular e/ou corrigir as etapas do processo de implementação de cada programa e ação e de, ao final, estabelecer um resultado eficiente e eficaz de acordo com os objetivos propostos (GARCIA, 2015b). Garcia (2015b) ainda enfatiza dois pontos que são primordiais para a construção do sistema de monitoramento e avaliação dos programas: a definição de um indicador-síntese para cada programa como um todo, capaz de expressar o problema ao qual este intenciona enfrentar, sendo representativo das ações que o compõem.

Nas palavras de Hellmann e Schabbach (2016, p. 37, grifos das autoras), “gerir o desempenho não significa somente monitorar os resultados, mas também **otimizar os esforços** para atingir os resultados esperados”. Para as autoras, no entanto, existem obstáculos para a implantação de um sistema de monitoramento de desempenho, como o incomum desenvolvimento da prática

de avaliação institucional, o tabu existente quanto à publicidade de indicadores e mesmo pela deficiência dos sistemas de informação. Portanto, percebe-se que as dificuldades expostas pelas autoras podem ser representativas sobre a realidade das organizações aqui estudadas, não sendo tampouco incomum em outros ambientes que realizam a gestão de serviços públicos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste capítulo buscou-se analisar os desenhos estruturais de programas finalísticos em assistência social de seis planos plurianuais de municípios da RMPA, investigando a presença (ou não) de elementos formais básicos e as características qualitativas de seus atributos, retratando ainda a capacidade de alinhamento com as diretrizes dos respectivos planos e um breve contexto da política de assistência social nesses municípios. Constatou-se que a programação para a área está formulada de modo variado nos instrumentos, não padronizado, com situações em que há a ausência de relação coesa entre elementos (objetivos/ações), de adequação conceitual (na descrição de objetivos e ações, principalmente), de propósito finalístico e mesmo da disposição nos planos e programas de elementos básicos previstos na Constituição Federal de 1988 e nas próprias leis municipais regulamentadoras dos PPAs.

Os municípios maiores, Canoas e Gravataí, demonstraram relevante capacidade de elaborar programas finalísticos em interação com eixos estratégicos, que organizam e declaram as principais linhas de atuação para o quadriênio (BRASIL, 2015a). No geral, suas potencialidades referem-se à construção temática de programas que prioriza as informações sobre os bens e serviços que pretendem entregar à população. Tal situação pode estar ligada às capacidades de planejamento nas administrações municipais dessas localidades, inclusive quanto à consolidação e sistematização de amplas propostas advindas de toda a organização e de outros atores sociais. Nos municípios menores, é provável que exista maior dificuldade em dispor de pessoal qualificado e com condições de dinamizar o processo. No entanto, o presente capítulo não se debruçou sobre esses aspectos (estrutura administrativa das prefeituras, modelos de gestão para o planejamento etc.), podendo ser tema para uma pesquisa futura.

Por fim, reforça-se a necessidade de que os programas dos planos plurianuais municipais sejam capazes de cumprir com critérios mínimos de visibilidade e transparência dos resultados que pretendem alcançar, definindo indicadores para que o governo e sociedade possam acompanhar e avaliar o desempenho das ações governamentais. Como consta no Programa de Apoio à Elaboração e Implementação de PPAs Municipais (BRASIL, 2013, p. 13), “só um bom sistema de monitoramento e avaliação pode garantir um processo de aprendizagem

coletiva com erros e acertos, melhorando a eficiência na aplicação dos recursos”. O plano plurianual, como o principal instrumento de planejamento governamental nas três esferas, ainda requer que seja visto como um verdadeiro roteiro para a gestão (GARCIA, 2015b), não apenas como uma publicação de obras por obrigatoriedade legal. Para isso, conforme também Garcia (2015b), talvez seja necessário reformular o texto constitucional sobre o tema, dando forma e conteúdo a um sistema de planejamento estratégico governamental.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Nilton de Aquino (Org.). **Planejamento governamental para municípios: plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual**. São Paulo: Atlas, 2008.

BLIACHERIENE, Ana Carla; RIBEIRO, Renato Jorge Brown. **Construindo o planejamento público: buscando a integração entre política, gestão e participação popular**. São Paulo: Atlas, 2013.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 10 set. 2018.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Almanaque do planejamento: Para entender e participar**. Brasília: MP, 2015a.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Sistema Único de Assistência Social (SUAS). **Norma Operacional Básica** (NOB-SUAS). Brasília, DF: MDS/SNAS/SUAS, dez. 2012.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Censo SUAS 2016: Análise dos componentes sistêmicos da política nacional de assistência social**. Brasília, DF: MDS/SNAS/SAGI, 2016.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Manual de Elaboração: Plano Plurianual 2008-2011**. Brasília: MP, 2007.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Orientações para Elaboração do Plano Plurianual 2016-2019**. Brasília: MP, 2015b.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Programa de apoio à elaboração e implementação dos PPAs municipais – 2014-2017**. Brasília, 2013.

BRASIL. **Portaria MOG n.º 42, de 14 de abril de 1999**. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/legislacao/legislacao/portaria-mog-42_1999_atualizada_23jul2012-1.doc/view>. Acesso em: 02 out. 2018.

CAMPO BOM. **Lei municipal n.º 4.641, de 29 agosto de 2017**. Dispõe sobre o plano plurianual para o quadriênio 2018-2021. Campo Bom, 2017a. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/plano-plurianual-campo-bom-rs>>. Acesso em: 05 mar. 2019.

CANOAS. **Lei municipal n.º 6.106, de 10 agosto de 2017**. Dispõe sobre o plano plurianual para o quadriênio 2018-2021. Canoas, 2017. Disponível em: <https://www.canoas.rs.gov.br/wp-content/uploads/2018/05/PPA_2018_2021.pdf>. Acesso em: 04 mar. 2019.

CORDEIRO, Mariana Prioli. O Sistema Único de Assistência Social (SUAS): uma (breve) introdução. In: CORDEIRO, M. P.; SVARTMAN, B.; SOUZA, L. V. e (org). **Psicologia na Assistência Social: um campo de saberes e práticas**. São Paulo: Instituto de Psicologia, 2018.

COUTO, B.R.; SILVA, M.B. A política de assistência social e o sistema único de assistência social: a trajetória da constituição da política pública. In: AGUINSKY, B. G.; PRATES, J. C.; MENDES, J. M. R. (orgs.). **O sistema único de assistência social: as contribuições à fundamentação e os desafios à implementação**. Porto Alegre: ediPUCRS, p. 31-44, 2009.

CRUZ, LÍLIAN. Entre as legislações e a práxis do acolhimento para crianças e adolescentes. In: AGUINSKY, B. G.; PRATES, J. C.; MENDES, J. M. R. (orgs.). **O sistema único de assistência social: as contribuições à fundamentação e os desafios à implementação**. Porto Alegre: ediPUCRS, p. 225-244, 2009.

DE TONI, Jackson. **Planejamento e elaboração de projetos: Um desafio para a gestão no setor público**. Porto Alegre, 2003.

DE TONI, Jackson. **O futuro do planejamento governamental no Brasil, políticas públicas e crise institucional**. 2017. Trabalho apresentado no 9º Congresso Latino-americano de Ciência Política, Montevideu/UY, 2017.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. A reorganização do processo de planejamento do governo federal: O PPA 2000-2003. In: CARDOSO JÚNIOR, J. C.; CUNHA, ALEXANDRE DOS SANTOS (orgs.). **Planejamento e Avaliação de Políticas Públicas**. Brasília: IPEA, p. 17-54, 2015a.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. PPA: o que é e o que não pode ser. In: CARDOSO JÚNIOR, J. C.; CUNHA, ALEXANDRE DOS SANTOS (orgs.). **Planejamento e Avaliação de Políticas Públicas**. Brasília: Ipea, 2015b, Cap. 2.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 17 ed. São Paulo: Atlas, 2017.

GOMES, Sandra; MENICUCCI, Telma. **Política sociais: conceitos, trajetórias e a experiência brasileira**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2018.

GRAVATAÍ. **Lei municipal nº 3.915, de 06 de novembro de 2017**. Dispõe sobre o plano plurianual para o quadriênio 2018-2021. Gravataí, 2017. Disponível em: <<https://www.cmgravatai.rs.gov.br/documento/lei-ordinaria-no-3915-2017-249365>>. Acesso em: 04 mar. 2019.

HELLMANN, Aline; SCHABBACH, Letícia Maria. **Apostila Módulo 4 – Indicadores**. Apostila do Curso de Aperfeiçoamento em Gestão, Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas. Porto Alegre, 2016.

HÖFLING, Eloísa de Mattos. Estado e Políticas (Públicas) Sociais. **Cad. CEDES**, Campinas, v. 21, n. 55, p. 30-41, Nov. 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010132622001000300003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 28 fev. 2020.

MACHADO, Evanio Tavares; REZENDE, Denis Alcides. Plano Plurianual municipal, instrumentalidade na gestão municipal e articulação com o Plano Plurianual estadual: estudo de caso do município de Curitiba e do estado do Paraná. **Rev. FAE**, Curitiba, v. 15, n. 1, p. 42-61, jan./jun. 2012. Disponível em: <<https://revistafae.fae.edu/revistafae/article/view/151>>. Acesso em: 28 fev. 2020.

MARANHÃO. Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão. **Subsídios para elaboração do PPA 2012-2015**. São Luís, 2011.

MATIAS PEREIRA, José. **Curso de planejamento governamental: foco nas políticas públicas e nos indicadores sociais**. São Paulo: Atlas, 2012.

MONTENEGRO. **Lei municipal nº 6.398, de 02 de agosto de 2017**. Dispõe sobre o plano plurianual para o quadriênio 2018-2021. Montenegro, 2017. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:rio.grande.sul:montenegro:municipal:lei:2017-08-02;6398>. Acesso em: 05 mar. 2019.

OLIVEIRA, Jacques Humberto Arboite. **Dimensão tática de planos plurianuais 2018-2021 na região metropolitana de Porto Alegre: uma análise a partir de programas finalísticos em assistência social**. 2019, 84 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharel em Políticas Públicas), Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019.

PAGNUSSAT, José Luiz. Introdução. In: GIACOMINI, J.; PAGNUSSAT, J.L. (org.). **Planejamento e orçamento governamental**. Coletânea. 2v. Brasília: ENAP. p. 9-65. 2006.

PALUDO, Augustinho Vicente; PROCOPIUCK, Mario. **Planejamento governamental: referencial teórico, conceitual e prático**. São Paulo: Atlas, 2011.

PFEIFFER, Peter. **Planejamento estratégico municipal no Brasil: uma nova abordagem**. Brasília: ENAP, Texto para discussão, n.37. 2000.

PORTAL DA FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA. **Estimativas populacionais (revisão 2015)**. 2016. Disponível em: <<https://www.fee.rs.gov.br/indicadores/populacao/estimativas-populacionais>>. Acesso em 25 de agosto de 2018.

PORTAL DO ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL. **Perfil município**. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m. 2018>. Acesso em 27 de agosto de 2018.

RODRIGUES, Thales Jung. **Política social e desenvolvimento após a Constituição Brasileira de 1988**. 2013, 83 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Ciências Econômicas). Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.

SÃO SEBASTIÃO DE CAÍ. **Lei municipal nº 3.979, de 13 de junho de 2017**. Dispõe sobre o plano plurianual para o quadriênio 2018-2021. São Sebastião

do Caí, 2017. Disponível em: <https://sapl.saosebastiaodocai.rs.leg.br/norma/pesquisartipo=&numero=3979&ano=&data_0=&data_1=&data_publicacao_0=&data_publicacao_1=&ementa=&assuntos=&data_vigencia_0=&data_vigencia_1=&o=&indexacao=>. Acesso em: 06 mar. 2019.

TRIUNFO. **Lei municipal nº. 2.868, de 23 de agosto de 2017**. Dispõe sobre o plano plurianual para o quadriênio 2018-2021. Triunfo, 2017. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/plano-plurianual-triunfo-rs>. Acesso em: 06 mar. 2019.

VELOSO, Leonardo Borges. **O planejamento estratégico no contexto de elaboração do plano plurianual municipal**. 2009, 62 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Administração Pública Eficaz), Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

CAPÍTULO 8

FEDERALISMO E DESCENTRALIZAÇÃO NO BRASIL: A ADAPTAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES DE SAÚDE AO MODELO CONSTITUCIONAL DE 1988

MAIQUE BERLOTE MARTINS

*Mestre em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Santa
Maria (UFSM).*

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 redesenhou a estrutura do Estado brasileiro, dando-lhe um caráter de federação descentralizada (ALMEIDA, 2001). Uma das características desse redesenho é a redefinição de competências e atribuições das esferas de governo no âmbito das políticas sociais. O modelo federativo esteve presente na história das constituições brasileiras do século XX; entretanto, em 1988 o caráter de federação ganha outras propriedades concernentes à descentralização de poder nas três esferas de governo e o retorno à democracia traz como um dos princípios-base a distribuição do poder político no território nacional.

Maior autonomia e interdependência aos estados e municípios, distribuição mais igualitária de recursos e nos efeitos das políticas sociais eram argumentos favoráveis ao federalismo e à descentralização político-administrativa no País. O Brasil adotou o federalismo voltado a um processo de desconcentração de poder da União para os estados, entretanto, a implementação desse mo-

delo tem apresentado políticas públicas federais que se impõem às instâncias subnacionais (SOUZA, 2005), o que gera algumas controvérsias em relação ao grau de autonomia e interdependência dos estados.

Este debate é relevante e bastante presente nas discussões sobre políticas públicas de saúde. O Sistema Único de Saúde (SUS), garantido constitucionalmente através do dever do Estado em universalizar o acesso à saúde, demandou profundas transformações no arranjo institucional responsável pela execução de políticas públicas neste âmbito. Conforme Arretche (1998), na fase de implementação os governadores e prefeitos afetam a execução das políticas conforme as suas preferências, ou seja, apesar de haver uma regulação da política no nível nacional, as decisões sobre planejamento e implementação das políticas estão ligadas à autonomia de poder das unidades subnacionais.

Desta forma, o debate sobre centralização e descentralização nas políticas de saúde gera inúmeras discussões. Uma das especificidades das políticas de saúde, que ainda é pouco explorada por cientistas políticos, diz respeito à ênfase na descentralização dessas políticas passar por um processo de regionalização. O modelo de atenção à saúde proposto pelo SUS implica a definição de serviços distribuídos em níveis de atenção (básica, média e alta complexidade) e na sua disposição geograficamente, o que, conforme Menicucci e Gomes (2018, p. 107), exige a articulação de diferentes atores políticos “para promover a integração da rede de serviços que transcenda o espaço político-administrativo de um município ou estado”. De acordo com essa previsão de uma gestão regionalizada, a descentralização transcende as três esferas de poder e cria outros mecanismos institucionais para operacionalizar os serviços de saúde, que por sua vez são regulados por políticas formuladas no governo federal.

É sobre essas dimensões do federalismo e da descentralização do poder que este artigo pretende se debruçar. Afinal, a literatura sobre o tema admite profundas transformações nas políticas desse âmbito (ARRETCHÉ, 1998; GERSCHMAN, 2004; MENICUCCI; GOMES, 2018), o que nos leva ao seguinte questionamento: *como as instituições de saúde se adaptaram ao modelo federativo adotado pelo Sistema Único de Saúde?* O problema apresenta dois pressupostos:

1) a perspectiva do institucionalismo evolucionário será adotada para analisar a adaptação das instituições. Segundo essa perspectiva, pressões evolutivas formam genes, traços comportamentais e características de governo. Utilizando uma lógica análoga ao evolucionismo darwinista, o institucionalismo evolucionário considera que as instituições passam por processos adaptativos pressionados pelo ecossistema político a que pertencem (ALFORD; HIBBING, 2004).

2) Ocorreu, de fato, um processo de adaptação nas instituições que atuam nesse setor. As mudanças decorrentes do federalismo proposto pela CF,

somadas ao modelo de descentralização e regionalização apresentado pelo SUS, levou o Estado brasileiro a atuar em outras esferas e assumir comportamentos distintos no que se refere à oferta de serviços públicos de saúde.

O estudo se caracteriza enquanto descritivo, pois busca detalhar como se deu o processo de adaptação nas políticas de saúde através de uma abordagem qualitativa em pesquisas bibliográficas e em planos de saúde que possibilitam uma compreensão histórico-política do objeto. Para isso, o ponto de partida será a discussão sobre o federalismo e as políticas de saúde no Brasil, onde se busca explicar a lógica de descentralização de poder considerada para a gestão do SUS e as responsabilidades definidas para cada esfera de governo. Em seguida, uma discussão sobre a heurística evolucionária permitirá compreender os conceitos utilizados por essa abordagem e adotados nesta pesquisa para entender o processo adaptativo das instituições de saúde, identificando, assim, os conflitos, as estratégias de cooperação e quais recursos são escassos. Por fim, serão apresentadas análises de três planos de saúde, considerando a lógica de implementação em uma direção única². Foram analisados o Plano Nacional de Saúde (2016-2019), o Plano Estadual de Saúde do Estado do Rio Grande do Sul (2016-2019) e o Plano Municipal de Saúde de Porto Alegre/RS (2018-2021). A escolha por estes planos se deu na intenção de compreender a lógica de descentralização em uma direção única e a relação que se apresenta no planejamento e execução das políticas nos três níveis de governo e nas subdivisões regionais incluídas no processo adaptativo.

1. FEDERALISMO E O SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE

O modelo federativo existente no Brasil durante o regime militar era considerado por Abrucio (1998) como “unionista-autoritário” no que compete aos aportes financeiro, administrativo e político. No que se refere ao aporte financeiro, centralizava as receitas tributárias do Executivo federal, dando controle completo das transferências de recursos para as esferas estadual e municipal. Em termos administrativos, buscava uniformizar a atuação administrativa nas três esferas de governo, tendo como base o planejamento central na esfera federal. No sentido político, havia um controle integral do governo federal sobre as eleições estaduais.

Arretche (2012) ainda contribui com estas classificações sobre o federalismo com três importantes distinções conceituais para a descentralização em um modelo federativo:

² Este termo é utilizado no Capítulo II da Lei no 8.080/1990, em relação aos princípios e diretrizes do SUS, estabelecendo que a sua operacionalização se dará por meio da descentralização político-administrativa, com direção única em cada esfera de governo (BRASIL, 1990).

1) Descentralização política (relativa à possibilidade de que os governos locais sejam eleitos diretamente e tenham um mandato próprio e, portanto, irrevogável pelos níveis superiores de governo; 2) descentralização fiscal (relativa a participação das receitas e gastos dos governos subnacionais sobre o gasto agregado) e 3) descentralização de competências (relativa à responsabilidade pela execução de políticas públicas (ARRETCHE, 2012, p. 147).

Essas dimensões da descentralização obviamente se entrecruzam pelos interesses políticos nacionais, porém, a título de recorte analítico, neste artigo pretendo focar na descentralização de competências. Convém destacar que até 1988 o modelo federativo aplicado no país consistia em extrema centralização de recursos e decisões, com alguma desconcentração na gestão de programas (ALMEIDA, 2001). Esse modelo vigente no Brasil durante o período do regime militar, com grande concentração de poder em uma esfera de governo e máxima autoridade do governo federal sobre o território, demonstra o tipo de comportamento político sobre o qual surgem os princípios de um arranjo federativo calcado na justiça social.

Segundo Elazar (1991), os fundamentos de uma aliança federativa são baseados em uma ideia de justiça e de direito natural ao delinear que não existem maiorias ou minorias simples, mas que todas as maiorias são compostas de congêneres. Portanto, quando se busca um arranjo federativo como solução de problemas de integração política, este deve se enquadrar em uma forma democrática de garantir as liberdades de cada uma das subunidades nacionais delimitadas (ELAZAR, 1991). Contemplando esses princípios democráticos, um dos papéis do federalismo, segundo Arretche (2012) é criar um sentimento de pertencimento a uma unidade nacional, o que justifica a formulação de políticas públicas sob um princípio normativo que engloba as mesmas regras para todas as unidades constituintes.

A partir disso, podemos entender o federalismo com uma forma de divisão do território nacional, seguindo uma hierarquização política e administrativa, porém sem excluir a liberdade e autonomia de cada subunidade. Em sistemas federativos, as estratégias de indução com incentivos adequados, implementadas pela esfera de governo que transfere atribuições – federal ou estadual, conforme o caso –, são fundamentais para a adesão da esfera de governo que recebe a responsabilidade transferida. Nesse sentido, Almeida (2001) destaca que os estudos sobre federalismo na ciência política só têm sentido para os que consideram o peso das instituições no processo político, pois são elas que operacionalizam os mecanismos de indução de ações e atribuições em cada esfera.

Apesar da CF/88 reduzir consideravelmente a interferência federal nas unidades estaduais, no que se refere a políticas nacionais, estas devem ser implementadas de acordo com a regulamentação nacional (SOUZA, 2005). Ou

seja, os estados possuem autonomia sobre seus territórios regionais, podem legislar políticas próprias, mas as constituições estaduais devem seguir a Constituição Federal e dar seguimento às políticas formuladas em nível nacional. No que se refere às competências de cada esfera de governo, Souza (2005) explica que os constituintes optaram por uma divisão institucional de trabalho entre os entes federativos claramente compartilhada, sinalizando que o federalismo brasileiro teria um caráter mais cooperativo do que dual ou competitivo. Porém, a autora critica o caráter cooperativo do federalismo na prática das políticas sociais, primeiro pelas distintas capacidades dos governos subnacionais de implementarem as políticas públicas, devido a grandes desigualdades financeiras entre os estados; segundo, pela ausência de mecanismos institucionais ou constitucionais que estimulem a cooperação.

A redemocratização, entre outras demandas, trouxe como uma das suas principais reivindicações a descentralização política no país como uma forma de distribuir melhor os recursos financeiros, ampliar o alcance das políticas e ressaltar a autonomia política dos estados e municípios. A descentralização, nesse sentido, vem agir sobre a redução de desigualdades regionais. Ela também vem possibilitar, no caso de políticas de saúde, um melhor planejamento das ações de enfrentamento aos agravos à saúde, pois distribui funções às instituições de saúde e faz com que o foco de atuação seja regional, o que, segundo Teixeira (1990), era a principal demanda da época.

O modelo federativo de gestão, definindo uma descentralização do poder, tornou constitucional uma série de regras e direitos e ampliou o leque de políticas públicas com o objetivo de universalizar direitos sociais até então desassistidos, como a saúde pública, com a criação do SUS (SOUZA, 2005). Para compreender o processo adaptativo das políticas de saúde pós-SUS é preciso voltar um pouco na história e identificar as alterações criadas por esse modelo de saúde universal e descentralizado.

Antes do SUS, operava no Brasil um tipo de assistência à saúde que Arretche (1998) chama de uma política dual e seletiva: O Ministério da Saúde (MS) desenvolvia ações de saúde pública, de maneira não muito abrangente, focalizada em serviços de especialidades e urgência/emergência, e ofertava esses serviços de forma não-contributiva; por outro lado, havia o sistema de seguro saúde: as CAPS (Caixas de Aposentadorias e Pensões) e os IAPs (Institutos de Aposentadorias e Pensões), unificados no início do período militar no INPS (Instituto Nacional de Previdência Social), que capitalizava contribuições de trabalhadores formais de distintos setores da sociedade. A unificação das contribuições no INPS gerou o INAMPS (Instituto Nacional da Previdência Médica Social), que prestava serviços de atenção à saúde para os contribuintes do INPS, excluindo grande parcela da população que não contribuía com o Instituto, entretanto

representando a maior parte do acesso a saúde que se tinha naquele período.

Além do aspecto contributivo condicionante ao acesso, é importante entender o modelo de atenção à saúde aplicado: Em 1949, 13% dos investimentos eram em medicina curativa¹ e 87% em medicina preventiva². Nos anos 60 essa dimensão se inverte, e ao final da década de 80 os investimentos eram 78% em medicina curativa e 22% em preventiva (ARRETCHE, 1998). Essa mudança a partir dos anos 60 se justifica principalmente pela natureza dos investimentos: o MS, com os escassos recursos que eram divididos entre as demais políticas sociais, não investia em unidades básicas de saúde, e o INPS, com uma volumosa contribuição das caixas e dos institutos de aposentadoria, investia no que trazia maior retorno financeiro – no caso, hospitais e especialidades médicas.

Com essa breve contextualização é possível compreender por que a Reforma Sanitária Brasileira reivindicava por maior descentralização e universalização do acesso à saúde. As inúmeras epidemias que se alastravam no final da década de 80 demandavam maior ação do Estado, mais acesso à saúde, um acesso descentralizado que permitisse a articulação entre esferas de governo e regiões de saúde na realização de um planejamento favorável às políticas públicas voltadas ao modelo preventivo proposto pelo SUS.

Ao governo federal caberia a formulação e condução da política nacional de saúde; aos estados, as funções de gestão, coordenação, controle e elaboração; aos municípios caberia o planejamento, a gestão e a coordenação do plano municipal de saúde, bem como a execução de serviços e ações básicas (GERSCHMAN, 2004). O SUS é regulamentado pela Lei Federal nº 8.080/1990, que estabelece o funcionamento, regulação e gestão dos serviços de saúde nas três esferas de governo e, também, pela Lei complementar nº 8.142/1990, que rege os princípios da participação popular no SUS através das conferências e conselhos de saúde.

Em seus primeiros anos de funcionamento, a falta de fluxos regulares de recursos para a efetivação das políticas públicas do SUS gerou a Emenda Constitucional nº 29/2000, que definiu recursos mínimos para o seu financiamento, sob a vinculação de recursos orçamentários dos estados (12%) e dos municípios (15%) (MENICUCCI; GOMES, 2018). A maior parte das responsabilidades sobre a execução dos serviços fica a cargo dos municípios, compartilhada, em

1 A medicina curativa consiste em ações de saúde voltadas à patologia: o foco nesse tipo de serviço é na doença e em como tratá-la. Os serviços que operam nesse modelo de atenção à saúde são fundamentalmente hospitais e clínicas médicas. As ações são centradas no profissional médico, possibilitando pouca atuação de outros profissionais da saúde.

2 A medicina preventiva tem uma proposta totalmente diferente da curativa: os cuidados são centrados no indivíduo e em seu contexto familiar e social, buscando desenvolver ações que possibilitem compreender as causas da doença para, assim, agir de forma preventiva. Nesse modelo de atenção à saúde os hospitais não são o centro da rede de cuidado: o foco é em centros de saúde, unidades básicas, medicina familiar e comunitária.

alguma medida, com os estados, ficando sobre a União a função principal de formular a política e avaliar a sua operacionalização.

2. A HEURÍSTICA EVOLUCIONÁRIA NAS POLÍTICAS DE SAÚDE

Até aqui analisamos um pouco sobre o federalismo brasileiro e sobre a descentralização política, especialmente a descentralização aplicada às políticas de saúde. Partimos, então, à abordagem científica considerada para analisar o processo adaptativo das instituições de saúde: o institucionalismo evolucionário (IE).

Essa abordagem surge como uma nova alternativa ao neoinstitucionalismo, geralmente centrado no institucionalismo da escolha racional (RCI) ou no institucionalismo histórico (IH). Fürstenberg (2016) considera que o primeiro falha ao ser estático e focar na racionalidade das escolhas, e o segundo pode identificar de forma equivocada situações críticas no caminho e, assim, guiar uma análise histórica baseado em fatos pouco explicativos. Ambas não apresentam explicações sólidas para a mudança institucional. Como uma revisão dessas duas tradições, o IE sustenta que as instituições e arranjos institucionais podem, até certo ponto, ser analisado como genes da política, contribuindo para a compreensão a respeito da adaptação que as instituições sofrem em seus processos evolutivos (FÜRSTENBERG, 2016).

A principal complexidade debatida nas pesquisas sobre mudanças institucionais encontra-se no questionamento sobre qual foco os pesquisadores devem deter: na estrutura ou na agência. A resposta apresentada pelo IE é analisar a interação dessas duas variáveis, o que implica analisar o processo como um todo (LIMA, 2014). Para compreender melhor esta abordagem é importante partir do significado dado a instituições nesta perspectiva: “institution’ to mean a rule that determines a form or function” (FÜRSTENBERG, 2016, p. 48). Essa explicação coloca a instituição como foco e como causa da mudança: a instituição de uma regra que determina a mudança de comportamento do Estado em relação a determinado problema na sociedade, por exemplo, o estudo sobre o processo de adaptação do Estado vai partir da instituição, já que ela é o gene da política.

Considerando o conflito como “motor” da política e a cooperação como objetivo principal na resolução do conflito, o IE traz essa relação de forma análoga à evolução nos processos biológicos:

Genes must cooperate with one another to create organisms, because cooperation is the most effective way genes can pass on their own genetic information to the next generation. (LEWIS; STEIMO, 2008, p. 5).

A cooperação entre os genes/instituições, além de ser motriz ao seu funcionamento, é o que vai garantir a eficácia no processo de transferência de informações. Um exemplo simples apresentado por Fürstenberg (2016) é o da instituição de uma regra sobre o número de membros de um parlamento, ou o que determina quais deles são elegíveis a uma posição de representação geral. Como a agência dos parlamentares se adapta a essa regra, e mais, como a estrutura do parlamento vai se reorganizar para estabelecer formas de cooperação? Associando a um exemplo em políticas públicas, podemos pensar em como a regra de funcionamento do SUS por regiões de saúde estabelece novas estratégias de cooperação.

O mais importante na análise da evolução das instituições é a tríade variação, seleção e retenção. Trazendo essa tríade do evolucionismo biológico para o contexto da ciência política:

The triad in political science means that institutions are subject to change; that changes, however induced, might be selected, whether by decision makers or subordinates; and that, if selected, new institutions — new rules — are retained, whether explicitly or tacitly (FÜRSTENBERG, 2016, p. 50).

O processo de evolução das instituições acontece porque elas estão sujeitas a mudanças e variações nas regras do jogo político que provocam reações na estrutura e nas agências. Dentre os distintos comportamentos, são selecionados aqueles que melhor contribuem a uma cooperação e retidas as melhores ações que passam a ser reproduzidas. Porém, é importante lembrar que essa tríade (variação, retenção e seleção) acontece de forma diferente na biologia e na política, como explicam os autores Fürstenberg (2016) e Lewis e Steimo (2008): a aleatoriedade na evolução do gene biológico ou a sua mutação não é intencional, enquanto que a evolução institucional sempre conta com agência, isto é, com uma seleção intencional (FÜRSTENBERG, 2016; LEWIS; STEIMO, 2008).

No centro do IE está a analogia entre genes e instituições; porém, é importante estar atento aos limites desta analogia. Deve-se pensar na evolução dentro do processo político institucional, utilizando apenas a estrutura de construção do conhecimento do evolucionismo biológico, mas considerando as especificidades de analisar as instituições e seus conflitos. O destaque para a abordagem do IE nesta pesquisa se justifica no fato de ser a perspectiva na ciência política que mais se aproxima do indivíduo, que considera a sua agência e interação no processo político e institucional (FÜRSTENBERG, 2016; LEWIS, STEIMO, 2008).

O que o SUS traz de novo, além da descentralização e da universalização, e que não tem sido explorado pela literatura produzida na ciência política sobre o assunto, é o modelo de atenção à saúde apresentado. A lógica de funciona-

mento e o sistema de produção de cuidado do SUS parte de uma lógica local: pode-se dizer, inclusive, que se trata de uma lógica individual, visto que parte de um diagnóstico do indivíduo em seu contexto social, onde aspectos familiares, ambientais, sanitários e políticos são considerados no processo de organização da rede de saúde que vai operacionalizar o cuidado. Não podemos deixar de fora o fato de que esse modelo nem sempre é aplicado conforme as regras, mas é justamente esse o foco do institucionalismo evolucionário: como as instituições se adaptam às regras?

A heurística desenvolvida pelo IE, ou seja, a busca por respostas aos “como” e “o quê” do processo evolutivo apresenta algumas premissas analíticas, às quais se buscou associar a lógica das políticas de saúde, conforme apresentado no quadro a seguir:

Quadro 1: premissas analíticas da heurística evolucionária aplicadas à lógica das políticas do SUS

<p>1 – Existe uma ecologia política: ambiente, recursos, atores e competição.</p>	<p>Ecologia da política de saúde: Institucionalização de regiões, que recebem recursos delimitados, governam com atores específicos e competem entre si pelos recursos.</p>
<p>2 – Competição constante por recursos escassos.</p>	<p>Premissa de que os recursos políticos são escassos. Indica que a hierarquização da política de saúde gera níveis que competem entre si por recursos, além de competir com os investimentos no setor privado.</p>
<p>3 – Os recursos são orgânicos e inorgânicos e a sua distribuição é assimétrica.</p>	<p>Os recursos podem ser financeiros, materiais, humanos ou relativos a saberes intrínsecos ao modelo de atenção à saúde. Como vimos, há uma mudança no sentido da medicina preventiva, o que demanda saberes específicos: um capital intelectual sobre a saúde da família, por exemplo – algo que antes do SUS não era visto como prática de cuidado. A distribuição desses recursos ocorre de forma assimétrica: algumas regiões de saúde terão maiores investimentos em algumas políticas.</p>
<p>4 – A competição ocorre por conta das regras de convivência e distribuição de recursos.</p>	<p>Os atores não competem apenas pela distribuição de recursos, mas também pela formulação de regras para essa distribuição e para o funcionamento da política como um todo.</p>
<p>5 – As regras sociais constroem as ações.</p>	<p>Características da cultura local se sobressaem aos protocolos previstos pela política: a abordagem preventiva a doenças sexualmente transmissíveis, por exemplo, ocorrerá de formas distintas de acordo com a população a que for direcionada.</p>
<p>6 – Quem controla a produção de regras, controla a distribuição assimétrica dos recursos.</p>	<p>Ministério da Saúde, secretarias estaduais e municipais são os órgãos que produzem as principais diretrizes para o funcionamento dos serviços, dentro das suas importâncias hierárquicas na formulação da política.</p>
<p>7 – As instituições regulam a competição/distribuição.</p>	<p>Essa premissa pode ser observada claramente em relação à oferta no acesso ao serviço de saúde: as instituições decidem quem terá acesso ou não.</p>

Fonte: elaborado pelo autor.

Por fim, a estrutura de construção do conhecimento utilizada pelo IE possibilita pensar sobre como a relação conflito e cooperação determina variações, seleções e retenções no comportamento das instituições. Mais que isso, o IE permite pensar em uma ecologia da política: “Institutions occupy niches within ecosystems and interact with other institutions, with agents, and with ideas” (FÜRSTENBERG, 2016, p. 58). É interessante pensar em como o ecossistema da política cria nichos de interações entre instituições e como isso acontece na lógica do SUS. É o que tentarei apresentar através da análise dos planos de saúde na próxima seção.

3. ANÁLISE DOS PLANOS DE SAÚDE

Como forma de apresentar o processo de descentralização das políticas de saúde sob o olhar da heurística evolucionária, foram analisados três planos de saúde: o plano nacional de saúde, o plano estadual de saúde do Rio Grande do Sul e o plano municipal de saúde de Porto Alegre/RS.

Os planos de saúde são os principais mecanismos de planejamento e gestão das políticas de saúde: neles são apresentados dados epidemiológicos, condições de vida, aspectos socioeconômicos, organização dos serviços, financiamento e metas das políticas, entre outras questões pertinentes às ações de cada esfera de governo. Apesar da riqueza de informações existente nos planos, que possibilitariam a reflexão sobre inúmeras outras categorias, como participação, determinantes sociais, avaliação dos serviços e comparações entre regiões, foi preciso fazer um recorte de pontos específicos a serem analisados em cada plano. Esse recorte levou em consideração principalmente as mudanças geradas pelo modelo de atenção à saúde e a forma com que os governos organizam a rede de saúde. O quadro a seguir detalha esse recorte:

Quadro 2: Tópicos analisados em cada plano de saúde

Plano Nacional	Plano Estadual (RS)	Plano Municipal (Poa)
Estrutura do sistema de saúde	Organização da saúde no território	Território de saúde
Acesso a ações e serviços	Estrutura da Rede de Atenção à Saúde	Estrutura e processo de trabalho
Formas de rateio federativo e transferências	Planejamento regional	Relações interfederativas
	As regiões de saúde	Os distritos sanitários

Fonte: elaborado pelo autor.

3.1 A EVOLUÇÃO EM UMA DIREÇÃO ÚNICA

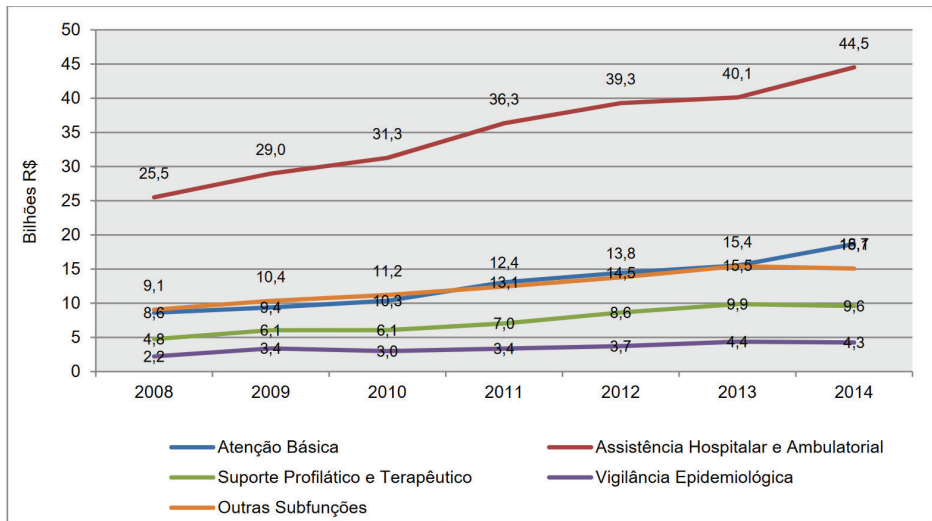
A análise do *plano nacional* evidencia alguns pontos apresentados na primeira seção acerca das competências de cada esfera de governo, uma vez que esse plano aborda a estrutura do SUS. Ele delimita a descentralização de meios e responsabilidades como um dos princípios organizacionais do SUS, e define que as regiões de saúde devem contemplar serviços mínimos, com a abrangência de: atenção primária, urgência e emergência, atenção psicossocial, atenção ambulatorial especializada e hospitalar e as vigilâncias em saúde, além de ser referência para as transferências de recursos entre os entes federativos.

O acesso a ações e serviços é estabelecido pelo plano nacional através da Relação Nacional de Ações e Serviços de Saúde (RENASES), que mapeia todas as ações e serviços que o SUS oferece ao usuário. Essa relação é feita considerando a integralidade de serviços em todos os níveis de atenção e os serviços que serão referência regional, por exemplo, um hospital regional, localizado em um dos municípios de uma região de saúde e que exerce a referência na prestação de serviços de algumas especialidades aos demais municípios pertencentes à região. O acesso também é estabelecido através da Relação Nacional de Medicamentos Essenciais (RENAME), que seleciona e padroniza os medicamentos indicados para atendimento de doenças.

No que se refere às formas de rateio federativo, a alocação nacional de recursos teve a sua regulação estabelecida Emenda Constitucional nº 29/2000 e pela Lei Complementar nº 141/2012, que dispõe sobre percentuais mínimos de investimentos – 15% para União e municípios e 12% para os estados. Porém, as transferências de recursos de uma esfera a outra segue o previsto no artigo 35 da Lei 8080/1990.

Apesar do modelo de atenção à saúde proposto pelo SUS centrar os cuidados na atenção básica, sua efetivação ainda não corresponde ao modelo preventivo. A cobertura nacional de equipes de saúde da família, conforme os dados apresentados no plano nacional em 2014, era de 62,48%; já em 2018 essa cobertura era de 59,74%. No gráfico a seguir podemos analisar a evolução da execução orçamentária de recursos da União por subfunção da saúde:

Gráfico 1: evolução da execução orçamentária da União em saúde por subfunção – 2008 a 2014.



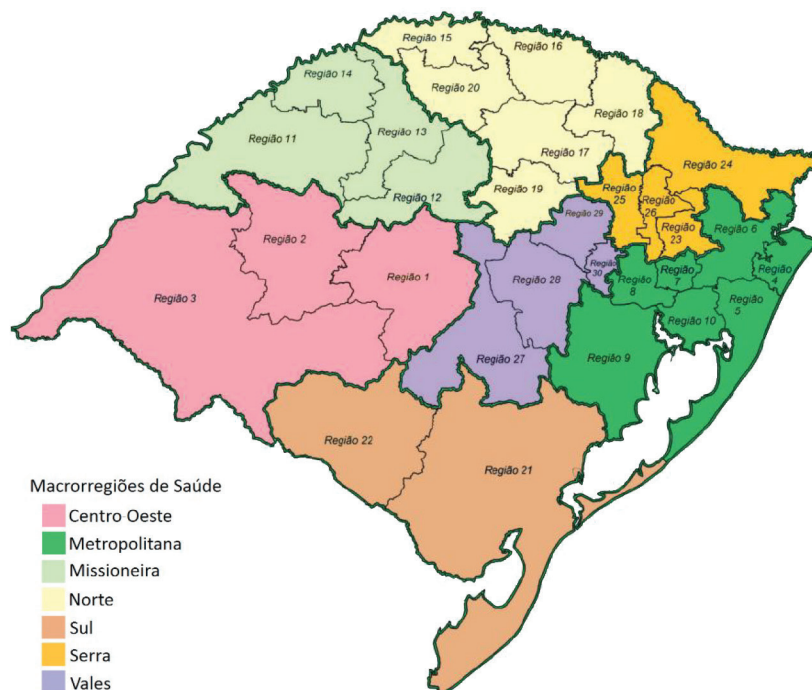
Fonte: Plano Nacional de Saúde, 2016.

Nota-se que o investimento em assistência hospitalar sempre esteve acima das demais subfunções. A atenção básica teve um crescimento constante, porém ainda muito abaixo do esperado para um nível de atenção central no modelo de prestação de cuidado previsto pelo SUS. Esse fato já vinha sendo apontado por Gerschman (2004, p. 203), ao mencionar que a “atribuição de recursos para a saúde não consegue se desprender do modelo liberal de atenção à saúde”, ou seja, segue sendo investido muito mais em atenção hospitalar, alimentando a lógica da medicina curativista.

O plano estadual de saúde do estado do Rio Grande do Sul apresenta como premissa para organização da saúde em seu território a regionalização dos serviços, conforme previsto pela legislação do SUS. No plano estadual, a Região de saúde é definida como um espaço geográfico contínuo constituído por agrupamentos de municípios limítrofes, delimitado a partir de identidades culturais, econômicas e sociais e de redes de comunicação e infraestrutura de transportes compartilhados, com a finalidade de integrar a organização, o planejamento e a execução de ações e serviços de saúde. O estado possui 30 regiões de saúde que são a base do planejamento e organização da rede estadual. O gerenciamento do planejamento e da gestão das regiões fica a cargo de 19 Coordenadorias Regionais de Saúde (CRS), instituições criadas para regular o funcionamento e a distribuição de recursos e medicamentos aos municípios de cada região. As CRS funcionam como uma “ponte” entre a secretaria de saúde do estado e as secretarias municipais de cada região. Quando agrupadas, as CRS formam as

macrorregiões, conforme podemos perceber no mapa a seguir:

Mapa 1: Macrorregiões de saúde do Rio Grande do Sul.



Fonte: Plano Estadual de Saúde RS, 2016.

As macrorregiões visam garantir uma organização para ações de proteção, apoio ao diagnóstico, atendimento ambulatorial e hospitalar. Elas inserem hospitais de referência macrorregional, com capacidade de atender casos mais complexos. A divisão por regiões é uma forma de organizar o planejamento de municípios limítrofes, onde é possível agrupar dados e compreender regiões de maior incidência de determinados agravos a saúde, pois é possível, e muito provável, que a região metropolitana apresente demandas distintas da região missioneira, que é formada por pequenos municípios; dessa forma, serve como um parâmetro para o estado conhecer o seu território e distribuir melhor os recursos.

A divisão das macrorregiões, por sua vez, estabelece uma forma de cooperação na garantia do acesso integral à saúde. Por exemplo, a Macrorregião Centro-Oeste dispõe de um hospital regional no município-sede da 2ª Região de saúde. Esse hospital receberá recursos estaduais, ofertará serviços ambula-

toriais de determinadas especialidades e será referência no encaminhamento de usuários dos municípios da mesma região.

O planejamento das ações segue essa governança descentralizada: cada CRS exerce um papel fundamental na condução do processo de trabalho. Por estar mais próxima ao território dos municípios, desempenha o papel de representar o Estado na supervisão, regulação e monitoramento dos serviços. A partir do levantamento de dados realizado pelas CRSs, a secretaria estadual tem os parâmetros regionais de funcionamento dos serviços e das principais demandas de cada um.

Essa não é apenas a forma do estado do Rio Grande do Sul organizar suas políticas de saúde, pois todas as unidades federativas seguem o princípio da regionalização. É como se a descentralização no âmbito do SUS estendesse as esferas de governo, da União para os estados e dos estados para as CRS, como forma de aprofundar o alcance da política. Como veremos na análise do plano municipal, a descentralização também vai além do limite do território do município.

O financiamento estadual das políticas de saúde ocorre por blocos de financiamento, tais como: assistência farmacêutica, atenção básica, vigilância em saúde, média e alta complexidade, entre outros. Dentro de cada um desses blocos há recursos específicos de verbas que definem a origem do financiamento. Alguns contam apenas com repasses federais, outros possuem investimentos estaduais e ainda existem os recursos que possuem investimentos das duas esferas de governo.

O *plano municipal* de saúde de Porto Alegre/RS, como os demais planos, apresenta questões relativas ao planejamento e gestão dos serviços, porém destaca-se nesse plano a função de execução e implementação dos serviços, competência atribuída principalmente aos municípios. O Território de Porto Alegre possui uma população de cerca de 1.409.351 habitantes (IBGE, 2010), é a capital do estado do Rio Grande do Sul, sede da 10ª Região de saúde e pertencente à Macrorregião Metropolitana. A organização dos serviços em seu território segue mais um nível de descentralização: a divisão por distritos sanitários (DS). O município possui 17 distritos sanitários, que são subdivisões do território municipal com o objetivo de estabelecer os serviços a serem ofertados, ou seja, a regionalização segue sendo aplicada dentro do município.

Cada dois ou três DS possuem uma unidade de Gerência Distrital (GD), que centraliza o planejamento e a gestão dos serviços. Essa forma de organização do território também não é específica de Porto Alegre: todos os municípios seguem a organização por distritos sanitários, pois essa lógica representa o princípio da medicina preventiva, de agir sobre o território, sobre o contexto social e ambiental do indivíduo. A atenção básica parte desse princípio e delimita

ta na Portaria nº 7.508/2011 que cada unidade de saúde deverá ser responsável por uma população específica, o que sustenta a necessidade de dividir o território para ofertar o acesso. No mapa a seguir podemos observar a divisão dos distritos sanitários de Porto Alegre:

Mapa 2: Divisão dos Distritos Sanitários de Porto Alegre



Fonte: Plano municipal de saúde de Porto Alegre, 2018.

Percebe-se que a forma instituída para que a política adentre no território foi de subdividir para facilitar a cooperação, para conhecer melhor as demandas de cada local e para, em alguma medida, descentralizar o poder político além dos governos federal, estadual e municipal. As principais decisões sobre financiamento e planejamento seguem nesses três poderes, porém, com as CRSs e as GDs, estados e municípios ficam representados em subunidades que participam das decisões sobre o funcionamento das políticas de saúde.

Porto Alegre possui uma cobertura de Atenção Básica de 62,5% do território; as unidades deste nível de atenção são distribuídas pelos distritos sanitários, havendo maior concentração desse serviço em alguns distritos que apresentam maiores demandas ou situações mais precárias nas condições de vida da população, como é o caso das Ilhas, que, com uma população de 8.420 habitantes, possui uma cobertura de 122% de saúde da família. Ao analisar os dados epidemiológicos por distrito é possível perceber que a concentração de equipes de saúde da família neste local se deve, essencialmente, ao fato de possuir a maior taxa de mortalidade infantil do município, alto registro de transmissão vertical de sífilis, entre outras características. O fato mais importante desse exemplo é a representação da autonomia municipal na organização do seu território, visto que através dos registros de incidência de casos graves o município pode decidir onde implementar o serviço. Essa autonomia é fundamental para que o governo municipal possa utilizar seus recursos de maneira coerente com a concentração dos conflitos.

As relações interfederativas apresentadas no plano apontam para alguns pontos controversos da descentralização: o lugar ocupado por Porto Alegre na Rede de Atenção à Saúde, por ser capital do estado e sede de uma região de saúde, faz com que grande parte dos serviços de média e alta complexidade sejam concentrados no município. O plano manifesta a regionalização incipiente existente no estado, o que faz com que algumas macrorregiões ainda não possuam hospitais de referência; então Porto Alegre, por ser a capital, acaba recebendo uma alta demanda de outros municípios e regiões.

Por fim, podemos compreender que a direção única, conforme apresentada na legislação do SUS, está direcionada ao indivíduo. Diferente do modelo anterior, o dual e seletivo do período militar que focava em ações sobre a doença em uma lógica mercadológica, o SUS propõe um arranjo institucional que leva o Estado até o indivíduo em seu *habitat* natural. O que é o distrito sanitário senão o *habitat* natural do indivíduo, o ecossistema local onde se desenvolve, onde as condições ambientais, sociais e sanitárias podem produzir agravos à saúde? Entretanto, percebemos um grande obstáculo nesse processo de adaptação: apesar da direção da organização das políticas estar adequada ao novo modelo (preventivo) que busca o indivíduo no processo de cuidado e, assim, regionaliza o acesso à saúde, os recursos seguem tendo maiores investimentos em serviços de lógica curativista, alimentando um modelo hospitalar e centrado na doença.

3.2 O ECOSSISTEMA DA POLÍTICA: O SUS BUSCA O INDIVÍDUO?

Algumas considerações importantes podem ser feitas sobre as características do federalismo brasileiro, especificamente em relação à descentralização

apresentada no caso das políticas de saúde. Segundo Abrucio (1998) e Abrucio e Costa (1998), uma das consequências do federalismo é a maior competição entre os entes federados. Isso fica claro no caso do SUS, onde o conflito por recursos escassos é presente não apenas entre os estados, mas também entre os municípios e regiões dentro dos estados. Porém, cabe destaque às formas de adaptação a esse conflito: seguindo o modelo de cuidado que busca uma aproximação às condições locais de agravos à saúde, as políticas ampliaram suas esferas de governo, o que por um lado pode representar maiores atores competindo por recursos, mas também representa maior cooperação para contemplar demandas regionais.

Ao analisar esse processo pela heurística evolucionária percebemos a criação de novos nichos dentro da política de saúde, novos espaços de interação entre a estrutura e a agência, que mobilizam a criação de novas instituições (CRS e GD, por exemplo) e articulam novas formas de cooperação diante dos conflitos por recursos escassos. Nesse sentido, a descentralização de fato ultrapassa as três esferas de governo no que se refere às políticas de saúde.

Figura 1: os nichos do ecossistema político do SUS



Fonte: elaborado pelo autor.

Como explicam Meniccuci e Gomes (2018), toda a lógica da integralidade manifestada pela regionalização, remete à ideia de um sistema integrado pelas regiões de saúde onde se define e controla o fluxo do indivíduo através dos serviços de saúde. Ou seja, o foco das instituições é sobre o indivíduo, sobre o

local e familiar afetando a saúde da população. Encontramos no institucionalismo evolucionário a explicação para as barreiras enfrentadas na efetivação desse sistema: o gene da política se adaptou ao modelo de cuidado que foi instituído, porém os recursos permanecem retidos na lógica curativista que busca a doença. O financiamento não coopera para que esse gene seja efetivado.

CONCLUSÃO

O federalismo reorganizou a distribuição do poder político no território brasileiro e isso permitiu que a descentralização na execução das políticas públicas aprofundasse o alcance da ação do Estado sobre territórios até então desassistidos. A criação do SUS só foi possível devido a essas mudanças, uma vez que esse sistema representou a reforma mais profunda entre as políticas sociais pós-1988 (ARRETCHE, 1998). Sua efetivação ainda passa por inúmeros conflitos, relacionados à capacidade de financiamento, qualidade dos serviços, entre outras questões.

No que se refere ao caráter unificador do federalismo, podemos perceber que as políticas de saúde apresentam esse sentido de unidade nas ações desenvolvidas. A política formulada no nível nacional consegue criar uma rede serviços que se reproduzem em todo o território, permitindo uma autonomia relativa de cada governo nas decisões sobre como implementá-los.

Os alcances deste trabalho poderiam ser muito maiores. Ao analisar os planos de saúde foi possível perceber que, apesar deles serem os principais instrumentos de gestão e planejamento das políticas de saúde, muitas informações relevantes são apenas referenciadas em seu conteúdo – por exemplo, as despesas financeiras, que são apresentadas superficialmente, e são indicadas no plano as plataformas do Ministério da Saúde onde podem ser aprofundadas as informações acerca das transferências de recursos da União para os estados e dos estados para os municípios. Devido à limitação temporal para a finalização desta pesquisa, não foi possível se aprofundar nessa questão, percebendo que se trata de algo que deve ser melhor explorado em pesquisas futuras.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando. **Os Barões da Federação: Os Governadores e a Redemocratização Brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1998.

ABRUCIO, Fernando; COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. **Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro**. Pesquisas, nº12, São Paulo, 1998.

ALFORD, John R.; HIBBING, John R. The Origin of Politics: An Evolutionary Theory of Political Behavior. **Perspectives on Politics**, 2004, pp. 707-723.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares. **Federalismo, democracia e governo no Brasil: idéias, hipóteses e evidências**. BIB, São Paulo, n° 51, PP. 13-34, 2001.

ARRETCHE, Marta. **Democracia, Federalismo e Centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2012.

ARRETCHE, Marta. **O processo de descentralização das políticas sociais no Brasil e seus determinantes**. 1998. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas. Campinas, São Paulo. Disponível em: <<http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/280172>>. Acesso em: 7 fev. 2020.

ARRETCHE, Marta; MARQUE, Eduardo. Condicionantes locais da Descentralização das políticas de saúde. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, M; MARQUES, E. **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

BRASIL. **Lei n° 8.080, de 19 de setembro de 1990**. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Brasília, 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8080.htm>. Acesso em: 07 fev. 2020.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Plano Nacional de Saúde 2016-2019**. Brasília, 2016. Disponível em: <https://conselho.saude.gov.br/ultimas_noticias/2016/docs/PlanoNacionalSaude_2016_2019.pdf>. Acesso em: 07 fev. 2020.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria n° 2.488/2011, de 21 de outubro de 2011**. Aprova a Política Nacional de Atenção Básica, estabelecendo a revisão de diretrizes e normas para a organização da Atenção Básica, para a Estratégia Saúde da Família (ESF) e o Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS). Brasília, 2001. Disponível em < http://bvsmis.saude.gov.br/bvsmis/saudelegis/gm/2011/prt2488_21_10_2011.html>. Acesso em 07 fev. 2020.

ELAZAR, Daniel. **Exploring Federalism**. Tuscaloosa, AL: The University of Alabama Press, 1991.

FÜRSTENBERG, Kai. Evolutionary Institutionalism: New Perspectives. **Poli-**

tics and the Life Sciences, vol. 35, Issue 1, pp. 48-60. Cambridge University Press, 2016. Disponível em: <<https://www.cambridge.org/core/journals/politics-and-the-life-sciences/article/evolutionary-institutionalism/EA86B1A906E-82B0AFB51FCB437078920>>. Acesso: 05 fev. 2020.

GERSCHMAN, Silvia. **A democracia inconclusa: um estudo da reforma sanitária brasileira**. 2. ed. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2004.

LEWIS, Orion; STEINMO, Sven. Taking Evolution Seriously: Institutional analysis and evolutionary theory. **ARENA Working Papers**, n. 19, 2008. Disponível em: <https://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-working-papers/2001-2010/2007/wp07_19.pdf>. Acesso em: 05 fev. 2020.

LIMA, Enzo Lenine Nunes Batista. **Institucionalismo evolucionário: uma proposta de um modelo heurístico para o estudo das mudanças institucionais**. 2014. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2014.

MENICUCI, Telma; GOMES, Sandra. **Políticas sociais: conceitos, trajetórias e a experiência brasileira**. Rio de Janeiro, Editora Fiocruz, 2018.

PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. Secretaria Municipal de Saúde. **Plano Municipal de Saúde 2018-2021**/Prefeitura de Porto Alegre/RS. Porto Alegre, 2017. Disponível em: <http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/sms/usu_doc/plano_municipal_de_saude_-_pms_2018-2021_-_revisado_em_16_01_18.pdf>. Acesso em: 07 fev. 2020.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria Estadual de Saúde. **Plano Estadual de Saúde do Governo do Estado do Rio Grande do Sul: 2016/2019**. Porto Alegre, 2016. Disponível em: <<https://saude.rs.gov.br/upload/arquivos/201701/05153251-pes-2016-2019-sesrs.pdf>>. Acesso em: 07 fev. 2020.

SOUZA, Celina. Federalismo, Desenho Constitucional e Instituições Federais no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 105-121, 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000100008&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 07 Fev. 2020.

TEIXEIRA, Sonia Maria Fleury. Descentralização dos serviços de saúde: dimen-

sões analíticas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 78 a 99, 1990. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/9052>>. Acesso em: 07 fev. 2020.

CAPÍTULO 9

CONSTRUÇÃO DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE PORTO ALEGRE 2015-2025: UMA ANÁLISE SOBRE A METODOLOGIA

NAIARA DA ROSA IBARR

*Bacharel em Administração Pública e Social pela Universidade
Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).*

LUCIANA PAZINI PAPI

*Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio
Grande do Sul (UFRGS). Professora adjunta do departamento de
Ciências Administrativas da Universidade Federal do Rio Grande do
Sul (UFRGS).*

INTRODUÇÃO

Os planos de políticas públicas sociais no Brasil, como o caso da educação, da saúde e da assistência social, são parte da obrigatoriedade constitucional dos entes federados para que estes recebam repasses financeiros fundo a fundo para implementar suas ações. Entretanto, a lógica de planejar políticas sociais deveria ir além da obrigatoriedade legal, pois, tomando as políticas como estratégicas para o avanço do desenvolvimento social no país, e o planejamento como um dos principais instrumentos que colaboram com a implementação delas, os planos deveriam ter maior valorização na prática do serviço público.

O planejamento setorial é uma novidade para a gestão pública brasileira, sobretudo a local, onde a maioria das políticas se concretizam em projetos e

ações. Pelo fato de, historicamente, o governo federal ter desenvolvido planos econômicos e centralizados, a dimensão social foi relegada a segundo plano, assim como as instâncias locais não construíram estruturas e expertise para desenvolver o planejamento. A Constituição de 1988 buscou inverter essa lógica na medida em que descentralizou o planejamento do governo federal para as três esferas da federação, atribuindo a elas a obrigatoriedade de planejar seus governos numa perspectiva de médio prazo a partir dos planos plurianuais – os PPAs, assim como atrelou o repasse de recursos aos entes subnacionais à construção de Conselhos de políticas públicas, Planos setoriais de políticas públicas, e Fundo – CPF.

Esse é o caso da educação, objeto de análise deste artigo. Com a descentralização da educação a partir da CF/1988, os municípios passaram a desempenhar um papel fundamental na implementação dessa política, pois se tornaram os responsáveis pela educação infantil e fundamental. O planejamento da educação tornou-se um desafio a partir da maior autonomia atribuída aos estados e municípios perante a gestão, orçamento e elaboração de políticas públicas dessa área.

Considerando as teorias de planejamento que se acercavam da prática da gestão de políticas públicas nos anos 1990, sobretudo a contribuição de Carlos Matus, que enfatizou a necessidade de um planejamento público distante do modelo tradicional³ para se avançar na entrega de políticas públicas, neste artigo nos propomos a entender qual a metodologia utilizada para a construção do Plano Municipal de Educação de Porto Alegre do período 2015-2025. Especificamente, interessou-nos compreender se a metodologia se aproxima de um modelo tradicional ou de um modelo participativo de planejamento, com base na teoria de planejamento de Carlos Matus (1997). Partimos da premissa de que, apesar do plano de educação estar baseado em uma lei e a política pública possuir uma trajetória própria que lhe empresta características específicas, a história de construção de planos no Brasil demonstra que essas ferramentas da gestão se afastam do seu propósito na prática, especialmente pela baixa participação dos atores sociais em sua construção e no monitoramento e avaliação. Por essas razões os “planos” são muitas vezes engavetados, não servindo ao cotidiano da implementação.

A escolha de Porto Alegre para realizar a pesquisa deveu-se à importância da cidade enquanto capital do Rio Grande do Sul e à sua dimensão geográfica, o que, em tese, colabora com uma maior capacidade para a formulação de planos,

3 O modelo tradicional de planejamento vigente na América Latina dos anos 1950 até o final dos anos 1970 se baseava em conteúdos econômicos desenvolvidos por uma elite burocrática centralizada, na qual predominava o caráter técnico e o distanciamento das realidades vividas. Tratava-se, portanto, de um método orientado de cima para baixo que trataremos com maior profundidade na discussão teórica deste artigo.

sobretudo se comparado a pequenos municípios. Seu legado histórico referente aos processos participativos – como o Orçamento Participativo – foi situado como pressuposto de que os processos de construção de planos seriam mais democráticos e aproximados ao modelo do PES.

Do ponto de vista metodológico, essa pesquisa lançou mão de pesquisa descritiva que permite a posterior formulação de hipóteses para trabalhos futuros. Com relação às técnicas de coleta de dados, o trabalho levantou documentos, tais como as leis que instituíram os planos de educação, em especial as leis que nortearam o planejamento da educação do município de Porto Alegre e a própria Lei do PMEPOA de 2015-2025. Também se buscou analisar as cartilhas e documentos disponíveis em âmbito federal e municipal acerca dos planos de educação, uma vez que esses materiais serviram como base para a construção dos planos. Além disso, foram realizadas entrevistas com integrantes do Conselho Municipal de Educação de Porto Alegre e da Secretaria Municipal de Educação de Porto Alegre.

Para atender aos objetivos do capítulo, nas páginas que seguem trazemos a discussão teórica sobre as metodologias de planejamento no setor público, em especial a teoria de Matus, que dá suporte para compreender os fundamentos e modelos de cada “tipo” de planejamento. Situamos o planejamento no Brasil e como seus legados levaram à formatação de um tipo de planejamento específico que influencia as políticas públicas. A seguir, tratamos o caso do planejamento em educação, que permite entender os processos nacionais e locais de planejamento nesse setor. Na sequência, trazemos o caso empírico do artigo, observando como as tendências gerais do planejamento se refletem no caso e quais as suas especificidades.

1. PLANEJAR NO SETOR PÚBLICO: UMA DISCUSSÃO SOBRE OS MODELOS TRADICIONAL E PES NA TEORIA MATUSIANA

As experiências governamentais de planejamento público no Brasil e na América Latina ao longo da História foram marcadas por um sentido que refletiu o modelo de Estado então vigente: o desenvolvimentista. Nesse tipo de Estado houve um forte consenso de que planejar a economia e os setores estratégicos era suficiente e necessário para fazer a sociedade avançar e se desenvolver (BIELCHOWSKY, 2004).

Convencidos de que o desenvolvimento derivaria do crescimento econômico, investiu-se na lógica de fazer “o bolo crescer para depois dividir”⁴, relegando a dimen-

4 Frase proferida pelo ex-ministro da Fazenda Antônio Delfim Neto nos anos 1960, na qual salienta a prioridade dos investimentos em infraestrutura e industrialização do país para, em seguida, avançar em ações de distribuição de renda.

são social a segundo plano. O modelo de planejamento desenvolvido nessas décadas, portanto, serviu a esse modelo de Estado caracterizado pela intervenção econômica, centralização decisória e certo insulamento burocrático (NUNES, 2010).

Carlos Matus (1997) caracterizou o modelo de planejamento que vigou na AL nesse contexto como “planejamento tradicional” ou “normativo”. Segundo o autor, o planejamento tradicional tem suas bases no planejamento econômico e foi concebido a partir de uma concepção que, em muito, desconsidera as questões sociais. Caracterizou-se pela centralização e especialização nos processos de tomada de decisão, ou seja, o planejamento era considerado tarefa especializada e realizada por aqueles que detinham o domínio técnico sobre os temas, de modo supostamente imparcial e objetivo (HUERTAS, 1996).

Com efeito, o planejamento tradicional toma como ponto de partida diagnósticos feitos por um sujeito que está fora ou sobre a realidade planejada e que, normalmente, desconsidera outros sujeitos que vivenciam essa realidade (HUERTAS, 1996). Assim, o modelo referido admite um único ator criativo – aquele com expertise técnica que ocupa o interior da gestão estatal: o governo. Nessa lógica, os governos e suas burocracias monopolizam a criatividade e a capacidade estratégica com base na premissa de que existem atores “aptos” a planejar e outros não, afastando a possibilidade de uma compreensão mais complexa da realidade ao envolver distintos grupos no ato de planejar (HUERTAS, 1996).

De forma ampla, o planejamento tradicional, além de delimitar os atores “aptos” e “não aptos” a planejar, mostra-se demasiadamente simples para tratar de uma realidade complexa. Tomando a realidade com fixa, ele busca projetar o futuro acreditando que entender o passado é suficiente para predizê-lo (HUERTAS, 1996). Dessa forma, o ato de planejar se enrijece e se afasta das possibilidades de aplicação no cotidiano do setor público.

Tendo em vista o malogro dos governos chilenos que vivenciou, Carlos Matus (1997) passou a questionar o modelo de Estado e planejamento vigentes na América Latina e a razão pela qual eles eram insuficientes para atender aos complexos problemas existentes na região. Sua reflexão partiu da noção de que era necessário aumentar a capacidade de governar nesses países. Segundo Matus,

As causas dos malogros resultados do planejamento tradicional na América Latina está na referida hipótese de base do planejamento normativo que, por um lado conduz a um conceito restrito de planejamento e de planejador e, por outro lado, a uma prática economicista e tecnocrática que se isola do planejamento político e do processo do governo como sistemática de cálculo que precede a ação. Se negamos a hipótese de que o ator que planeja está sobre ou fora da realidade, e que esta é um objeto planejável que não contém outros sujeitos criativos que também planejam, então toda a teoria do planejamento normativo vem abaixo e abrem-se as portas para reformular teoricamente o planejamento e o papel do planejador. (MATUS, 1997b, p.76).

Questionando o modelo de planejamento tradicional, o autor criou o Planejamento Estratégico Situacional como uma alternativa metodológica à disposição dos governos para qualificar o ato de governar. No método PES o plano não é mais tomado como uma camisa de forças para predizer o futuro, mas sim como um cálculo que precede e preside a ação para criar o futuro desejado com um conjunto diverso de atores interessados.

Dessa forma, a principal diferença do modelo tradicional de planejamento para o PES encontra-se na consideração do papel dos atores na dinâmica de jogo, conflito e cooperação que dele faz parte. Tais atores do jogo são os governos, os partidos políticos, as entidades de classe, os sindicatos, os movimentos sociais, as organizações não governamentais, as personalidades importantes no espaço do problema que está sendo enfrentado.

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.

A dimensão da participação social no PES se mostra então como um fator estruturante do ato de planejar, incitando o debate sobre democracia nos processos de tomada de decisão. Assim sendo, o planejamento supera a ideia restrita de “peça técnica” para ser considerado como um “dispositivo político” em que os governos, junto à sociedade, têm a possibilidade de decidir o futuro desejado.

De maneira geral, é possível concluir que o PES surge como uma alternativa ao modelo tradicional de planejamento, propondo a noção de maior participação na construção e aplicação de planos para uma maior aderência à realidade e capacidade de aplicabilidade. Sendo a realidade complexa, mutável e conflitiva, o planejamento voltado a atender as demandas públicas como a educação deve contar com atores envolvidos na gestão e na prática da política pública. Um planejamento aderente à realidade não é possível dentro de métodos centralizados e tecnocráticos.

1.1 LEGADOS DO PLANEJAMENTO TRADICIONAL NO BRASIL E A PARTICIPAÇÃO SOCIAL COMO POSSIBILIDADE

Dimensionar a trajetória do planejamento público no Brasil requer considerar os aspectos históricos legados de sua construção. A maior parte das experiências de planejamento mostrou-se voltada ao âmbito federal e de forma centralizada, restando poucas tentativas de descentralização ou maior atribuição aos demais entes federados (CARDOSO, 2011; PAPI; DEMARCO, 2018).

Do ponto de vista teórico, a *Path Dependence* pode ser utilizada para compreender o planejamento na administração pública brasileira, pois está fun-

damentada na hipótese de que, uma vez iniciada uma trajetória histórica, há tendências à sua repetição, ou seja, os processos de construção e institucionalização dos meios de planejamento referem-se à modelagem originária.

A perspectiva da *Path Dependence* surge na vertente histórica do neoinstitucionalismo histórico como reação aos modelos de interpretação dominantes nas ciências políticas nas décadas de 1960 e 1970 (PIERSON, 2004). Sinteticamente, trata-se de afirmar que a história e a trajetória das instituições são fundamentais para compreender a situação presente. Dessa forma, quando um país inicia uma trajetória institucional, torna muito alto o custo de revertê-la, sendo alta a probabilidade de seguir o mesmo caminho trilhado conforme o tempo avança. O alto custo decorre do fato de que atores políticos atuam em horizontes curtos de tempo e enfrentam restrições às mudanças engendradas pelas próprias instituições (PAPI, 2017). No caso brasileiro, essas perspectivas se confirmam, uma vez que a história recente de construção democrática e seus efeitos perante a participação e qualidade do planejamento público se mostra fragilizada.

Apesar do empenho de transformação no campo das políticas para o desenvolvimento do país durante a era Vargas, as ações que visavam fortalecer o planejamento se mantiveram no centro. Conforme Papi e Demarco,

Nesta lógica, refletindo o contexto internacional, pouco ou nenhum espaço se deu para pensar o âmbito local como *locus* produtor de políticas públicas e do desenvolvimento no debate teórico nacional. (PAPI; DEMARCO, 2018, p. 5).

Entre as reformas impostas do regime militar, a partir dos planos de longo prazo, tais como o Plano de Ação Econômica do Governo de 1964-1967 e o I, II e III Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), pode-se afirmar que houve um período de significativo crescimento econômico no Brasil. No entanto, essa fase foi marcada pelo autoritarismo do regime militar, pela minimização da importância da “questão social” (COHN, 2000) e, do ponto de vista gerencial, pela centralização que orientava a estrutura e cultura burocrática da administração pública.

Esta realidade busca ser invertida com a Constituição Federal de 1988, que visava reforçar o teor meritocrático-weberiano de acesso, ocupação e condução da máquina pública, combinando-o com a criação ou aperfeiçoamento de mecanismos de participação social tais como os conselhos, estruturas de deliberação direta da população por meio de referendo, plebiscito e iniciativa popular acerca de assuntos de interesse geral.

Ademais, a Constituição inovou e trouxe mudanças significativas ao incluir maiores atribuições e responsabilidades aos municípios brasileiros no processo de descentralização, além de instituir novas estruturas de planejamento e

políticas públicas. Esse é o caso do Plano Plurianual (PPA), criado através do artigo 165 da CF/1988, que estabelece a obrigatoriedade de formulação de planos de quatro em quatro anos de forma regionalizada, contendo diretrizes, objetivos e metas da administração pública referentes às despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

Entretanto, se em 1988 houve um conjunto de novidades que buscaram redesenhar o perfil das políticas públicas brasileira no sentido de envolver governos locais na implementação de políticas sociais e na construção de planos, o contexto nacional de crise econômica e aplicação da reforma gerencial-liberal dos anos 1990 trouxe um conjunto de constrangimentos à concretização dessas normas. Com efeito, por meio de medidas que buscavam reforçar os valores de mercado, enxugou-se o Estado em sua capacidade arrecadatória e implementadora, transferindo aos entes locais um conjunto de responsabilidades pela execução de serviços, sob as quais não existia expertise e condições burocráticas-financeiras prévias para realizar. Em meio a esse contexto, a grande maioria dos municípios do Brasil amargou a falta de condições de implementar os objetivos da Constituição Federal, especialmente atinentes às políticas sociais. Nesse sentido, a formulação de planos foi realizada apenas para atender aos dispositivos constitucionais atrelados às transferências de fundos.

Entretanto, em grandes municípios, como no caso de Porto Alegre, foram desenvolvidas inovações institucionais e de gestão pública no contexto dos anos 1990 que serviram inclusive de modelo internacional. Esse foi o caso do Orçamento Participativo (OP), construído como um instrumento de planejamento e participação social democrática para as gestões locais, conforme refere Avritzer:

Os anos 1990 se tornaram um momento da explosão da participação social no Brasil. Este crescimento da participação ocorreu especialmente no nível local. Ao mesmo tempo em que a participação nas áreas de saúde e planos diretores municipais, desencadearam uma forma muito intensa de participação. (AVRITZER, 2013, p. 11).

Com efeito, o OP se consagrou como marca das gestões municipais do Partido dos Trabalhadores nesse período. Iniciou na gestão do então prefeito de Porto Alegre Olívio Dutra no ano de 1988, estendendo-se mais tarde para 201 cidades. O Orçamento Participativo (OP) se constitui como uma política local participativa, que gera um processo de deliberação entre sociedade civil e Estado no nível local (AVRITZER, 2013). Ele inclui atores sociais, membros de associações de bairro e cidadãos comuns em um processo de negociação e deliberação no qual cada participante tem a possibilidade de falar e se posicionar sobre a discussão. No caso de Porto Alegre, ele promoveu debates e avanços na deliberação sobre o orçamento público e

prioridades para setores como habitação, pavimentação, saneamento básico e saúde. Conforme destaca Fedozzi:

Trata-se da inclusão de temas geralmente não priorizados em gestões tradicionais da democracia representativa no Brasil, e que demonstra o vínculo do OP com as lutas sociais que o precederam. (FEDOZZI, 2009, p. 25).

Outro mecanismo de participação constituídos formalmente na CF de 1988 foram os conselhos gestores de políticas públicas, disseminados de forma expressiva também nos anos 2000. Como parte essencial da gestão de políticas, juntamente com o plano e o fundo, os conselhos de áreas como saúde, educação, assistência social, direitos da criança e do adolescente, habitação, meio ambiente, cultura e direitos dos idosos foram ampliados nos últimos anos, alcançando quase a cobertura plena nos municípios brasileiros.

É possível afirmar que o fenômeno da institucionalização da participação política se diversificou e aumentou na década passada (2000-2010) no que se refere à formulação de políticas públicas em variados campos (saúde, educação e assistência social). Por outro lado, é possível notar uma diminuição da relevância de instrumentos como o OP no nível local, que tem perdido espaço nas gestões, ocorrendo por vezes de forma superficial (AVRITZER, 2013). É possível destacar, ainda, uma forte ascensão da participação via conselhos e conferências, tanto no nível local quanto no nacional, que tiveram importante relevância na inclusão dos atores sociais, sobretudo a população de baixa renda, nas discussões das políticas públicas. Contudo, apesar dos avanços na primeira década do século XXI, atualmente esses modelos participativos mais uma vez parecem perder força, pois, se de um lado o OP e os conselhos serviram como portas de entrada para a participação em importantes políticas sociais e de infraestrutura urbana, por outro acabaram cumprindo um papel pequeno ou foram deslocados por outras formas de decisão (AVRITZER, 2013).

Desse modo, é de suma relevância investigar o legado desses mecanismos de participação, uma vez que boa parte das políticas vigentes e dos planos em andamento, a exemplo dos planos de educação, sofrem influência nos seus modelos e práticas mais atuais.

1.2 A CONSTRUÇÃO DOS PLANOS DE EDUCAÇÃO NO BRASIL: LEGADOS DE CENTRALIZAÇÃO?

A educação é uma das políticas de Estado mais importantes para que se busque o desenvolvimento social de um país. A retomada da democracia no final da década de 1980 no Brasil inseriu o acesso à educação pública gratuita e universal como direito fundamental, implicando em rearranjos de todos os entes federativos para atender a essas novas demandas.

Além disso, a CF/1988 trouxe consigo a possibilidade de diversos movimentos e atores sociais ligados à educação participarem e comporem um papel fundamental em torno das discussões acerca das políticas públicas de educação. Esse envolvimento se ampliou através das exigências contidas na Lei 9394/96, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), uma vez que a definição de políticas, o planejamento e a gestão da educação deveriam ser realizadas de maneira democrática.

O artigo 211 da Constituição Federal estabelece que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios devem organizar o sistema educacional em regime de colaboração. A União, apesar de ter a competência específica sobre o sistema federal de ensino e as instituições federais de ensino, exerce assistência direta aos demais entes referentes a apoio técnico e financeiro. Os estados e o Distrito Federal têm por incumbência atender essencialmente o ensino fundamental e médio. Ao município é atribuída a responsabilidade sobre o ensino fundamental e educação infantil.

As primeiras propostas de planejamento educacional no Brasil surgiram com a criação do Conselho Nacional de Educação, em 1931, quando da divulgação do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova em 1932. No entanto, o panorama geral do governo Vargas demonstrava a centralidade do poder nas mãos do Executivo, com reflexos também no campo educacional. Em 1948 consolidou-se a construção do projeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, que se tornou lei em 1961. Essa lei se reduziu à mera capacidade de tentar organizar o orçamento para o próximo ano (VALENTE; COSTA; SANTOS, 2016).

Em síntese, durante a ditadura militar, a elaboração dos planos de educação esteve submetida aos processos mais gerais de planejamento centralizado do governo, sem incluir a participação de educadores ou profissionais ligados à educação. Os anos 1980 se apresentaram como um período de grande crise dos modelos de planejamento e essa crise esteve atrelada às ações governamentais emergenciais e descontextualizadas.

Apenas em 1988, a partir da intensa mobilização popular em torno da constituição em curso, incorporou-se a obrigação de se estabelecer um Plano Nacional de Educação de duração plurianual. Os anos 1990 marcaram a vida da população brasileira de forma geral, na medida em que havia uma luta para superar as crises dos anos 1970 e 1980 e o longo período de repressão ocasionados pela ditadura.

No campo educacional, o planejamento seguiu receitas antigas dos organismos internacionais, atendendo a lógica de Estado predominante por meio do Plano Diretor de Reforma do Estado (PDRE) após o Programa Nacional de Descentralização. O então presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) fez

a concessão à iniciativa privada e realizou a transferência de atividades de responsabilidade do Estado para a sociedade civil (VALENTE; COSTA; SANTOS, 2016).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 determinou o prazo de um ano para a União encaminhar ao Congresso Nacional o Plano Nacional de Educação. Contudo, somente 13 anos depois da promulgação da CF e quatro anos após a LDB, foi aprovado o PNE, com vigência de 2001 a 2010. Um dos principais obstáculos para a transformação desse plano em política de Estado foi a sua desconexão com a organização orçamentária para dar conta das metas estabelecidas, visto que o PNE não foi levado em conta no processo de elaboração do Plano Plurianual.

Ao ser sancionada, a Lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014 fez entrar em vigor o Plano Nacional de Educação 2014-2024. A Emenda Constitucional nº 59/2009 qualificou o papel do PNE, ao estabelecer a sua duração como decenal e aperfeiçoar seus objetivos:

- 1) articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação [...] 2) desenvolver o ensino por meio de ações integradas nas diferentes esferas federativas (BRASIL, 2009, art. 214).

O PNE atual, em discussão desde 2010, previu a elaboração e a revisão dos planos municipais e estaduais de educação a partir de amplos processos participativos. A longa tramitação no Congresso Nacional até a sua aprovação envolveu os interesses e embates de vários atores da sociedade brasileira relacionados à educação, sobretudo quanto ao seu financiamento. Um dos aspectos centrais desse plano foi a condição de que estados e municípios elaborassem seus planos tomando-o como base. Para tanto, a construção das leis regionais tomou como base o PNE 2014-2024, tanto sob o ponto de vista estrutural por meio de metas e estratégias, quanto aos seus processos de participação.

2 O CAMINHO METODOLÓGICO NA CONSTRUÇÃO DO PME DE PORTO ALEGRE (2015-2025)

Para alcançar os objetivos da pesquisa, foram criadas categorias de análise desdobradas em dados e informações obtidas na pesquisa para tentar identificar a metodologia de construção do Plano Municipal de Educação. O quadro abaixo foi feito a partir dos modelos tradicional/normativo e participativo na acepção de Matus sobre o Planejamento Estratégico Situacional (PES).

Quadro 1 – Análise dos modelos de planejamento (Tradicional e Participativo)

Categoria de Análise	Modelo Tradicional conceito	Achado Empírico	Modelo Participativo a partir do PES conceito	Achado Empírico
Formulação do Plano	Há um sujeito que planeja um objeto. Há uma separação entre quem planeja e quem faz. O outro não é considerado.	Consulta aos atores apenas como instrumento burocrático previsto em lei ou documentos prévios.	O sujeito é parte do objeto planejado. Ele se encontra no contexto do plano, participa, tem interesses e posições, não é neutro.	Nº de atores envolvidos e quem são os atores envolvidos. Qual o papel desses atores no plano.
Discussão do Plano	Projeta o futuro a partir de um diagnóstico supostamente objetivo do passado e faz apenas cálculo técnico.	Diagnóstico realizado apenas com base nos planos anteriores e resumidos a dados técnicos.	Conjunto de apostas a partir da explicação situacional dos atores; faz cálculo técnico e político.	Propõe novas estratégias a partir da consulta dos atores envolvidos; há relação com outros planos, além de previsão orçamentária e aprovação política.
Consolidação do plano	Segue uma teoria de controle.	Controle apenas sob o ponto de vista burocrático e do cumprimento determinado em leis maiores como o PNE.	Segue uma teoria de jogo social.	Os atores envolvidos acompanharam todo o processo de construção. Exercem algum tipo de influência para o acompanhamento e revisão do plano.

Fonte: elaborado pela autora e adaptado de Misoczky (2011, p.23).

Em termos institucionais, a Lei nº. 8.198 de 1998 criou o Sistema Municipal de Ensino do município, que pode ser considerado uma referência de ações posteriores na busca pelo planejamento educacional da cidade. Havia a atuação dos congressos municipais mesmo antes da criação da lei, o que reafirma o contexto de ascensão desses mecanismos de participação pós-CF/88 alinhados ao contexto em que os municípios tiveram atribuição específica no planejamento da educação. Essa foi uma das primeiras etapas em que o município iniciou a previsão sobre os planos instituída em lei.

Num segundo momento houve a tentativa de criação do Plano Municipal de Educação do município alinhado ao PNE 2001 – 2011. O plano correspondente ao PNE do período foi elaborado em 2004. Pode-se verificar que, mesmo estando previsto nas leis federais e na Lei do Sistema de Educação do município, não houve a efetivação desta política pública. O plano discutido não se tornou lei e mesmo a lei que determinava a sua realização não foi executada na prática.

O Plano Municipal de Educação de Porto Alegre (PMEPOA 2015-2025) foi aprovado a partir da Lei nº 11.858, de 25 de Junho de 2015. Sua estrutura está baseada em diretrizes, metas e estratégias em consonância com o PNE 2014-2024. Ao todo são 23 metas, cada uma constituída por estratégias. A elaboração do PMEPOA teve como origem o processo coordenado por comissão específica estabelecida por portaria, composta por membros do Conselho Municipal de Educação e da Secretaria Municipal de Educação. A metodologia de elaboração foi orientada por um texto-base feito pela comissão e outros atores convidados, como professores e representantes das entidades educacionais do município, divididos em grupos temáticos.

Antes das mesas temáticas, foram feitos congressos de formação. As mesas se baseavam em temas como educação básica (infantil e fundamental), ensino médio, educação superior, EJA, educação especial, educação e diversidade, valorização dos professores, financiamento da educação, entre outros. Nesses encontros os integrantes responsáveis pelos temas faziam apresentações através de slides e havia a possibilidade de emendas oriundas das discussões e proposições feitas. Nas etapas iniciais de formação, participaram professores e integrantes dos conselhos escolares, uma vez que nessa fase foram realizadas discussões e formações junto às escolas.

Ainda dentro destas fases foi possível compreender que os processos iniciaram de forma gradual e na expectativa dos caminhos que tomaria a construção do plano maior em âmbito federal. Conforme apontado nas entrevistas, essas primeiras comissões começaram em etapas menores, conduzidas em grande medida por parte do CME:

“Foi bem no momento que a gente começava a fazer a discussão do plano, estava sendo discutido o plano nacional e havia a necessidade de fazer a discussão do plano municipal. Essa comissão inicial tinha sido instituída com a presidência do conselho municipal com representação aqui da secretaria, mas não se tinha certeza em 2013 de como seria, não se tinha certeza porque o plano nacional ainda estava em discussão (...) nesta etapa o conselho pressionou muito, o conselho fez o seu papel.” (Entrevista 2).

Na perspectiva metodológica inicial de construção do plano verifica-se que o modelo de planejamento participativo na ótica do Planejamento Estratégico Situacional traz a necessidade de inclusão dos distintos atores sociais envolvidos dentro da realidade e do problema público em questão. Os mesmos

se relacionam como num jogo em que há conflito e cooperação paralelamente.

Os atores fundamentais nesse modelo de planejamento já não se resumem apenas ao governo, mas sim à atuação das entidades de classe, sindicatos, movimentos sociais, comunidade escolar, partidos políticos e organizações não governamentais. De forma complementar, denota-se, assim como propõe o PES, que o plano analisado inicialmente é formado por fases menores que compõe o planejamento como um todo, tendo por objetivo contextualizar e analisar a realidade que se pretende modificar.

Feita essa breve análise do início de montagem do plano, é necessário dimensionar quem são os demais atores envolvidos na realização do plano e a sua capacidade de influência dentro da dinâmica que foi estabelecida. Além disso, se faz fundamental explorar a metodologia do ponto de vista dos elementos técnicos utilizados e compreender de que maneira os fatores políticos influenciaram. O quadro a seguir traz a relação dos principais atores participantes da construção do PMEPOA 2015-2025.

Quadro 2 – Atores participantes do plano

Atores	Conselhos e Fóruns Institucionais	Organizações da Sociedade Civil	Outras
Secretaria Municipal de Educação; Câmara Municipal; Tribunal de Contas; Secretaria de Educação do Rio Grande do Sul.	Conselho Municipal de Educação; Conselho Estadual de Educação; Fórum Gaúcho de Educação Infantil.	SINEPE/RS; SINPRO, CPERS/Sindicato; ATEMPA; APAE/RS; AGAAHSD; AOERGS; AESUFOBE, 1ª CRE; ACPM; ONGs.	Escolas, UFRGS; IFRS; UERGS; UBES; UEE.

Fonte: Elaborado pelos autores e adaptado de CMEPOA.

Os atores relacionados na tabela acima participaram ao menos em alguma etapa de elaboração do plano. O Conselho Municipal de Educação e a Secretaria Municipal de Educação foram fundamentais nesse período de discussão, tendo em vista os seus papéis de coordenação nos processos que antecederam a formação do texto-base. As etapas de formação e as temáticas foram construídas por meio de debates feitos por pessoas convidadas e representantes das entidades mencionadas acima.

Do ponto de vista da metodologia de construção, em suas características técnicas, o PMEPOA foi fundamentado em consonância com o Plano Nacional de Educação por meio das cartilhas do Governo Federal. Esses documentos serviram como manuais de elaboração para os planos municipais, vindo, por-

tanto, ao encontro do que o próprio Plano Nacional estabeleceu. Tais cartilhas indicaram uma série de orientações e passos que os municípios deveriam seguir para construir os seus planos de educação. O quadro abaixo indica algumas das principais etapas que serviram como proposta de agenda para que o plano municipal de educação fosse elaborado.

Quadro 3 - Proposta de agenda para os planos municipais de educação

Etapas	Metodologia	Como
1	Elaboração do texto-base para o PME, tendo o PNE como referência	Comissão técnica municipal elabora o texto-base
2	Discussão e aprovação do texto base para o PME	Encontros ou conferências no município
3	Encaminhamento do projeto de lei do PME à câmara dos vereadores	Comissão técnica elabora o projeto de lei tendo o texto debatido como referência

Fonte: Ministério da Educação (2014)

O plano municipal de educação de Porto Alegre seguiu as fases orientadas pelo Ministério da Educação conforme o quadro 3. A análise situacional da cidade e os dados sociais levantados para o diagnóstico inicial foram obtidos através de informações do Censo Escolar, IBGE e da plataforma online Observa POA. Dessas bases foi retirada a maior parte dos dados sobre as condições sociais, necessidade de vagas, matrículas e condições gerais das escolas.

Apesar da responsabilidade e atribuição imposta aos municípios para a execução da política pública de educação, a viabilidade dos planos depende de um conjunto amplo de fatores presentes na realidade, que vão desde a situação financeira do município até as prioridades políticas do governante. Juntos, esses fatores podem ameaçar a concretização dos planos, apesar de sua confecção qualificada e democrática:

“Então, o dinheiro ainda é um ponto complicado (...) o ente que menos dinheiro tem é o município, e é o que tem que dar conta da etapa mais cara, que é a educação básica. É o que depende dos outros para receber o dinheiro, é no pátio de quem estoura (...) é no Paço Municipal que as pessoas vão gritar por vaga na escola! Então tem alguma coisa errada nesse nosso pacto federativo.” (Entrevista 2).

Em outras palavras, se não houver previsão no orçamento, e isso tem muita relação com o poder de decisão do governante e de atuação do Estado, se o plano de educação não estiver de acordo com os demais planos como PPA, as metas e estratégias projetadas acabam impondo o esvaziamento do planejamento. Com efeito, os planos se tornam objetos de intenção e desejo, mas que na prática são substituídos por ações que também expressam o modelo de Estado em disputa.

“As pessoas nem sempre verificam se existe uma previsão (...) é o que eu digo sempre aos conselheiros: existe uma previsão no PPA e no planejamento da prefeitura para se fazer o plano? Como a gente vai ampliar a oferta pela rede pública, como diz o plano, se a previsão é que se faça de outras formas, com parcerias público-privadas, por exemplo?” (Entrevista 1)

Nesse caso, o contexto político de Porto Alegre, na época governada pelo prefeito José Fortunati do Partido Democrático Trabalhista (PDT), influenciou na viabilidade do plano, ou seja, na sua concretização em ações. Aqui é possível se deparar com a questão histórica como fator estruturante, pois em determinado momento do percurso de construção do plano havia a vontade política, social e de desejo dos atores envolvidos que avançaram sobremaneira na construção do plano, mas, por outro lado, tinha-se o Executivo dotado de poder de decisão pelo controle da questão orçamentária ou mesmo da aprovação do plano.

“Bem, o Executivo, ele tem a caneta, ele tem o dinheiro, mas às vezes o processo não é tão democrático porque ele limita a participação, ele de certa forma precisa construir a discussão internamente.” (Entrevista 1)

Assim, conforme se constatou nas entrevistas, a trajetória do plano e dos planos de forma geral não são processos simples. São instrumentos que dependem muito da vontade e mobilização de trabalhadores e comunidades de políticas; mas, igualmente, a sua materialização dependente de governos. A questão da mobilização da sociedade foi narrada como um processo difícil e em muito dependente das condições reais que são dadas para que ela ocorra.

“É difícil porque as pessoas estão envolvidas em suas atividades, então muitas vezes a gente fazia as formações nos finais de semana, à noite. Então não é assim, ‘vamos fazer um plano!’, e sai todo mundo fazendo. Não é assim.” (Entrevista 1).

De outro modo, a partir do que foi dito, em comparação com o momento atual e os momentos de construção do PME, existe, sim, uma relação entre o modelo de Estado, o projeto de governo em curso e a capacidade de fortalecimento democrático e participativo. Sendo assim, trata-se da relação entre

o processo histórico e cultural, e também das condições que são dadas para a participação:

“Em tempos em que a gestão democrática é fortemente incentivada, existe sim uma disposição, não melhor, mas maior de participação (...) as pessoas se mostram mais engajadas (...) o que a gente tem agora, nesse momento, é muito um processo de desistência”. (Entrevista 1).

Porto Alegre já protagonizou outros momentos históricos de fomento da participação por meio do Orçamento Participativo ou mesmo congressos e conferências. Entretanto, atualmente já não existe a mesma disposição, uma vez que há um certo esvaziamento desses processos.

“É evidente que a questão financeira, ela está a favor disso, de não haver a participação (...) então, por exemplo, se tu não mandas ônibus para buscar o pessoal das ilhas, eles não vêm.” (Entrevista 1).

Esse é o ponto-chave para compreender esses processos, ou seja, quais condições são dadas para que as diversas comunidades possam integrar os processos participativos. Consolidar o PME 2015-2025 no município de Porto Alegre foi e é um grande desafio, levando em conta que a história do planejamento público no Brasil, assim como história dos planos de educação, na maior parte do tempo se mostraram como projetos inacabados ou fragilizados. Porto Alegre confirma esse percurso, mesmo com sua ascensão de processos participativos.

Assim como o PES apresenta, planejar na administração pública requer métodos avançados e de cooperação, pois metodologias simplistas não cabem para resolver uma realidade complexa como a da educação. Fazer um plano que atenda ao regime de colaboração de um sistema maior como o da educação brasileira correspondente ao período de 10 anos é algo demasiadamente difícil na federação brasileira, ainda mais sob um contexto de enxugamento de gastos e não priorização do gestor sobre essa pauta.

Do plano municipal resultou o Fórum Municipal de Educação de Porto Alegre, tornando-se o principal instrumento de monitoramento e avaliação do PME. Desde a aprovação do PME em 2015 foram realizados monitoramentos do plano a cada ano de vigência. O município instituiu o Plano Municipal de Educação através de um amplo processo que envolveu uma série de etapas desde a sua formulação até o monitoramento. Pode-se compreender, em cada fase de construção do plano, que os processos de discussão e definição do que fazer, como fazer e monitorar envolvem dinâmicas complexas.

Retomando os principais aspectos das categorias de análise conforme o quadro 1 da metodologia, na formulação do plano os atores envolvidos no plano de educação se encontram no contexto do plano. Ou seja, a maior parte dos sujeitos participantes da formulação do plano foram professores, representantes de entidades relacionadas à educação e principalmente ligados ao Conselho

Municipal de Educação e Secretaria de Educação, além de Organizações da Sociedade Civil e outras instituições como as escolas e Universidades.

De outra maneira, apesar do plano seguir a consulta aos atores por meio dos processos determinados por uma lei maior como o PNE, ou mesmo documentos orientadores do Governo Federal, houve uma relação entre participantes com características particulares conforme o próprio histórico de participação no município analisado. Apesar das dificuldades encontradas para a formação dos grupos temáticos, das reuniões e do esforço para protelar algumas plenárias na tentativa de fortalecer a participação, o número de atores envolvidos na construção do plano foi amplo. Nesses primeiros aspectos foi possível aproximar a metodologia do plano a um modelo mais participativo na concepção do PES.

Na etapa de discussão do plano, para realizar o diagnóstico e situação da educação no município, as experiências de planos anteriores pouco serviram como base para a elaboração do novo plano de educação. Isto se justifica, pois os planos antecedentes não foram transformados em lei. Conforme os relatos obtidos e os dados observados, a estrutura do plano e suas diretrizes seguiram orientações do PNE. No entanto, as estratégias de discussão e os assuntos abordados nas mesas temáticas ocorreram a partir da consulta dos atores envolvidos no campo da educação do município, ou seja, tentando aproximar o plano da realidade local.

A discussão do plano e a análise situacional também contou com diagnósticos a partir de dados técnicos do IBGE ou Censo Escolar, embora a relação com outros planos, a previsão orçamentária e a aprovação política foram narradas como principais obstáculos para a sua construção e principalmente para a sua materialização. A questão da falta de previsão orçamentária no PPA e as dificuldades que se estabeleceram em função da dependência das decisões do Poder Legislativo ou Executivo foram os principais entraves para o avanço da implementação do plano da política pública de educação do município de Porto Alegre. Esses últimos aspectos revelam a importância de se considerar a viabilidade do planejamento, articulando as suas finalidades com um jogador fundamental: o governante.

Já na consolidação do Plano de Educação, a formação do Fórum Municipal de Educação como principal instrumento de monitoramento e avaliação reafirma a importância de se estabelecer mecanismos que possibilitem não só o acompanhamento, mas em muitos casos a própria sobrevivência dos planos. A criação do Fórum, compreendido como uma construção por influência e solicitação da sociedade civil e do CME, indica que a metodologia de planejamento procura seguir uma teoria de jogo social, se aproximando assim do modelo de planejamento participativo. No entanto, cabe aprofundar em análises futuras

como a participação se mantém e influencia na materialização dos planos de educação a partir de mais atores envolvidos e, principalmente, que proporcione a aproximação junto às comunidades escolares para compreender o impacto dos planos na realidade que pretende ser modificada.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A metodologia do Plano Municipal de Educação esteve estreitamente alinhada à política nacional de educação, seguindo em sua maior parte as orientações do Plano Nacional de Educação. Contudo, a própria história do município de Porto Alegre, que construiu um legado de processos participativos, possui uma influência importante evidenciada através dos achados da pesquisa.

O fato de o município ter construído o plano de educação, tomando como base principal as indicações do governo federal por meio das cartilhas e documentos disponibilizados, indica uma forte influência desse ente governamental sobre os demais. Este pode ser considerado um dos principais achados da pesquisa, fato que marca a complexidade da federação e a dependência dos municípios, uma vez que esse plano foi considerado o primeiro realmente articulado e concretizado enquanto lei no município. Também foi evidenciado que o plano só avançou de fato em suas etapas iniciais de construção, pois havia uma expectativa em âmbito federal sobre o que os municípios deveriam fazer, e essa expectativa se confirmou.

Todavia, é fundamental ressaltar o papel que alguns atores sociais tiveram para que fosse possível elaborar o plano, a exemplo do Conselho Municipal de Educação e seus integrantes. Mesmo em meio às dificuldades como tempo, disponibilidade das pessoas envolvidas e condições orçamentárias, foram capazes de coordenar o processo de formação e etapas necessárias. Outro achado essencial foi a capacidade que os atores e organizações dispõem para que as políticas públicas se materializem. Foi possível observar que a participação ocorre através de representantes, ou mesmo por especialistas do campo da educação, ficando aberta a possibilidade de uma investigação futura sobre a atuação desses representantes e seus interesses.

Quanto à aproximação com as metodologias de planejamento tradicional e participativo, foi possível concluir a existência de um modelo híbrido. Ou seja, por um lado possui em sua composição elementos que o caracterizam como planejamento participativo, por outro lado é marcado pelo legado do planejamento público brasileiro, orientado pela centralização e falta de práticas ou condições para o aprimoramento da administração pública municipal. A aproximação com o modelo participativo pode ser comprovada em razão das intensas mobilizações que foram necessárias, como reuniões, formação de mesas temáti-

cas, encontros, plenárias e uma série de etapas envolvendo diversos atores, fato que no planejamento tradicional em geral não é possível. Já a aproximação com o modelo tradicional se justifica pelas dificuldades encaradas ao longo de todo o processo de construção do plano até as suas fases finais no Legislativo por meio de vetos ou mudanças no texto-base, ou ainda pela restrição orçamentária.

Outro elemento que o estudo permitiu desdobrar foi a importância da decisão do “prefeito” sobre o futuro do plano. Apesar do plano ser montado com base em método participativo, a decisão sobre implementar ainda obedece a um sistema hierárquico e tradicional. A condição do prefeito como gestor superior a outros atores traz à tona a reflexão sobre a influência política no planejamento público. Ou seja, o modelo de Estado e os interesses em curso importam para compreender os avanços e retrocessos da participação e da mobilização social nas políticas públicas. O contexto atual e o recente histórico do planejamento das políticas públicas com o objetivo de conter os problemas e desigualdades sociais parece retroceder. Se a vontade política for contra esses princípios e os interesses particulares predominarem, a tendência é de enfraquecimento dos processos participativos, não apenas nos planos, mas na gestão pública em geral.

REFERÊNCIAS

AÇÃO EDUCATIVA (org.). **A Construção e a Revisão Participativas dos Planos de Educação**. São Paulo: Ação Educativa, 2013. 39 p.

AVRITZER, Leonardo. **Experiência democrática, sistema político e participação popular**. São Paulo: Fundação Perseu, 2013.

BIELCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro de 1930 a 1964**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004

BORDENAVE, Juan E. Díaz. **O que é participação?** 8. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 10 fev. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. **Planejando a Próxima Década: Conhecendo as 20 metas do Plano Nacional de Educação**. Brasília: Ministério da Educação, 2014. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_conhecendo_20_metas.pdf>. Acesso em 10 fev. 2020.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 59, de 11 de Novembro de 2009.** Acrescenta novas informações, dá novas redações e modifica a legislação da educação brasileira. Brasília, 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm>. Acesso em: 10 fev. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. **Planos de Educação.** Disponível em: <<http://pne.mec.gov.br/planos-de-educacao>>. Acesso em: 02 out. 2018.

BRASIL. **Lei nº 9.394/96, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as Diretrizes e as bases da Educação Nacional. Brasília: Senado Federal, 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm>. Acesso em: 10 fev. 2020.

CALDAS, Andréa. **O Plano Nacional e o Sistema Nacional de Educação.** Curitiba: Appris, 2015.

CARDOSO, José Celso (org.). **A reinvenção do planejamento governamental no Brasil.** Brasília: Ipea, 2011. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_dialogosdesenvol04.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2020.

COHN, Amélia. A questão social no Brasil: a difícil construção da cidadania. In: MOTA, C. G. (org.). **Viagem incompleta: a experiência brasileira (1500-2000): a grande transação.** São Paulo: SENAC, 2000.

CARDOSO JUNIOR, José Celso. **Boletim de Análise Político-Institucional:** Transformações Recentes na Administração Pública Federal Brasileira: aspectos metodológicos, evidências históricas e dimensões relevantes de análise. 12 ed. Brasília: Ipea, 2017.

CARDOSO JUNIOR, José Celso; SANTOS, Eugênio A. Vilela dos. Planejamento governamental e aparato burocrático no governo federal brasileiro: disjuntivas críticas e baixo desempenho institucional - questões para uma agenda de pesquisa e intervenção. In: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. (Org.). **Burocracia e Políticas Públicas no Brasil inserções analíticas.** Brasília: Ipea, 2018. p. 327-353.

DEMO, Pedro. **Participação é conquista.** São Paulo: Cortez Ed., 1993.

FEDOZZI, Luciano. Orçamento Participativo de Porto Alegre: Gênese, avanços e limites de uma ideia que se globaliza. **Cidades, Comunidades e Território**, Lisboa, v. 18, n. 1, p.41-57, jun. 2009. Disponível em: <<https://revistas.rcaap.pt/cct/article/view/9288/6735>>. Acesso em: 05 fev. 2020.

FEE [FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA DO RIO GRANDE DO SUL]. **Perfil Socioeconômico de Porto Alegre**. 2019. Disponível em: <<https://www.fee.rs.gov.br/perfilsocioeconomico/municipios/detalhe/?municipio=Porto+Alegre>>. Acesso em: 16 maio 2019.

FÓRUM MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE PORTO ALEGRE. **Relatório de Monitoramento do Plano Municipal de Educação de Porto Alegre 2016**. Porto Alegre, 2019. Disponível em: <http://websmed.portoalegre.rs.gov.br/escolas/fmepoa/documentos/relatorio_monitoramento_2016.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2019.

GADOTTI, Moacir. **Gestão Democrática da Educação com Participação Popular no Planejamento e na Organização da Educação Nacional**. Co-nae, 2014. Disponível em: <http://conae2014.mec.gov.br/images/pdf/artigo_moacir_gadotti.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2019.

GANDIN, Danilo. A posição do planejamento participativo entre ferramentas de intervenção na realidade. **Currículo Sem Fronteira**, Porto Alegre, v. 1, n. 1, p.81-95, jan. 2001. Disponível em: <<http://www.curriculosemfronteiras.org/vol1iss1articles/gandin.pdf>>. Acesso em 10 fev. 2020.

GENTILINI, João Augusto. Atores, cenários e planos: o planejamento estratégico situacional e a educação. **Cad. Pesqui.** São Paulo, v. 44, n. 153, p. 580-601, 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742014000300006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 10 Fev. 2020.

GUEDES, Paulo. Evolução do Planejamento Governamental no Brasil. In: MISOCZKY, Maria Ceci Araújo; GUEDES, Paulo. **Planejamento e Programação na Administração Pública**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC, 2011. p. 87-107.

HUERTAS, Franco. **O Método PES: entrevista com Matus**. São Paulo: Fundap, 1996. 139 p.

IBGE [INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA]. **Porto**

Alegre. 2019. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/porto-alegre/panorama>>. Acesso em: 16 maio 2019.

INEP [INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS]. **Censo Escolar - Matrícula Inicial - Mapa das Escolas.** 2019. Disponível em: <<https://inep-data.inep.gov.br/analytics/saw.dll?Dashboard>>. Acesso em: 16 maio 2019.

MATUS, Carlos. **Adeus Senhor Presidente Governantes e Governados.** 3 ed. São Paulo: Fundap, 1997. 381 p.

MATUS, Carlos. **Política Planejamento e Governo.** 3 ed. Brasília: Ipea, 1997. 292 p.

MEC [MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO]. **Fórum nacional de educação.** Disponível em <<http://fne.mec.gov.br/o-forum/2016-01-05-11-49-54>>. Acesso em: 04 nov.2018

MISOCZKY, Maria Ceci Araujo. Introdução ao Planejamento Público. In: MISOCZKY, M. C. A.; GUEDES, P. **Planejamento e Programação na Administração Pública.** Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC, 2011. p. 13-30.

MISOCZKY, Maria Ceci Araujo. Planejamento Estratégico Situacional. In: MISOCZKY, M. C. A.; GUEDES, P. **Planejamento e Programação na Administração Pública.** Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC, 2011b. p. 47-78.

MODESTO, Paulo. **Participação popular na administração pública. Mecanismos de operacionalização.** Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 7, n. 54, 1 fev. 2002. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/2586>>. Acesso em: 7 fev. 2020.

NUNES, Edson. **Gramática política do Brasil: Clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático.** Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Planejamento Estratégico.** 23. ed. São Paulo: Atlas, 2007. 342 p.

PAPI, Luciana Pazini; DEMARCO, Diogo. **Planejamento Governamental nos Municípios Brasileiros: a Construção das Capacidades Estatais na Federação.** Porto Alegre: UFRGS, 2018.

PAPI, Luciana Pazini. **A Dinâmica Federativa de Brasil e Argentina: Estudo comparado sobre as mudanças nos desenhos de formulação e implementação de políticas de combate à pobreza e de assistência social.** 2017. 236 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós Graduação em Ciência Política, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017.

PIERSON. Paul. **Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis.** Princeton, Princeton University Press, 2004.

SCHEIBE, Leda. **PNE 2014 - 2024: desafios para a educação brasileira.** [Editorial]. Revista Retratos da Escola, Brasília, v. 8, n. 15, p. 227-229, jul./dez. 2014. Disponível em: <<http://www.esforce.org.br>>. Acesso em 10 fev. 2020.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. **Lei nº 11.858/2015, de 25 de julho de 2015.** Institui O Plano Municipal de Educação (PME). Porto Alegre, 2015. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a1/plano-municipal-de-educacao-porto-alegre-rs>>. Acesso em 10 fev. 2020.

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

ROUSSEAU, Jean Jacques. **Do Contrato Social.** 2001. Disponível em: <<http://www.ebooksbrasil.org/adobeebook/contratosocial.pdf>>. Acesso em: 14 jun. 2019.

ROSSETO, Maicon Rodrigo. **Liberdade, Igualdade e Participação como Garantia da Democracia Direta em Jean Jacques Rousseau.** 2016. 148 f. Tese (Doutorado) - Curso de Pós-graduação em Filosofia, Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2016.

SANTOS, Priscilla Ribeiro dos. Conselhos de Desenvolvimento Econômico e Social: Inovações no campo da participação nos estados e municípios brasileiros. **Conexão Política**, Teresina, v. 5, n. 1, p.85-98, jun. 2016. Disponível em: <<https://revistas.ufpi.br/index.php/conexaopolitica/article/view/5925>>. Acesso em: 10 fev. 2020.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. As dimensões da participação cidadã. **Caderno CRH**, Salvador, n. 26/27, p. 179-209, jan./dez. 1997. Disponível em: < <https://portalseer.ufba.br/index.php/crh/article/view/18669/12043>>. Acesso em 10 fev. 2020.

VALENTE, Lucia de Fatima; COSTA, Maria Simone Pereira Ferraz Moreira; SANTOS, Fernando Henrique dos. Nas trilhas do planejamento educacional e seus contornos nas políticas de educação no Brasil. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Goiânia, v. 32, n. 1, p.25-45, jan. 2016. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/62683>>. Acesso em: 10 fev. 2020.

CAPÍTULO 10

PLANOS DIRETORES MUNICIPAIS: O PROCESSO DE FORMULAÇÃO E OS ATORES ENVOLVIDOS

VITORIA GONZATTI DE SOUZA

Bacharel em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Pesquisadora no Grupo de Pesquisa Sociologia Urbana e Internacionalização das Cidades (GPSUIC).

VANESSA MARX

Doutora em Ciência Política e Administração na Universidad Autònoma de Barcelona (2008). Professora do Programa de Pós-Graduação em Sociologia e do Departamento de Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

INTRODUÇÃO

Os planos diretores, quando começaram a ser adotados nas cidades do Brasil, tinham como pretensão instrumentalizar o Estado para enfrentar a desordem do espaço urbano (MARICATO, 2000). A partir da década de 1970, durante o período da ditadura militar, foi elaborada grande quantidade de planos diretores, porém carregados de caráter tecnocrático e sem diálogo com a população (MARICATO, 2000). Já na década de 1990, iniciou-se um processo de politização do planejamento urbano, em que os problemas passaram a ser pautados diretamente pelos atores interessados na sua resolução, e não mais encarados como resultados de diagnósticos técnicos (VILLAÇA, 1999). Em meio a isso, a Constituição Federal de 1988 trouxe, pela primeira vez, um capítulo dedicado à política urbana, resultado de inúmeras emendas de iniciativa popu-

lar enviadas ao congresso. Posteriormente, o Estatuto da Cidade, sancionado apenas em 2001, regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição e delegou aos municípios a responsabilidade de garantir a função social da propriedade e da cidade, prevendo uma série de instrumentos para tal – entre eles, o plano diretor (BRASIL, 2001). Assim, considerando essa trajetória, poderíamos dizer que seria importante enxergar o plano diretor de forma mais ampla do que um documento técnico desvinculado da política.

A formulação e revisão de um plano diretor é um processo onde grupos de interesse podem atuar e barganhar para atingir seus objetivos. Dentro desse processo Lefebvre (2001) entende a cidade enquanto uma mediação entre a ordem de relações entre os indivíduos e a ordem da sociedade regida por grandes instituições – entre elas o Estado. Mais do que isso, entende que a cidade projeta a ordem da sociedade sobre o espaço, projetando, assim, essa ordem sobre as relações entre indivíduos, dessa forma a cidade é o local e também o meio pelo qual ocorrem as transformações sociais (LEFEBVRE, 2001). Somando-se a isso, a noção de direito à cidade introduzida por Lefebvre (2001) inseriu no debate um novo direito a ser reconhecido, definido por ele como o direito:

À vida urbana, à centralidade renovada, aos locais de encontro e de trocas, aos ritmos de vida e emprego do tempo que permitam o uso pleno e inteiro desses momentos e locais etc. (LEFEBVRE, 2001, p. 139).

Harvey (2014) retoma a ideia do direito à cidade como um direito humano e coletivo, no sentido de que a cidade em que desejamos viver está ligada às relações que desejamos ter enquanto sociedade. Assim, para buscar garantir o direito à cidade, o Estado tem como ferramentas as políticas públicas, sendo o plano diretor o seu instrumento principal, tendo como sua função regular as intervenções no espaço urbano na constante construção da cidade.

Contudo, a existência de leis não é o suficiente para a promoção do direito à cidade. O desafio começa por analisar a forma como o plano diretor é elaborado e a partir das visões de quem as decisões são tomadas. Assim, este trabalho é centrado na análise do plano diretor a partir dos atores que o formulam. Entende-se, aqui, que as políticas públicas não são neutras, sendo permeadas pelas ideias e visões de mundo dos atores envolvidos no processo de formulação e implementação (LIMA; STEFFEN; D'ASCENZI, 2018). Para compreender a formulação do plano diretor, seria importante situá-lo dentro do ciclo de políticas públicas, abordagem que permite organizar o processo em fases.

Conforme Secchi (2013), o ciclo pode ser dividido em sete fases. Na fase de identificação do problema, questões de interesse público são levantadas por diversos setores da sociedade. Dentre essas questões, algumas ganham relevância e entram para a agenda (fase de formação da agenda), sinalizando que há interesse do governo em enfrentá-las. Na fase seguinte ocorre a formula-

ção de alternativas, podendo se utilizar de mecanismos de premiação, coerção, conscientização ou soluções técnicas. Na sequência ocorre a fase da tomada de decisão, a escolha de qual das alternativas formuladas será implementada. A implementação é a fase em que a política pública é operacionalizada, virando uma ação concreta. Em determinado tempo após a implementação, segue-se para a fase da avaliação, onde é medido o desempenho da política. Por fim, pode ocorrer a extinção da política pública, quando o problema é dado como resolvido, quando a política é avaliada como ineficaz, ou quando o problema perde importância e sai da agenda.

Tendo reconhecido as etapas do processo da política pública, faz-se o recorte de análise para a fase de formulação do plano, pois é uma etapa em que se pode observar de forma nítida os diferentes atores barganhando pela inclusão de suas pautas e pela defesa de seus interesses. Assim, ter-se-á buscado identificar atores e sua atuação durante o processo de formulação. Os atores envolvidos nas políticas públicas podem ser públicos (políticos ou burocratas) ou privados; atuar como indivíduos ou dentro de organizações; serem visíveis ou invisíveis (RUA, 2009). De acordo com a mesma autora, de um modo geral, são atores aqueles que possuem interesses em jogo e que participam desse processo. Organizações Não Governamentais (ONGs), instituições de pesquisa, movimentos sociais e outras entidades não pertencentes ao poder público ou ao setor privado também podem atuar no processo (RUA, 2009). Ainda segundo RUA (2009), entre os atores, alguns possuem atuação visível e outros, invisível, o que é definido conforme o grau de exposição pública, pois alguns atores recebem atenção da imprensa e da população – como lideranças políticas, chefes de cargos executivos, movimentos sociais ou entidades com elevada visibilidade – enquanto outros, como burocratas de carreira, consultores, assessores, lobistas e acadêmicos, são chamados de atores invisíveis por não terem sua atuação retratada amplamente.

A partir disso se entende que, sendo o plano diretor uma regulamentação que estabelecerá regras para a produção da cidade, seu processo de formulação envolve a disputa de atores interessados na regulamentação de seus instrumentos. Os atores e alianças formadas entre eles travam disputas, gerando contextos de interação e de conflito em torno das suas expectativas – conformando as arenas políticas (RUA, 2009). A autora distingue quatro tipos de arenas: distributivas, redistributivas, regulatórias e constitucionais. As arenas regulatórias, classificação na qual se encaixa aqui a construção do plano diretor, possuem forte potencial de conflito entre atores com interesses em jogo, já que implicam na definição de regras e de sanções (RUA, 2009). As diferentes capacidades que os atores têm de exercer pressão e direcionar o curso da tomada de decisão para os seus interesses constituem os recursos de poder, que po-

dem ser: reputação pessoal, influências políticas, recursos financeiros, poder de mobilização, entre outros. Assim, “os recursos de poder são os elementos que sustentam as alianças e as barganhas ou negociações em torno de uma política pública” (RUA, 2009, p. 44).

Ainda cabe definir a participação social, questão ligada ao mapeamento dos atores presentes no processo de formulação dos planos. Avritzer (2008) traz o conceito de instituições participativas como uma forma de incorporar os cidadãos e as associações da sociedade civil no processo de tomada de decisão sobre políticas públicas. A participação prevê que os indivíduos tenham voz nas decisões que os afetam, para além do simples voto (STIGLITZ, 2002). Processos participativos agregam comprometimento e ajudam a desenvolver políticas que enfrentam menor resistência na implementação, pois as pessoas passam a se sentir corresponsáveis (STIGLITZ, 2002). Entende-se, portanto, que a participação é a forma pela qual os cidadãos têm a oportunidade de influenciar a decisão sobre as ações dos governos e que está ligada à legitimidade das políticas públicas.

Neste artigo descreveremos a evolução dos planos diretores de Porto Alegre, considerando que essa cidade possui uma longa trajetória no âmbito do planejamento urbano. Porto Alegre iniciou a elaboração de planos ainda no início do século XX e seu primeiro projeto estabelecido em lei data de 1959, anterior à obrigatoriedade estabelecida pelo Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001). No entanto, o território abrangido pelo planejamento ainda não correspondia a toda a cidade, tendo sido complementado por extensões adicionadas ao longo das décadas de 1960 e 1970. Assim, em 1979 foi instituído o primeiro Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) e desde então a cidade se encontra amparada por essa legislação, tendo passado por reformulações e revisões.

Portanto, este trabalho buscará fazer um resgate da trajetória dos planos de Porto Alegre e, a partir disso, uma comparação entre os atores presentes nas fases de formulação ocorridas ao longo do período a partir dos seguintes questionamentos: quais os diferentes atores presentes nos processos de formulação dos planos ao longo do tempo? O que caracterizou a evolução dos planos?

Visto que o período temporal desta análise engloba desde o período da formulação do plano de 1979 até a revisão aprovada em 2010, apontar a continuidade ou a alternância de atores e de suas agendas ao longo desse tempo pode indicar uma tendência para o que poderia ser observado nos próximos planos diretores da cidade. Além disso, situar os rumos tomados pelo planejamento urbano na dimensão temporal é fundamental para que se possa conhecer e, a partir disso, avançar no tema da construção de cidades com qualidade e equidade (PANIZZI, 2016). Portanto, analisar a forma como vem sendo construída a principal ferramenta de política urbana local é um caminho para discutir quais

as suas capacidades e limites ao regular a intervenção no território da cidade diante da interação de atores do Estado, do âmbito privado e da sociedade civil. Entender a cidade como escrita, isto é, como um registro sucessivo e constante, permite que a compreendamos como o resultado de inúmeras ações e interações de uma sociedade sobre o tecido urbano (ROLNIK, 1988). Assim, neste trabalho se olhará especificamente para o processo de formulação, debruçando-se sobre a arena de disputa em torno da elaboração do plano diretor, a qual envolve os atores presentes e as questões agendadas por eles, conjunto que define, em última instância, a materialidade da cidade. Ainda, pretende-se, ao final deste trabalho, apontar algumas considerações sobre o processo de revisão do Plano Diretor de Porto Alegre, previsto para o ano de 2020, conectando-as com as principais conclusões encontradas.

1. O PROCESSO DE FORMULAÇÃO DOS PLANOS DIRETORES DE PORTO ALEGRE

Poderíamos dizer que existem três processos de formulação de planos diretores do município de Porto Alegre: 1) o processo de formulação do primeiro plano diretor, o PDDU, que abrangeu toda a extensão da cidade, em 1979; 2) o processo de formulação do plano que foi sancionado em 1999, o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PDDUA); e 3) o processo de reformulação do PDDUA, resultando na versão sancionada em 2010 – a qual vigora atualmente. Entende-se aqui os planos diretores enquanto políticas públicas, pois estas são definidas, de forma geral, como decisões tomadas para enfrentar problemas que sejam públicos e relevantes (HOWLETT *et al.*, 2013). Nesse escopo se enquadra o plano diretor como uma política pública de planejamento urbano, definida através de uma lei municipal.

Para buscar dados e informações que permitissem fazer a reconstrução dos processos de elaboração e revisão dos planos diretores, inicialmente foram buscados outros estudos já realizados. Posteriormente, foi realizado um levantamento de documentos no acervo do Arquivo Histórico de Porto Alegre, sendo possível, a partir de tal levantamento, reunir informações já registradas e mapear as lacunas existentes quanto a atuação dos atores nas formulações dos planos diretores. Na sequência, foi empregada a técnica de análise qualitativa de documentos (FLICK, 2013), realizada através da busca em atas do CMDUA (Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental), em que se procurou identificar entidades representadas nos debates e as ideias que estes defenderam. Apesar do conselho ter

tido nomenclaturas diferentes no decorrer das décadas¹, ressalta-se que se trata do mesmo órgão.

Conforme Flick (2013), na análise qualitativa de documentos não se poderia deixar de considerar por quem o documento foi produzido e com qual propósito. Portanto, por serem documentos de três períodos distintos e elaborados por pessoas diferentes em cada momento, não há uniformidade nas atas, mas ainda assim elas foram escolhidas por serem fontes oficiais e oferecerem registros dos três períodos. Dada a dificuldade de se obter previamente o período em que o projeto foi discutido pelo conselho em cada período, optou-se por analisar as atas dentro do recorte de um ano antes do envio dos projetos à câmara de vereadores. Desta forma, para a formulação do Plano Diretor de 1979 o período selecionado foi de novembro de 1977 a novembro de 1978². De abril a setembro de 1996 e de junho a novembro de 1997 foram analisadas as atas referentes ao período de formulação do PDDUA de 1999³ – nesse caso, devido ao plano ter sido retirado da câmara e recolocado, dividiu-se o período em dois recortes de seis meses antes de cada situação. Com relação à revisão de 2010, a janela temporal selecionada abarcou o período de setembro de 2006 e setembro de 2007⁴.

Posteriormente, com a finalidade de obter informações que não foram encontradas em trabalhos anteriores, documentos e atas, foi utilizada a técnica de entrevistas semi-estruturadas (FLICK, 2013) com pessoas envolvidas nos processos da formulação dos planos diretores. Assim, buscou-se por informações complementares não registradas ou pouco exploradas, pois as políticas públicas vão além dos registros formais e das decisões oficiais, englobando também alternativas recusadas e as decisões que não foram tomadas (HOWLETT *et al.*, 2013).

Considerando que a formulação do plano diretor é um processo político e seu produto é o resultado de um jogo de forças entre os atores, este trabalho buscou verificar que grupo vem exercendo influência crescente ao longo da formulação dos planos diretores em Porto Alegre. O resultado da pesquisa apontou para uma presença ascendente do mercado imobiliário ao longo dos períodos.

1 Em 1979 se chamava CMPD – Conselho Municipal do Plano Diretor; em 1999 se chamava CMPDDU – Conselho Municipal do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano; e em 2010, CMDUA – Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (SMURB, s.d.).

2 Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental. Livro de Atas Nº 9 – 729/76 a 909/79.

3 Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental. Atas dos anos 1996 e 1997.

4 Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental. Atas das Reuniões Nº 2203 até Nº 2245.

2. ATORES PRESENTES E SUA ATUAÇÃO NOS PROCESSOS DE FORMULAÇÃO DOS PLANOS DIRETORES DE PORTO ALEGRE

Mapeando a evolução dos três processos de formulação, os aspectos-chave que envolvem a atuação dos atores e culminam com os atores predominantes em cada processo, consideramos: os fatores que levaram a um novo plano; o contexto político; e a caracterização da participação social. Tais aspectos, sintetizados abaixo (Tabela 1) estão estreitamente ligados aos arranjos de atores envolvidos desde a origem do processo de formulação, situados em um contexto político que influencia os rumos da construção do plano e ligados a diferentes tipos de participação social.

Tabela 1 – Aspectos-chave mapeados na evolução dos processos de formulação dos planos diretores

	Fatores que levaram a um novo plano	Contexto político	Participação social	Atores predominantes
PDDU 1979	Desatualização do plano de 1959	Regime militar	Não detectada	Estado
PDDUA 1999	Demanda da sociedade – I Congresso da Cidade (1993)	Regime democrático PT na prefeitura Orçamento Participativo	Alta, através de diversos canais	Multiplicidade de atores e de espaços de atuação; SINDUSCON
Revisão PDDUA 2010	Previsão no plano anterior	Regime democrático PPS/PMDB na prefeitura Estatuto da Cidade; Copa do Mundo	Pouca, apressada, polêmica	Secretaria Municipal de Planejamento; STICC

Fonte: elaboração própria.

Assim, quanto aos fatores que levaram à elaboração de um novo plano em 1979 (primeiro PDDU), tem-se a percepção, no Governo Municipal, da desatualização do plano de 1959 devido às mudanças que ocorreram na cidade. Além disso, havia também a oportunidade de financiamento do processo através do Banco Nacional de Habitação (BNH). Constatada a necessidade de um novo plano, o Programa Especial de Reavaliação do Plano Diretor (PROPLAN) se iniciou em 1976, criado pela Secretaria do Planejamento Municipal (SPM) e contando com financiamento do BNH (ALBANO, 1999). Isto é, um processo pensado, financiado e desenvolvido em instâncias governamentais. Já no PDDUA, a percepção da necessidade de um novo plano partiu da sociedade civil, manifestando-se desde o I Congresso da Cidade em 1993, sendo abraçada como agenda do Governo Municipal – que no mesmo ano deu início ao Projeto Cidade Constituinte. No processo de revisão, a conferência de avaliação do PDDUA de 1999 estava prevista na própria lei para ocorrer no terceiro ano após a sua publicação. Sendo assim, o debate em torno da necessidade de revisão da lei, finalizada em 2010, iniciou-se em função dele já estar assegurado na mesma.

O contexto político também foi diferente nos três períodos, o que exerceu forte influência sobre os atores participantes da elaboração dos planos. Em 1979 e nos anos anteriores que envolveram o PROPLAN e a elaboração do plano diretor, o contexto era do período ditatorial, em que pairava também a ideia de racionalidade e confiança no conhecimento técnico, tanto que nem mesmo no Conselho Municipal do Plano Diretor (CMPD) – que funcionava na época como um órgão de assessoramento do governo e não como um canal de participação – observou-se a existência de conflitos de ideias na elaboração do plano. Já no processo do plano de 1999 o período era ainda um momento pós-redemocratização, em meio ao governo do Partido dos Trabalhadores (PT), que estava à frente da prefeitura desde 1989, cuja linha de ação política adotada era favorável à participação social, tendo implementado em Porto Alegre o Orçamento Participativo (OP), grande marca da sua gestão. Somado a isso, o fato de ter sido um processo longo (em comparação à formulação do plano anterior), desenvolvido em sete anos (1993 – 1999) também permitiu uma participação mais aberta e em várias instâncias (Projeto Cidade Constituinte, Congresso da Cidade, Fórum de Entidades, grupos de trabalho, etc.). Quanto ao processo de revisão, apesar de ter se iniciado ainda no final da gestão do Partido dos Trabalhadores (PT) com a Conferência de Avaliação do Plano Diretor em 2003, ele somente foi retomado e ocorreu de fato a partir de 2006, com a chegada do Secretário Fortunati à SPM após a eleição de uma nova coligação partidária (Partido Popular Socialista – PPS e Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB) à prefeitura. Além disso, já havia sido sancionado o Estatuto da Cidade, o qual estabelece parâmetros para a elaboração democrática dos planos, como a

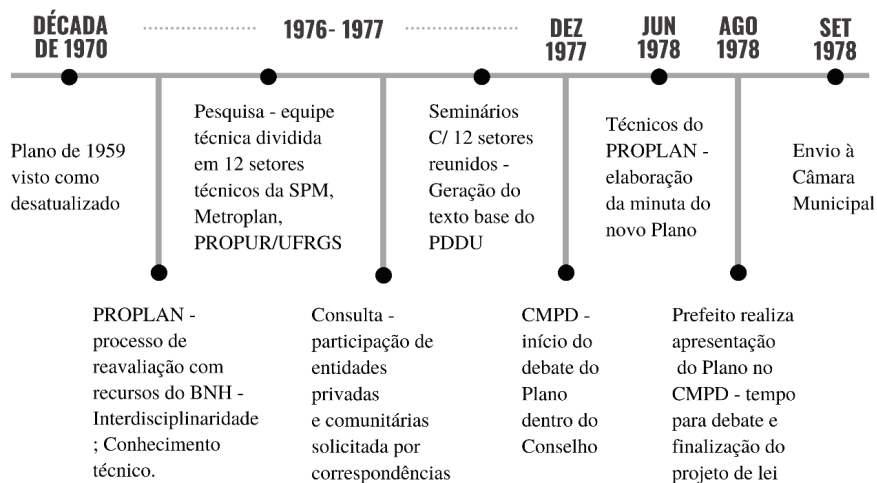
garantia de audiências públicas e debates participativos (BRASIL, 2001).

No processo de formulação do plano de 1979, a participação social não foi detectada. Embora tenha sido encontrada menção de um trabalho de comunicação da prefeitura com entidades privadas e comunitárias através de correspondência, onde eram solicitadas colaborações e sugestões (PORTO ALEGRE, 1978), percebe-se que era uma comunicação à distância, sem o mínimo grau de debate, o que difere muito do que se entende hoje por participação social. Já durante a formulação do plano de 1999, os canais de participação eram muitos e abertos, com foco na captação das demandas das regiões de planejamento, sofrendo a influência do OP. No processo mais recente, isto é, na revisão ocorrida entre 2006 e 2010, a tentativa de atender às demandas do Estatuto da Cidade para um processo participativo se desenrolou de forma muito apressada e conturbada. Observou-se nas atas do Conselho a definição de curtas janelas temporais (10, 15 dias) reservadas para apresentações e debates com a população nas regiões de planejamento, somadas a reclamações de estrutura precária nos espaços onde ocorriam essas apresentações e debates, e dificuldades com relação à linguagem técnica. Nas audiências públicas, canais voltados para a participação popular, quem protagonizou as discussões foi o Sindicato dos Trabalhadores da Indústria da Construção Civil (STICC). Constatou-se que o STICC mobilizou os trabalhadores utilizando o discurso da necessidade de defender o setor para evitar uma perda massiva de empregos. Com isso, o sindicato conduziu os trabalhadores do setor ao local da audiência, distribuiu lanches e posicionou comandantes de votação que indicavam como os trabalhadores deveriam votar nos momentos de deliberação – o que resultou em um auditório praticamente todo tomado por trabalhadores da construção civil, que dirigiram as votações de acordo com os seus interesses (XAVIER, 2013). Ainda, o Secretário do Planejamento Municipal atuou como o principal articulador à frente do processo, sendo um ator visível, pois era uma liderança política do Governo à frente da SPM e, conseqüentemente, do CMDUA, que veio inclusive a se candidatar e vencer as eleições municipais de 2012.

No plano de 1979 tem-se o Estado como o ator predominante, o centro do planejamento e, portanto, o responsável pela fase de formulação da política. A equipe técnica interdisciplinar envolvida no processo contava com servidores da SPM e de outras secretarias municipais, da Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional (Metroplan), do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PROPUR/UFRGS) e de outras entidades públicas. Reforçando o caráter fortemente estatal, tem-se o fato de que até mesmo o CMPD era composto majoritariamente por uma equipe de servidores do município (PORTO ALEGRE, 1971). Além disso, nas atas do Conselho, observou-se a ausência de relatos de

ideias conflitantes e de disputas durante as reuniões. No esquema a seguir (Figura 1) é possível visualizar a trajetória do processo de formulação do PDDU de 1979.

Figura 1 – Processo de formulação do PDDU de 1979

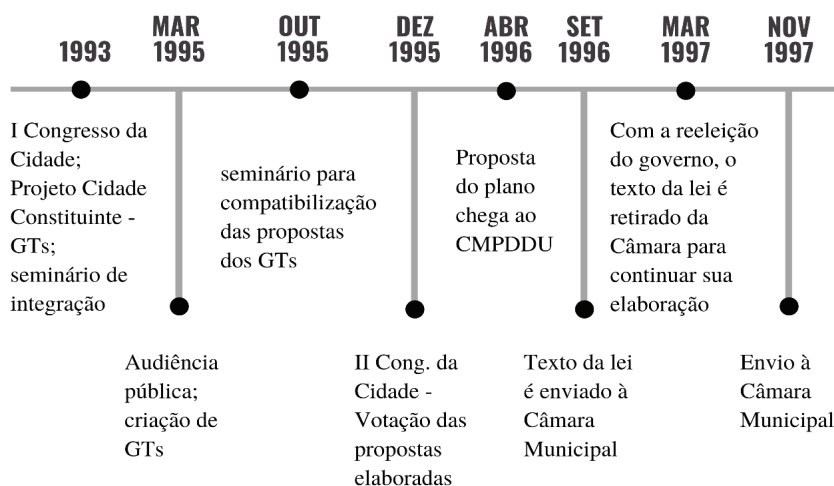


Fonte: elaboração própria.

Em 1999 o Estado teve papel de mediador entre os inúmeros atores que participaram, sendo uma formulação compartilhada entre Estado, mercado e sociedade civil. Informações expostas na justificativa do PDDUA indicavam que a articulação entre os setores público e privado era tida como algo necessário para o autofinanciamento e sustentabilidade da cidade. Nesse processo, o setor privado contribuiria com sua criatividade socioeconômica e o Estado como articulador e promotor. Afirmava, ainda, que a lei seria o produto de um “pacto social”, não baseada exclusivamente na visão do governo, mas sim na de 170 entidades e mais de 2000 pessoas que contribuíram para a sua construção. Conforme informações da entrevista Nº 1, a participação de sindicatos ligados a construção civil foi observada em reuniões abertas. Em meio a um processo amplamente aberto à participação, esse grupo, que possuía meios de ter um representante sempre presente e de contratar assessoramento técnico, conseguiu se inserir nos canais de debate, espaços onde a intenção era ser um canal para captar as demandas populares. Assim, ao longo do andamento da formulação foi havendo uma participação mais consistente do setor da construção civil. Ainda foi verificado, nas atas analisadas, que o Conselho não desempenhou um papel muito forte na elaboração do PDDUA de 1999: o an-

teprojeto foi elaborado pela prefeitura com base nas discussões do I e II Congressos da Cidade e foi apenas submetido a uma aprovação formal do conselho. Nota-se o registro de um ponto polêmico apenas quando houve discussão sobre a composição do próprio conselho. Cruz (2012) identificou em seu trabalho três grupos de atores-chave do processo do PDDUA: o governo, através da SPM; as entidades do urbanismo e do mercado, Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB), Associação Rio-grandense dos Escritórios de Arquitetura (AREA), Sindicato dos Engenheiros e Sindicato da Indústria da Construção Civil (SINDUSCON); e as entidades da sociedade civil, através do Fórum de Entidades. A desigualdade entre esses atores foi apontada, tanto pelo governo quanto pelo movimento popular, como um grande entrave para a efetivação de um planejamento participativo. As principais demandas das entidades do mercado eram a busca de incentivos fiscais, flexibilizações, desregulamentações e menor controle das comunidades sobre os projetos urbanos (CRUZ, 2012). Por outro lado, a sociedade civil, através do Fórum de Entidades, solicitava espaço nos debates do plano diretor dentro da Câmara Municipal, e também apresentou demandas aos vereadores, principalmente referentes a questões quanto a dificuldades sobre a linguagem técnica, participação da comunidade, meio ambiente, habitação de interesse social, e preservação histórica (CRUZ, 2012). Isso tudo se associa com a desigualdade de recursos entre sociedade civil e mercado, pois este tem meios de contratar profissionais especializados, acesso facilitado aos meios de comunicação e financiamento de campanhas políticas. Portanto, esse processo, sintetizado logo a seguir (Figura 2), caracterizou-se por uma longa duração e por um maior grau de participação, não somente por parte da sociedade civil, como também de outros atores representantes de entidades do setor da indústria da construção civil.

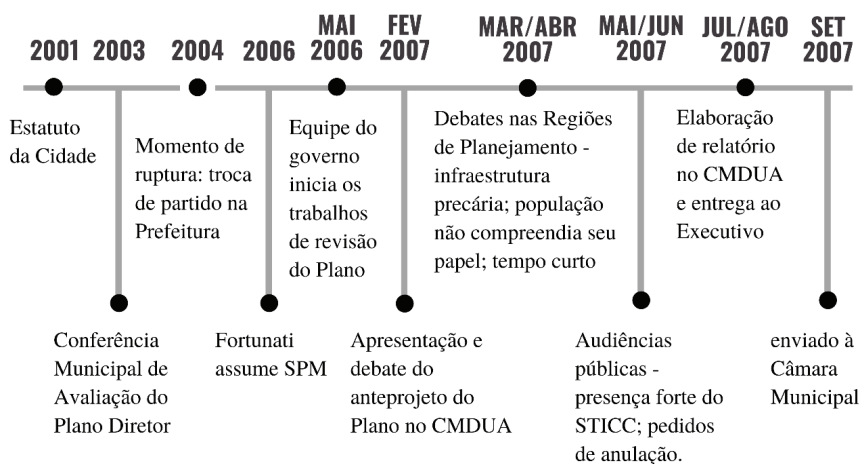
Figura 2 – Processo de formulação do PDDUA de 1999



Fonte: elaboração própria.

No processo de revisão, em 2010, antes mesmo da conferência de avaliação (já prevista na lei de 1999), alguns setores da população já se organizavam para protestar em função de algumas características dos seus bairros: aumento das alturas das edificações, trazendo alteração na paisagem, perda de insolação, aumento do fluxo de automóveis e de ruídos, que vinham se alterando em função do plano diretor, conformando o movimento Porto Alegre Vive, que abarcou moradores de bairros como Moinhos de Vento e Petrópolis (XAVIER, 2013). Ao longo do processo, propostas apresentadas pela prefeitura, como a redução do limite de altura das construções, geraram críticas e o início de uma articulação por parte do setor da construção civil. O STICC alegou que as mudanças dos índices urbanísticos causariam desemprego para a categoria, chegando a afirmar que as perdas seriam de 5 mil empregos, isto é, um terço dos empregos formais no setor na época (XAVIER, 2013). As etapas do processo de revisão do PDDUA – versão atualmente em vigor na cidade de Porto Alegre – estão esquematizadas a seguir (Figura 3).

Figura 3 – Processo de formulação da nova versão do PDDUA, de 2010



Fonte: elaboração própria.

Assim, nessa revisão do Plano, o Estado desempenhou novamente o papel de mediador, mas as estratégias adotadas acabaram favorecendo a atuação do setor da construção civil, o qual estava bem articulado e veio a se tornar o ator predominante nas audiências públicas, momentos onde se tomaram as decisões sobre as propostas a serem encaminhadas ao Executivo. Nesse sentido se entende ainda que os sindicatos da construção civil se tornaram atores visí-

veis, uma vez que o resultado da audiência teve ampla repercussão e exposição pública.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As conclusões indicam que, em termos de ator central, observou-se que no processo anterior a 1979 o Estado, através do Governo Municipal, foi o principal agente durante a elaboração do plano, sendo amparado pela Metroplan e pela UFRGS. Por sua vez, o processo que culminou com o plano de 1999 agregou uma multiplicidade de atores, não sendo possível identificar um ator principal. Porém, é importante destacar que o executivo municipal atuou como ator e como mediador, fazendo a integração entre essas visões, pois entendia que a cidade se compõe de diversos setores e suas contradições durante a participação social e, sendo assim, o plano diretor também deveria ser o retrato deste processo. Por fim, a revisão que alterou o plano em 2010 contou com a participação da sociedade civil e com entidades que enviaram suas propostas, como associações de bairros, por exemplo. Destaca-se o papel dos sindicatos do setor da construção civil como grandes articuladores durante as audiências públicas, de forma que as audiências acabaram servindo como um canal legitimado pela prefeitura para a inclusão de demandas desse setor, pois a condução apressada do processo também foi fruto de uma decisão deliberada.

A participação social é uma alternativa para tornar as políticas públicas mais representativas dos interesses da população e reduzir a sua cooptação por outros atores, como aqueles detentores de grande poder econômico, que geralmente já têm acesso facilitado à tomada de decisão. Na formulação do plano de 1999, como se pôde constatar com base em estudos anteriores, nas atividades do CMPDDU, e na entrevista N° 1, a população teve vários canais de acesso ao âmbito dos debates sobre o plano diretor. Já no processo que culminou com o PDDUA revisado em 2010, a participação aparenta ter sido utilizada para cumprir a mínima obrigatoriedade de mecanismos de participação social estabelecida no Estatuto da Cidade.

Este trabalho buscou verificar quais atores vêm tendo uma presença cada vez mais influente ao longo da formulação planos diretores em Porto Alegre. Assim, observou-se que o Estado atuou como ator principal no plano de 1979, tendo, nos outros dois processos, atuado como um mediador, onde a orientação política do Governo Municipal direcionou as ações da Prefeitura na condução da mediação. Na formulação do plano de 1979 não foi possível visualizar a atuação dos representantes do mercado imobiliário. No entanto, é importante apontar que foi detectada em ata do CMPD a preocupação de conselheiros quanto a essa questão. Constatou-se atuação influente dos sindicatos

da construção civil, principalmente no último processo de revisão do plano diretor. Os atores do mercado imobiliário demonstraram a sua força de influência na capacidade de articulação e poder de mobilização, visível na sua difusão de uma ideia específica e com um objetivo claro, como, por exemplo, a alegação de que a diminuição do limite de altura das construções levaria a perda de empregos, o que foi capaz de mobilizar os trabalhadores do setor. O setor da construção civil também esteve presente na elaboração de 1999, participando de reuniões e seminários que eram realizados de forma aberta. Portanto, é possível afirmar que há uma crescente influência dos atores do mercado imobiliário; porém, mais indícios da atuação invisível dos atores, a serem captados através de mais entrevistas com envolvidos nos processos, poderiam corroborar esses resultados de forma mais robusta, verificando outras ações desses atores que influenciaram no processo de formulação dos planos diretores. Além disso, o fato desses atores ligados aos sindicatos da construção civil possuírem recursos financeiros permitiu, por exemplo, a contratação de consultores especializados para assessoramento, a constante presença de representantes do setor em reuniões e seminários, a elaboração e distribuição de materiais e a alocação de ônibus e lanches para trabalhadores do setor comparecerem às audiências públicas em 2007.

Observou-se que a evolução dos planos diretores foi marcada pela participação e envolvimento de representantes do mercado imobiliário, aparecendo inicialmente em instâncias internas de participação e, por último, mobilizando-se em ações visíveis publicamente. Outros estudos podem explorar a hipótese em diferentes arenas, como, por exemplo, dentro da câmara de vereadores, onde são propostas emendas ao plano diretor. Pode-se concluir, a partir dos achados deste trabalho, que os atores presentes nos processos de elaboração dos planos diretores não vêm tendo sempre a mesma atuação: há uma dinâmica variável conforme o contexto, o que gera expectativa quanto ao que será visível na próxima revisão.

Está prevista a revisão do Plano Diretor de Porto Alegre em 2020. Ainda não se sabe como será conduzido o processo de revisão do plano diretor. Nesse cenário nebuloso, algumas iniciativas de debate com a sociedade de forma autônoma foram iniciadas. O Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB/RS), em conjunto com o projeto de extensão da UFRGS denominado “4º Distrito: olhar dos atores e conhecimento sobre o território”, realizado de forma conjunta entre a sociologia, arquitetura e urbanismo, vem estimulando o debate nas duas regiões que incorporam o 4º Distrito (Região de Planejamento 1 e Região de Planejamento 2), das regiões de planejamento previstas pelo Plano Diretor. O Estatuto da Cidade prevê que o Plano Diretor e suas revisões sejam debatidos com o conjunto da sociedade. Por outro lado, a Prefeitura de Porto Alegre assi-

nou um memorando de entendimento com a Organização das Nações Unidas (ONU) Habitat para que o organismo faça uma consultoria técnica e auxilie no processo de revisão do Plano Diretor (NUÑEZ, 2019). Dessa maneira, o governo municipal deixa nas mãos de um agente externo a condução do processo de um instrumento de gestão urbana tão importante para a cidade. Podemos dizer que o Plano Diretor é um dos instrumentos mais importantes de gestão urbana, pois regula a totalidade da cidade, gerando uma compreensão sobre todo o território.

O desafio que consiste na busca de cidades mais democráticas, humanas e na garantia do direito à cidade poderia ser abordado em duas frentes. Primeiramente, na busca por conquistar e manter uma base legal que dê legitimidade para a exigência de instrumentos, como o cumprimento da função social da propriedade, a participação social na política urbana e a distribuição justa das vantagens e dos ônus decorrentes do processo de urbanização. A segunda é a disputa para além da elaboração do plano diretor, mantendo atenção para mobilizar forças e organizar ações, pois muitas vezes a legislação é aplicada seletivamente, de forma que só a base legal não é suficiente, sendo preciso exigir exaustivamente a sua aplicação.

Diante disso, conclui-se que o cenário sobre a revisão do Plano Diretor de 2020 continua, até o presente momento, indefinido. A conjuntura nacional, regional e local é complexa e até o presente os atores sociais continuam sem saber como será o processo de debate com a sociedade.

REFERÊNCIAS

ALBANO, Maria Tereza F. **O processo de formulação do 2º plano diretor de desenvolvimento urbano ambiental de Porto Alegre - Ruptura, Reunião de Fragmentos, Inovação ou Manutenção de uma Tradição Secular?** 1999. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 1999.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, Junho 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762008000100002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 10 fev. 2020.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 julho de 2001.** [Estatuto da Cidade] Regula-

menta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: Senado Federal, 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 03 ago. 2019.

CRUZ, Milton. **A representação de cidade e de planejamento urbano em Porto Alegre: Estado, mercado e sociedade civil em disputa pela representação legítima**. 2012. Tese. (Doutorado em Sociologia) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2012.

FLICK, Uwe. **Introdução a metodologia de pesquisa: um guia para iniciantes**. Porto Alegre: Penso, 2013.

HARVEY, David. **Cidades Rebeldes – do direito à cidade à revolução urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas: Uma abordagem integral**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

LIMA, Luciana Lima; STEFFEN, Mariana Willmersdorf; D'ASCENZI, Luciano. Políticas Públicas. In: LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. (orgs.). **Políticas públicas, gestão urbana e desenvolvimento local**. Porto Alegre: Metamorfose, 2018, pp. 35-82.

MARICATO, Ermínia. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias: Planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. (orgs.). **A cidade do pensamento único: Desmanchando consensos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000, pp. 121-192.

NUÑEZ, Diego. Marchezan inicia revisão do Plano Diretor de Porto Alegre. **Jornal do Comércio**. Porto Alegre, 9 ago. 2019. Política, Planejamento Urbano, p. 19. Disponível em: <https://www.jornaldocomercio.com/_conteudo/politica/2019/08/697432-marchezan-inicia-revisao-do-plano-diretor-de-porto-alegre.html>. Acesso em: 25 ago. 2019.

PANIZZI, Wrana Maria. A política e o planejamento urbano no Brasil: memória

e esquecimento. In: PANIZZI, W. M. (org.). **Outra Vez Porto Alegre: a cidade e seu planejamento**. Porto Alegre: CirKula, 2016, pp. 19-41.

PORTO ALEGRE. **Lei nº 3.607, de 27 de dezembro de 1971**. Cria e disciplina os conselhos municipais, na forma das disposições contidas na lei orgânica. Porto Alegre, 1971. Disponível em: <<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cgi-bin/nph-brs?s1=000017356.DOCN.&l=20&u=%2Fnethtml%2Fsirel%2Fsimples.html&p=1&r=1&f=G&d=atos&SECT1=TEXT>>. Acesso em: 05 ago. 2019.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE (PMPA). Secretaria do Planejamento Municipal (SPM). **Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental - 2. PDDUA: lei comentada**. 2000. Porto Alegre: PMPA, 2000.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE (PMPA). Secretaria do Planejamento Municipal. **PDDUA – Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental**. Disponível em: <http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prepoa/spm/usu_doc/planodiretortexto.pdf>. Acesso em: 10 mai. 2019.

PORTO ALEGRE. **Projeto da Lei Complementar nº 43, de 21 de Julho de 1979**. Dispõe sobre o desenvolvimento urbano no município de porto alegre, institui o primeiro plano-diretor de desenvolvimento urbano, e dá outras providências. Porto Alegre: PMPA, 1978. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/RS/PORTO.ALEGRE/LEI-COMPLEMENTAR-43-1979-PORTO-ALEGRE-RS.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2020.

ROLNIK, Raquel. **O que é Cidade**. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1988.

RUA, Maria das Graças. **Políticas públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração, UFSC; Brasília: CAPES: UAB, 2009.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: Conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SMURB [SECRETARIA MUNICIPAL DE URBANISMO]. **Trajetória**. Conselho do Plano Diretor. S.d. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/spm/default.php?p_secao=300>. Acesso em: 05 ago. 2017.

STIGLITZ, Joseph E. Participation and Development: Perspectives from the Comprehensive Development Paradigm. **Review of Development Economics**, Vol. 6, pp. 163-182, 2002. Disponível em: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/1467-9361.00148>>. Acesso em: 10 fev. 2020.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEAK, C.; SCHIFFER, S. R. (orgs.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: EDUSP, 1999, pp. 169-243.

XAVIER, Fernando Weiss. **O Conflito no Espaço Urbano no contexto da Revisão do PDDUA advindo do Adensamento Urbano**: o caso do Bairro Petrópolis em Porto Alegre/RS. 2013. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Curso de Bacharelado em Geografia, Instituto de Geociências - Departamento de Geografia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2013.

CAPÍTULO 11

A CONSTRUÇÃO DO PLANEJAMENTO SETORIAL NO ÂMBITO LOCAL: UM ESTUDO SOBRE O CASO DA SAÚDE EM CANOAS/RS (2009-2018)⁵⁶

TALITA JABS EGER

Mestre em Antropologia Social pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Vinculado ao Núcleo de Pesquisa em Gestão Municipal (NUPEGEM).

LUCIANA PAZINI PAPI

*Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Professora adjunta do departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).
Doutora em*

VINICIUS FREITAS

Estudante do curso de Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Vinculado ao Núcleo de Pesquisa em Gestão Municipal (NUPEGEM).

5 A discussão aqui apresentada se insere em uma pesquisa mais ampla intitulada “Planejamento governamental nos municípios brasileiros: a construção das capacidades estatais na federação”, conduzida pelo Núcleo de Pesquisa em Gestão Municipal da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (NUPEGEM/UFRGS) e coordenada pela Prof^a. Dr^a. Luciana Pazini Papi e Dr. Diogo Joel Demarco.

6 Uma versão mais extensa deste artigo foi apresentada no IX Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP), realizado em Madrid, Espanha, em 2018, sob o título “A construção do planejamento local no Brasil: um estudo sobre o caso da saúde em Canoas (2009-2018)”.

1. O DESAFIO DA CONSTRUÇÃO DE CAPACIDADES ESTATAIS LOCAIS VOLTADAS AO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL: NOTAS INTRODUTÓRIAS

Para que possamos compreender, especificamente, a origem do debate em torno da planificação em saúde no Brasil, é necessário situar o desenvolvimento da prática do planejamento no contexto político e socioeconômico da América Latina. A incorporação desse tema à pauta política dos países latino-americanos se deu em um ambiente de incremento da intervenção estatal no setor econômico, com vistas ao desenvolvimento dessa esfera (GIOVANELLA, 1991; JESUS *et al.*, 2011).

Sob a ótica desenvolvimentista, o ideário em torno do planejamento se expandiu na América Latina como uma estratégia de crescimento econômico em resposta ao “isolamento imposto pela depressão econômica e pela Segunda Guerra Mundial” (FRIEDEN, 2008 apud JESUS *et al.*, 2011, p. 29). Em confluência com as recomendações da Comissão Econômica para América Latina (CEPAL), responsável por orientar desde a década de 1950 “uma política de substituição de importações para os países da área, como condição para a superação do ‘subdesenvolvimento’” (RIVERA, 1989), ao planejamento foi atribuído um papel central na condução desse projeto (BIELCHOWSKY, 2004). Porém, reduzido ao delineamento do setor econômico, o planejamento se tornou a principal ferramenta no processo de racionalização da política de substituição de importações que vinha sendo operada por muitos países à época chamados de Terceiro Mundo.

A partir da década de 1960, no entanto, ao se constatar os limites em torno da efetivação da política substitutiva e o aprofundamento das desigualdades sociais nos países que adotaram essa estratégia econômica, o desenvolvimento, antes percebido como sinônimo de crescimento econômico, passou a ser compreendido na sua inter-relação com as questões sociais. Nesse momento, a CEPAL novamente interveio, propondo o então chamado “desenvolvimento integrado” (RIVERA, 1989), que deveria ser implementado através da “redistribuição por meio do desenho racional e da implementação de políticas sociais” (RIVERA, 2009, p. 312).

Foi à luz do debate em torno do desenvolvimento integrado que o planejamento em saúde começou a ser pautado na América Latina. E, nos moldes do que ocorrera em torno da discussão mais geral sobre planejamento, a planificação da saúde foi também induzida por agências internacionais que atuavam diretamente sobre os países latino-americanos. Deve-se ao Centro de Desenvolvimento (CENDES), órgão criado junto à Universidade Central da Venezuela, e ao apoio fornecido pela Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS) os primeiros esforços no sentido de elaborar e operacionalizar metodologicamente o planejamento em saúde na região. Conforme Rivera (1989), o método CEN-

DES-OPAS (1965), elaborado nesse período, tinha o propósito de programar os recursos de saúde, atrelando-os a um conjunto de análises de custo-benefício. Procurava-se, assim, aumentar as ações em saúde, reduzindo, ao mesmo tempo, seus custos, tendo como princípio a noção de eficiência econômica.

Tendo o planejamento em saúde derivado das propostas de planificação inicialmente elaboradas para a economia (GIOVANELLA, 1991), os méritos desse modelo se ancoravam justamente em sua proposição sobre a importância de uma atuação integrada e o decorrente estímulo à formulação de sistemas de custos (RIVERA, 1989). No entanto, seu potencial de aplicação ao campo da saúde foi limitado em razão da baixa interferência estatal sobre o setor, marcado, nesse período, por uma forte atuação privada. Não obstante corresponder a um avanço no campo da planificação em saúde à época, esse método foi amplamente criticado por seu caráter normativo, tecnocrático e economicista (MATUS, 1996).

A partir da segunda metade da década de 1970, como resposta à essas limitações, agências internacionais passaram a conceber o plano como um instrumento que, coordenado pelo Estado, pressupunha a mobilização e participação de vários atores, introduzindo, junto à necessidade de avaliação dos recursos financeiros disponíveis, a viabilidade política como um elemento crucial para o planejamento das ações em saúde. Carlos Matus, autor referência no assunto, construiu nessa década o chamado método PES – Planejamento Estratégico Situacional –, que orientou uma verdadeira mudança paradigmática no modo de pensar e organizar o planejamento governamental (MATUS, 1996; 2006). De modo que, já no final da década de 1970, a América Latina assistiu paulatinamente a ascensão do Planejamento Estratégico Situacional (PES) como sucessor do planejamento normativo.

No caso brasileiro, esse debate chega com força em 1988, atrelado à constitucionalização das políticas sociais como a Saúde e a Educação, por exemplo. Em meio ao processo de descentralização do Estado que tornou os municípios, antes considerados espaços e reprodução de oligarquias, em “entes federativos” portadores de autonomia política, administrativa e financeira (TOMIO, 2005a; 2005b); e das políticas sociais, que imputou aos municípios a formulação e implementação de diversas dessas políticas (ALMEIDA; CARNEIRO, 2003); a planificação se tornou uma obrigatoriedade legal para os atores políticos em nível local, buscando inverter a trajetória brasileira de centralização dessa tarefa no Governo Federal (REZENDE, 2011; PAPI; DEMARCO, 2018).

Entretanto, há que se considerar que, diante das grandes desigualdades

sociais e econômicas identificadas em diferentes regiões do Brasil¹, somadas à construção da federação que concentrou historicamente um conjunto de recursos e capacidades decisórias (PAPI, 2017), a condição dos governos locais de exercer efetivamente a autonomia que lhes foi conferida pela Constituição Federal de 1988 (CF/88) e, assim, promover as políticas públicas qualificadas sob sua responsabilidade, apresentou restrições que extrapolavam as limitações financeiras por eles muitas vezes enfrentadas. Entre essas limitações, mencionamos as capacidades estatais, entendidas como “um conjunto de instrumentos e instituições de que o Estado dispõe para delinear objetivos e transformá-los em políticas públicas passíveis de serem implementadas” (SOUZA, 2017, p. 31).

Visto que não apenas os recursos financeiros e o poder político se concentraram historicamente no Governo Federal, como também os recursos e aparatos administrativos e burocráticos – portanto, a *expertise* – indispensáveis à formulação e à implementação de políticas públicas, a construção de capacidades locais para planejar se trata de um *vir a ser*. Em vista disso, a assunção da tarefa de “planejar” pelos municípios foi, muitas vezes, protocolar, voltada apenas para atender as prerrogativas legais constitucionais que tornaram obrigatória a confecção de planos como condição de repasses das verbas federais.

Passadas mais de três décadas desde a promulgação da CF/88, observamos o processo de descentralização se redesenhar no sentido de maior coordenação federativa, evidenciando, sobretudo, o apoio nacional à implementação de políticas públicas locais. Nesse sentido, atrelados à trajetória local de aprendizado institucional que tem levado à profissionalização dos aparatos de gestão de políticas públicas, neste artigo buscamos entender como o planejamento da saúde foi construído no município de Canoas/Brasil no período entre 2009-2018, observando, prioritariamente: 1) se o município atendeu ou não as normativas federais que dispõem sobre o tema; 2) como foi conduzido o processo de implementação do planejamento e quais setores e estruturas foram construídos para essa tarefa; e, 3) em que medida a perspectiva do PES influenciou o desenvolvimento do planejamento setorial em nível municipal. Em termos metodológicos, utilizamos a estratégia qualitativa tanto na produção quanto na análise dos dados provenientes de entrevistas semiestruturadas – com atores locais diretamente relacionados ao planejamento da saúde – e de documentos oficiais federais e municipais.

No que diz respeito à escolha de Canoas como objeto de análise, impor-

1 O País, que possui dimensões continentais, apresenta não apenas diversidade sociocultural, como também distintas realidades regionais que podem ser exemplificadas através do número de municípios presentes no maior e no menor Estado brasileiro. Enquanto Minas Gerais possui 853 municípios, Roraima conta com 15. Esses números apontam, entre outras coisas, para a capacidade tributária dos entes aqui mencionados, fator que repercute diretamente sobre as condições de formulação e execução de políticas públicas.

ta ressaltar que, não obstante o município figurar entre aqueles que compõem a Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA), ele guarda características peculiares em relação aos seus vizinhos. Além de ser o maior município da RMPA, ter o segundo maior Produto Interno Bruto (PIB) e a quarta maior população do Estado do Rio Grande do Sul (RS), Canoas se tornou um polo universitário, industrial e comercial, recursos que tendem a impactar positivamente a oferta de serviços públicos em âmbito local.

Ademais, entre os anos de 2009 e 2016 o município foi gerido por um governo de esquerda – Partido dos Trabalhadores (PT) – cuja principal bandeira era a gestão democrática. A partir do Orçamento Participativo, modelo de participação popular nos processos decisórios, o então prefeito Jairo Jorge deu início a uma série de experiências nas quais a sociedade civil atuava diretamente na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas municipais.

Com o intuito de analisar os elementos aqui elencados, organizamos este artigo em três pontos, além desta introdução. Iniciaremos, assim, pontuando os aspectos em torno da metodologia do PES de Carlos Matus que nos incitam a relacioná-lo com as categorias analíticas vinculadas à noção de capacidades estatais. Ao direcionarmos o nosso olhar para o campo do planejamento, iremos focar sobre a trajetória da construção da planificação em saúde no Brasil e, conseqüentemente, sobre o papel desempenhado por Matus nesse processo para, em seguida, nos determos sobre o mais atual instrumento de planejamento em saúde, desenvolvido pelo Ministério da Saúde brasileiro, o Planeja-SUS. Por fim, tendo o cenário histórico, conceitual e metodológico construído, debruçar-nos-emos sobre a experiência concreta de planejamento da saúde no município de Canoas/Brasil.

2. PLANEJAR PARA IMPLEMENTAR: A CONTRIBUIÇÃO DE CARLOS MATUS

Carlos Matus, economista chileno, é considerado um dos maiores representantes da abordagem estratégica-situacional em torno do planejamento. O autor, já nas décadas de 1970 e 1980, chamava atenção à importância da planificação para a concretização de um Estado autônomo e capaz. Segundo ele, o planejamento estratégico governamental é um dos pilares na tarefa de governar, pois evita que os governos sigam o fluxo dos acontecimentos, permitindo que estabeleçam prioridades políticas e o futuro desejado. Nas palavras do autor, em prefácio à edição brasileira de sua obra *Política, Planejamento e Governo* (1997):

[...] ele [o planejamento estratégico] é concebido como uma ferramenta a serviço do dirigente político moderno, no governo ou na oposição, por isso permitirá resgatar o valor prático do planejamento, bem como

superar a improvisação, a politicagem e o tecnocratismo, uma vez que permite abordar os problemas técnico-políticos reais que o governante deve enfrentar (MATUS, 1997, p.2).

Sua proposta conceitual e metodológica assume, pois, a noção de situação, aqui entendida como um “conjunto de problemas identificados, descritos e analisados na perspectiva de um determinado ator social” (TEIXEIRA, 2010, p. 28), como ponto de partida. O problema seria, dentro dessa mesma lógica, o fenômeno que se encontra, sob a ótica desse mesmo ator, fora dos padrões de normalidade. De acordo com Teixeira:

Esses padrões são definidos a partir do conhecimento, do interesse e da capacidade de agir do ator sobre uma dada situação [porquanto esse possa se constituir como] uma pessoa, um grupamento humano ou uma instituição que, de forma transitória ou permanente, é capaz de agir, produzindo fatos na situação. (TEIXEIRA, 2010 p.28).

Ao reconhecer a existência de uma multiplicidade de atores, Matus aponta para a combinação de estratégias comunicativas que, em um contexto interacional, permitiria tanto a enumeração dos problemas a serem enfrentados quanto o desenvolvimento de possíveis soluções.

Conforme Rivera (1989), o economista foi responsável por uma dupla contribuição no campo do planejamento estratégico. Em primeiro lugar, ao lançar mão de um modelo de processamento de problemas e soluções que, apoiando-se sobre as teorias da situação, da produção social e da ação interativa², permitiu a construção de um protocolo que supõe quatro momentos: explicativo, normativo, estratégico e tático-operacional³. E, em segundo lugar, ao

2 Cabe salientar que a ação não é a mera execução do plano, mas uma adaptação deste às circunstâncias encontradas. Nesse sentido, o autor propõe instrumentos como a agenda do dirigente, tangendo atividades voltadas à manutenção do foco nas questões estratégicas, reconhecendo a tendência dos agentes a se “superocuparem” com problemas imediatos e de curto prazo.

3 O *momento explicativo* diz respeito à compreensão da situação indesejada, referindo-se à seleção dos principais problemas e a discussão de suas causas, sintomas e efeitos, tendo em vista que, para se aproximar de uma compreensão sobre a realidade, é necessário entender as origens das questões (causas) que levam à situação atual. O *momento normativo* relaciona-se ao processo de desenho do plano. Com base na descrição do problema feita previamente, é estabelecida a situação que se deseja alcançar. E, a partir dos nós críticos, são elaboradas operações com vistas a modificá-los de forma a atingir a situação almejada. Trata-se, portanto, da etapa propositiva do plano, ou seja, quando se discutem as condições de implementação das ações (são identificados e quantificados os recursos necessários, assim como o cenário socioeconômico e as possíveis mudanças que podem ocorrer). Por essa razão, Matus sugere trabalhar com cenários e planos de contingência. Nesse momento surgem e atuam diferentes atores presentes no jogo social, orientando o plano para a mudança desejada (HUERTAS, 1996). O *momento estratégico*, por sua vez, envolve a construção da viabilidade política da execução do plano. Isso passa pelo convencimento dos distintos atores sociais e governamentais. Assim, devem ser considerados os oponentes e os aliados num movimento de construção de apoio. Busca-se, nesse momento, prever e atuar nos possíveis interesses e motivações de cada ator e no tipo de pressão que é (ou será) exercida em relação às ações planejadas. Por fim, o *momento tático-operacional* refere-se à aplicação do plano, à sua operacionalização e gestão.

apresentar uma proposta de reforma da administração pública, visando a incorporação de uma direção estratégica e da consequente criação de procedimentos de responsabilização com base no monitoramento das ações e da prestação de contas. Essa proposta, ainda segundo Rivera (1989), parte do entendimento de que a crise do planejamento expressaria, entre outras coisas, a existência de um sistema fundado sob a baixa responsabilidade estatal, característico da administração pública na América Latina.

Assim, salienta-se que, não obstante Carlos Matus assuma o planejamento como um dos principais instrumentos políticos do Estado, o autor subverte as teses anteriores acerca do ato de planejar enquanto uma ação restrita à classe técnica, postulando que o planejamento deve servir a todos os indivíduos de uma sociedade, tornando-se necessário que o sujeito que planeja esteja incluído no objeto planejado. Essa seria uma forma de combater a baixa aderência dos planos à realidade social e as dificuldades de implementação das ações planejadas. Ademais, caberia aos governos a responsabilidade do planejamento como parte da estratégia e da tática de suas gestões, devendo, contudo, contar com a participação de agentes governamentais e societários dos mais diversos setores. Em última instância, a complexificação do cenário em torno do processo de planejamento implicaria na inversão da lógica segundo a qual o plano é apenas uma peça técnica, cabendo a ele, portanto, um papel político e consequentemente de transformação deliberada da sociedade (HUERTAS, 1996). Matus defende ainda que os planos devem ter aspectos flexíveis, adaptáveis às mudanças incessantes nos cenários políticos e econômicos e que alteram as demandas societárias (MATUS, 1996). Para ele, a rigidez utilizada na aplicação do planejamento tradicional provocou o distanciamento do planejamento das reais necessidades sociais, tornando-o uma peça burocrática de pouca aderência e eficácia.

Como vimos, o método que orienta o PES proposto por Matus desenha um processo de planificação que incorpora à abordagem sequencial elementos essenciais de contextos democráticos. Isto é, considera a diversidade de atores nas decisões e ações, mas também a necessidade de aparatos administrativos, burocráticos e de controle governamental e social. É relevante pontuar que o Brasil foi um dos primeiros países da América Latina a se interessar por essa metodologia (MATUS, 1997), sendo essa perspectiva responsável por subsidiar o atual modelo teórico e metodológico do planejamento em saúde no país. Não é fortuita, portanto, a centralidade que aqui damos à metodologia do planejamento estratégico situacional de Carlos Matus.

3. A CONSTRUÇÃO DO PLANEJAMENTO DA SAÚDE NO BRASIL

A construção do planejamento em saúde encontrou, no Brasil, suas referências primeiras nas contribuições metodológicas propostas por organismos internacionais, os quais inspiraram o País a racionalizar as ações nessa área. Primeiro, produzindo planos com contorno e foco econômico e, depois, concebendo-os como um instrumento técnico-político. Foi, contudo, no contexto da realização da VIII Conferência Nacional de Saúde que as ideias de Matus – que apontavam para o planejamento não apenas como um instrumento de gestão pública, mas também como um mecanismo de luta política –, encontraram no Brasil um terreno fértil.

A VIII Conferência Nacional de Saúde, realizada em 1986, constitui um marco na história da consolidação do Sistema Único de Saúde brasileiro (SUS). Sendo a primeira conferência aberta à sociedade, em pleno processo de redemocratização do país, tendo como suporte – e horizonte – as discussões que vinham sendo travadas no âmbito do Movimento da Reforma Sanitária, suas propostas e diretrizes foram incorporadas à Constituição Federal de 1988, instituindo uma nova maneira de conceber as políticas de saúde e, conseqüentemente, exigindo a atualização do modelo de gestão desse setor.

As ideias de Matus passaram a ser difundidas pelo Brasil ainda em 1988, a partir das palestras, assessorias e cursos que conduzia junto a órgãos governamentais, sindicatos e partidos políticos. Foi assim que, em pouco menos de quatro anos – entre 1988 e 1992 –, o economista chileno ministrou vinte e quatro cursos sobre o PES no País (MATUS, 1997). Tendo o Movimento da Reforma Sanitária atuado sob uma ampla concepção – democrática e universalizante – de saúde (COELHO; VERDI, 2005), procurando torná-la acessível não apenas quanto aos seus fins, mas também em relação aos seus meios, esse foi um dos setores da administração pública brasileira que mais absorveu e procurou implementar as ideias do pensador chileno.

A promulgação da CF/88 possibilitou a inserção do debate em torno da gestão governamental, não apenas no que tange ao sistema de saúde universal e gratuito, mas também em relação a outras áreas sobre as quais o Estado brasileiro tornava-se, então, responsável. Em termos prescritivos, a Carta Magna previa, por exemplo, a criação dos instrumentos legais voltados ao planejamento governamental, preconizando que todos os órgãos da administração pública nacional a eles se submetessem. Objetivava-se, com isso, incitar o processo de planejamento como condição à programação dos recursos financeiros destina-

dos à implementação das atividades em cada setor da gestão pública⁴ (VIEIRA, 2009).

No campo da saúde, foi a partir das leis orgânicas vinculadas ao recém-criado Sistema Único de Saúde (SUS), aprovadas em 1990, que se incorporou as concepções teóricas e as metodologias destinadas a subsidiar a formulação das políticas da área (TEIXEIRA, 2010). Desse modo, a Lei Orgânica de Saúde nº 8.080/1990 prevê que o processo de planejamento e orçamento do SUS seja ascendente, do nível local ao federal, conciliando as necessidades da política de saúde à disponibilidade de recursos em planos de saúde municipais, estaduais e federal. Em conformidade com esses planos, produzidos em todas as esferas governamentais, deverão ser elaboradas as programações anuais de saúde que, por sua vez, devem ser contempladas nas propostas orçamentárias.

A Lei nº 8.142/1990, por sua vez, institui a obrigatoriedade da consolidação de Conselhos de Saúde⁵ nas três esferas governamentais e da elaboração de Planos de Saúde e Relatórios de Gestão que possibilitem, entre outras coisas, o controle social acerca dos investimentos previstos nas programações. Com o intuito de regulamentar o SUS, criou-se, ao longo dos anos que se seguiram à sua promulgação, uma série de leis e portarias que almejavam, antes de tudo, garantir as bases legais para a sustentação dos princípios e diretrizes do sistema de saúde nacional.

Em 1992, logo após a publicação das Leis nº 8.080 e 8.142 de 1990, o Ministério da Saúde (MS) produziu o documento “Proposta para o processo de planejamento em nível nacional”, que, conforme Vieira (2009):

[...] teve por objetivo apresentar uma proposta para o processo em nível nacional. Sugere-se então [a partir de sua elaboração] a criação do Sistema Nacional de Planejamento que supõe: a) a rearticulação e coordenação das atividades de planejamento abrangendo o Ministério da Saúde, os estados, o Distrito Federal e os municípios; b) a superação dos entraves na orçamentação e no financiamento da saúde; c) a estruturação de práticas de avaliação, controle e acompanhamento. (VIEIRA, 2009, p. 1567).

A proposta, lançada em 1992, reforçava ainda o caráter ascendente do planejamento, destacando a importância de direcionar o olhar às necessidades locais, a imprescindibilidade da aprovação de cada um dos planos pelo Conselho de Saúde correspondente, bem como da participação social no processo

4 Nesse contexto foram criados o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Esses constituiriam, segundo Vieira (2009), os três instrumentos básicos da gestão.

5 Quanto à composição dos conselhos, estes devem contar com a participação de usuários(as), trabalhadores(as) e prestadores(as) de serviços da saúde, garantindo, assim, a participação da sociedade civil nos processos decisórios e no monitoramento das ações relacionadas à saúde.

de planejamento, monitoramento e controle das atividades desenvolvidas pela administração pública.

Em confluência com esse movimento institucional direcionado a normatizar as práticas de gestão no âmbito do SUS, em 1993, a partir da publicação da Norma Operacional Básica do SUS (NOB-SUS 1993), procurou-se disciplinar o processo de descentralização da gestão das ações e serviços de saúde, submetendo-o ao controle da sociedade. Criou-se, no âmbito da NOB-SUS/93, os parâmetros para a garantia do processo de descentralização político-administrativa e, conseqüentemente, as responsabilidades de cada um dos entes federados no campo da saúde pública, bem como os critérios de financiamento de suas ações e serviços (VIEIRA, 2009). Em 1996 uma nova NOB-SUS foi formulada, a fim de ajustar os parâmetros de operação do sistema previstos na norma que lhe precedeu.

A partir da NOB-SUS/96, instituiu-se a Programação Pactuada e Integrada (PPI), instrumento criado para integrar o processo de planejamento da saúde. A PPI envolvia as atividades de assistência ambulatorial, hospitalar, de vigilância sanitária e epidemiológica e propunha a reorganização do modelo de atenção, de gestão e de alocação de recursos vigente no SUS até então, definindo, ainda, os pactos intergestores, estabelecidos entre as três esferas de governo, com vistas à garantia de acesso da população aos serviços de saúde. De acordo com Vieira (2009),

[...] os municípios passaram a elaborá-la para depois da aprovação pelo Conselho Municipal de Saúde, submeterem-na aos respectivos estados, que por sua vez fariam a harmonização entre as PPI pela incorporação de suas responsabilidades diretas, mediante negociações na Comissão Intergestores Bipartite (CIB). (VIEIRA, 2009, p. 1568).

Não obstante o avanço proporcionado pela PPI no que diz respeito à organização do SUS em torno da pactuação de ofertas de serviços entre municípios e seus estados, os problemas relacionados ao acesso universal e equânime à saúde persistiram. Em resposta aos entraves identificados nesse processo, publicou-se, em 2001, a Norma Operacional de Assistência à Saúde (NOAS 01/2001), cuja função era ampliar o papel dos municípios na atenção básica, tal qual estabelecer o Plano Diretor de Regionalização (PDR) da assistência em cada estado e no DF, a partir dos quais seriam formuladas as PPI anuais.

Já em 2006, com o intuito de avançar em relação à organização do sistema de saúde em território nacional, o governo brasileiro lançou um conjunto de reformas institucionais vinculadas ao SUS que, pactuado entre os diferentes níveis de governo, tinha por objetivo promover inovações nos processos e instrumentos de gestão pública, visando alcançar eficiência e qualidade no SUS. Chamadas de Pacto pela Saúde 2006 – Consolidação do SUS, essas refor-

mas previam a regulamentação das Diretrizes Operacionais dos Pactos pela Vida e de Gestão.

O Pacto pela Saúde é composto pelos “Pacto pela Vida”, “Pacto em Defesa do SUS” e “Pacto de Gestão”, conformando-se neste último os eixos: descentralização, regionalização, financiamento, programação pactuada e integrada (PPI), regulação, participação e controle social, planejamento, gestão do trabalho e a educação em saúde (Portaria nº 399/2006 e Portaria nº 699/2006). Conforme Sal (2012), até o ano de 2006 o Brasil não dispunha de um processo integrado de planejamento que fosse capaz de apoiar efetivamente os gestores na condução e execução do SUS, de modo que, ao constatar as dificuldades enfrentadas pelos diversos níveis de gestão governamental e a conseqüente baixa incorporação das atividades de planejamento nas distintas esferas de gestão do SUS, o MS propôs a construção do Sistema de Planejamento do SUS (PlanejaSUS), previsto na Portaria nº 399/2006 do Pacto pela Saúde.

O PlanejaSUS, regulamentado pela portaria nº 3.085/06, prevê a atuação integrada e contínua de todos os entes federados quanto ao processo de planejamento da saúde nacional, figurando entre seus objetivos a pactuação das diretrizes gerais para a planificação em saúde; o desenvolvimento de uma rede de cooperação entre as três esferas de governo; a capacitação contínua dos profissionais que atuam no planejamento do SUS; e a conseqüente avaliação desse planejamento, das ações implementadas e dos resultados alcançados a partir dele (2008). A fim de garantir seu pleno funcionamento, definiram-se ainda os objetivos e as responsabilidades da União, dos Estados e dos Municípios, assegurando a efetiva direcionalidade aos processos de planejamento, monitoramento e avaliação no âmbito do SUS. O sistema é fundamentado sobre a formulação e revisão de três instrumentos básicos, comuns a todas as esferas de governo: o Plano de Saúde (PS), as Programações Anuais de Saúde (PAS) e os Relatórios Anuais de Gestão (RAG), sendo o Plano de Saúde (PS) concebido como um instrumento a partir do qual se realiza uma análise situacional e, posteriormente, apresentam-se as diretrizes políticas, os objetivos, metas e resultados a serem alcançados em um período de quatro anos (à semelhança do PPA), bem como os procedimentos a partir dos quais ele será monitorado e avaliado. Orienta-se, do mesmo modo, que seus processos de formulação, monitoramento e avaliação sejam participativos. Em conformidade com a Portaria Ministerial nº 3.332/2006, constam como eixos orientadores para análise situacional e formulação dos objetivos, diretrizes e metas dos PS: as condições

de saúde da população⁶, os determinantes e condicionantes⁷ de saúde e a gestão em saúde⁸.

A Programação Anual de Saúde (PAS), por sua vez, tem sua elaboração e implementação ajustada ao período definido para o exercício do orçamento (um ano). Seu principal intento é instituir as ações que deverão ser desenvolvidas para concretizar os objetivos anteriormente definidos no PS, enquanto esses, por sua vez, devem estar em consonância com a LDO e a LOA. Por fim, o Relatório Anual de Gestão (RAG) deve ser composto pelos resultados decorrentes da PAS e incluir apontamentos sobre eventuais necessidades de ajustes no PS. Além de cumprir o papel de retroalimentar o planejamento, o RAG se direciona também às ações de auditoria e controle das políticas de saúde.

4. O PLANEJAMENTO EM SAÚDE EM NÍVEL LOCAL: UM ESTUDO DE CASO SOBRE O MUNICÍPIO DE CANOAS/BRASIL

De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010), órgão responsável pela condução do Censo no Brasil, o município de Canoas tem, segundo dados de 2010, uma população de 323.827 habitantes, ocupando a 72ª colocação como município mais populoso no país, estando em 4º lugar entre os 497 municípios que compõem o Estado do Rio Grande do Sul (RS). Segundo o Atlas de Desenvolvimento Humano Brasil, Canoas apresenta um Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de cerca de 0,750, o que corresponde a um índice de desenvolvimento considerado alto.

Quanto à política de saúde, o município dispõe de 42 estabelecimentos que atendem pelo SUS, incluindo, entre eles: quatro hospitais, duas Unidades de Pronto Socorro (UPA) 24 horas, cerca de 27 Unidades Básicas de Saúde (UBS) e duas clínicas de saúde (uma destinada aos idosos e uma à família). Como exemplo da magnitude e importância que o sistema de saúde pública de Canoas tem não só para seus munícipes, mas para o conjunto do estado, citamos

6 No que se refere às condições de saúde da população, o MS orienta a obtenção de informações relacionadas ao perfil demográfico (crescimento populacional, índice de envelhecimento, taxa bruta de mortalidade, esperança de vida ao nascer, etc.), aos dados socioeconômicos (renda, taxa de desemprego, taxa de analfabetismo, Índice de Desenvolvimento Humano [IDH], etc.) e aos dados epidemiológicos (mortalidade por causa, morbidade, grupos vulneráveis etc.).

7 No que tange ao eixo de determinantes e condicionantes de saúde, deve-se identificar medidas intersetoriais e sua integração com o setor de saúde nos espaços de formulação, de implementação e de monitoramento de políticas públicas.

8 Em relação à Gestão em Saúde, deve-se analisar aspectos ligados ao planejamento, descentralização, financiamento, participação social, gestão do trabalho, educação e informação em saúde e infraestrutura.

a Resolução nº 112/2010 da Comissão Intergestores Bipartite (Secretaria de Saúde/RS, 2010), através da qual três hospitais locais são aprovados como Rede de Referência em Traumatologia-Ortopedia em nível estadual. A cidade pactuou o atendimento de serviços de saúde de traumatologia-ortopedia, traumatologia-ortopedia pediátrica e traumatologia-ortopedia de urgência com outros 156 municípios gaúchos, abrangendo e beneficiando cerca de 3 milhões de pessoas. Posto isso, pontuamos que a definição dos períodos a serem analisados deu-se em virtude de *i*) o PlanejaSUS ter sido desenvolvido em 2006, estando, no ano de 2008, em pleno funcionamento no Brasil, e, *ii*) em nível municipal, o final da década de 2000 ter sido marcado pela “gestão participativa popular” do PT.

Entre os anos de 2009 e 2016, Canoas foi gerida pelo governo do então petista Jairo Jorge. A importância desse fato se deve ao fato de que o PT ficou conhecido, entre outras coisas, pela implementação de um modelo de participação popular nos processos decisórios referentes às políticas públicas, o chamado Orçamento Participativo (OP). Jairo Jorge, a exemplo das práticas de gestão participativa defendidas por seu partido, deu início a uma série de experiências nas quais a sociedade civil se constituía como um importante ator na formulação, monitoramento e avaliação das políticas implementadas em Canoas. Havendo, supostamente, uma ruptura no modelo de gestão em 2017 – a partir desse período o novo prefeito, Luiz Carlos Busato, filiado ao Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), assumiu a gestão da cidade –, interessa observar em que medida essas práticas se refletiram ou não no planejamento da saúde no município e se houve, efetivamente, uma mudança na forma de conduzir os processos de planejamento setorial na troca de gestão do executivo.

Os dados aqui trazidos dizem respeito a entrevistas conduzidas junto a profissionais que atuaram no campo do planejamento da saúde municipal nos períodos aqui evocados, bem como aos documentos que, previstos no âmbito do PlanejaSUS, fazem parte do arcabouço da planificação governamental desse setor. Não obstante a complexidade do campo, dos documentos e entrevistas analisados, optamos por focar, neste momento, apenas alguns aspectos: a conformidade (ou não) do planejamento local com as normativas federais que dispõem sobre a saúde; a dinâmica do processo de implementação do planejamento em âmbito local, bem como a averiguação das estruturas e setores construídos para executar as tarefas relacionadas à planificação; e, por fim, a influência do método PES sobre os documentos produzidos pelo município.

Quanto à conformidade dos planos produzidos por Canoas e as normativas produzidas em âmbito federal, todos os profissionais entrevistados apontaram para o uso das ferramentas disponibilizadas pelo Ministério da Saúde, no âmbito do PlanejaSUS, a fim de garantir a elaboração do plano setorial da saúde. Há, contudo, diferenças na compreensão que têm sobre cada um desses mecanismos.

Assim, para aquele que não dispunha de formação técnica e não havia realizado capacitações específicas no campo do planejamento, atuando, contudo, há mais de uma década na área, o plano era concebido como uma importante ferramenta, cujo princípio de sua funcionalidade se ancorava sobre a participação ampla e irrestrita em seu processo de formulação. No período em que esse profissional esteve à frente do planejamento em saúde, o processo de elaboração do plano se deu em conformidade com as diretrizes do Sistema de Planejamento do SUS, tendo sido construído a partir da Conferência Municipal de Saúde e com o aval da sociedade civil que nela se encontrava. Esse processo o permite afirmar que entre “2014 e 2017 o trabalho [de planejamento foi realizado] em rede”, enquanto aquele desenvolvido por seu sucessor, a partir de 2018, não o fora.

O cerne da questão, contudo, não se encontra na simples dicotomização entre um processo centralizador *versus* um processo participativo. Longe disso, o profissional cuja ação fora criticada por não ter sido conduzida “em rede” também defende a condução do processo de planejamento de forma participativa e horizontal. Seu olhar, contudo, não se direciona à sociedade civil, mas à própria administração pública.

Tendo passado por um amplo, mas não linear, processo de capacitação em torno do planejamento em saúde ao longo de mais de vinte anos, um dos técnicos entrevistados reconhece a importância da construção coletiva do plano como garantia da aderência desse à realidade local. Compreende, no entanto, que as resoluções fruto das plenárias e conferências são apenas uma parte do que deverá subsidiar o documento final.

O servidor enfatiza que um plano se faz a partir das demandas da comunidade e da rede de trabalhadores(as) do setor, e também da incorporação do diagnóstico situacional que deveria ser realizado no início do período que inaugura cada um dos PS. É, portanto, do apelo social, das reivindicações dos mais diversos setores, e também do exercício e do olhar técnico que se instrumentaliza um plano de saúde exequível e ancorado sobre a realidade. Assim, ele defende não apenas a utilização dos mecanismos disponibilizados pelo MS, considerados por ele um avanço no setor, mas também procura imprimir as características locais a eles.

Enquanto seu antecessor procurava seguir rigorosamente as diretrizes federais, utilizando as ferramentas e os instrumentos disponibilizados pelo Ministério da Saúde, o responsável atual pelo setor, ao lado de uma equipe composta por estagiários(as) e residentes do campo da saúde, tem trabalhado no sentido de criar uma plataforma que disponibilize para os(as) gestores(as) de outros departamentos da área os indicadores, dados e informações necessários para viabilizar o planejamento.

Nessa plataforma constariam, por exemplo, os indicadores presentes no SISPACTO, os contatos de todos os(as) gestores(as) municipais, orientações e modelos de planejamento, relatórios, informações orçamentárias e epidemiológicas sobre o município, ou seja, se constituiria em um sistema cuja principal função seria centralizar as informações locais que, postas em diálogo com indicadores e dados produzidos em outros níveis de governo, permitiriam a elaboração de um plano mais coerente com a realidade local.

A proposição de subsistemas de planejamento não apenas exige capacidades técnicas e administrativas para que tais subsistemas sejam efetivamente implementados, mas exige, a exemplo do próprio planejar, algumas capacidades já instauradas para que eles quiçá sejam idealizados. Nos períodos anteriores à gestão iniciada em 2017, o então chamado “setor” de planejamento contava apenas com um técnico destinado à condução das atividades de planejar; nos momentos em que os prazos ditavam as regras, profissionais de outros departamentos eram mobilizados para auxiliar na tarefa.

Essa, curiosamente, parece ter sido a marca dos períodos que corresponderam à gestão popular do PT no município. Nossos interlocutores afirmaram que, de modo geral, se o planejamento era considerado um elemento de gestão importante para alguns servidores(as), o era para poucos(as) secretários(as), de modo que a possibilidade de instituir no âmbito da administração pública municipal uma equipe direcionada exclusivamente à tarefa de planejar a saúde é uma conquista bastante recente.

Quanto aos limites identificados, parece haver concordância entre os profissionais. Mencionam, assim, a ausência e/ou insuficiência de formação voltada especificamente ao planejamento governamental e, antes disso, reforçam a imprescindibilidade da “sensibilização” dos(as) profissionais, técnicos(as), secretários(as) e gestores(as) que, por terem pouca ou nenhuma proximidade com a temática, desconhecem seu valor prático e empregam, muitas vezes, barreiras à sua aplicação e desenvolvimento.

Os servidores entrevistados afirmam ainda que o fator político-partidário pode obstaculizar o processo de planejar, uma vez que, com frequência, no início de uma nova gestão, distribuem-se cargos de confiança no alto escalão do Poder Executivo, atribuindo funções da administração pública àqueles(as) que não foram devidamente capacitados(as) para realizá-las, de modo que os(as) servidores(as) podem ser estrangidos(as) a executarem ações que não possuem fundamentação técnica e/ou deixar de realizar aquelas previstas no âmbito de suas obrigações.

A permanência do corpo burocrático, garantida, em tese, por sua estabilidade no serviço público, encontra na prática política de distribuição e alocação de cargos a partidários e afins um limite muitas vezes intransponível. As

consequências dessas práticas enraizadas na administração pública brasileira se refletem sobremaneira na oferta de políticas públicas à população.

Apesar dos técnicos terem pontos de vista distintos sobre o alcance da participação e da horizontalidade na construção do planejamento em saúde, aspectos presentes na metodologia proposta por Matus, ambos reconhecem a importância de garantir o maior número de atores no processo de discussão e produção dos planos. Na prática, contudo, eles mencionam a dificuldade de agregar atores (e mantê-los envolvidos ao longo do processo) e de aprofundar o debate que deveria subsidiar a construção dos planos e, posteriormente, o monitoramento e avaliação das ações em saúde.

Entre as dificuldades encontradas, constam as já mencionadas limitações relacionadas às práticas político-partidárias, mas, também, a sobreposição de demandas e prazos ante o exíguo número de profissionais em exercício no setor. Se por um lado se pode considerar um avanço a existência de uma estrutura e de profissionais dedicados exclusivamente ao planejamento, por outro é importante mencionar que grande parte do quadro é composto por estagiários(as), havendo, assim, uma alta rotatividade e a necessidade constante de formação básica. Embora o planejamento tenha se tornado uma atividade local, deixando de ser centralizado na esfera federal, no caso de Canoas, a escassez de investimento, principalmente em recursos humanos, centralizou a *expertise* do assunto em poucos servidores.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para Matus (1996, p. 14), “negar o planejamento é negar a possibilidade de escolher o futuro, é aceitá-lo seja ele qual for”. Escolher o futuro, contudo, não é tarefa fácil, principalmente no campo da administração pública, espaço permeado por interesses e atores diversos, por ausência de consensos, por disputas políticas e econômicas e, muitas vezes, pelo forte desejo de transformação social que não encontra bases técnicas sobre as quais se fundamentar.

O Brasil se mostra como um interessante exemplo quando o assunto é planejar o futuro. Em tentativas que remontam práticas hoje consideradas economicistas, o país vem procurando criar as condições técnicas e sociais necessárias para não aceitar o porvir “seja ele qual for”. Essas práticas, contudo, assim como o fazer político e a compreensão sobre a realidade social, foram se tornando mais complexas ao longo do tempo, e a noção de planejamento governamental foi sendo igualmente enriquecida.

O setor da saúde brasileiro foi um dos que experimentou o maior número de possibilidades metodológicas e conceituais acerca do planejamento. Como procuramos mostrar nessas breves linhas, passou-se de um modelo de

programação de gastos a um que prevê, obviamente, a vinculação de metas e objetivos ao orçamento, mas que não perde de vista a importância da construção coletiva e do constante monitoramento a partir da participação da sociedade civil e de todos os níveis de governo. A complexidade presente no desenho do PlanejaSUS indica que o Brasil soube se beneficiar da sua história em torno da construção do planejamento.

Não se optou, portanto, por um modelo mais ou menos direcionado à economia nem, tampouco, a um fazer pura e simplesmente participativo, mas deslocado de debates e aparatos técnicos. O PlanejaSUS, não obstante as críticas que possa vir a receber, desponta como um instrumento de planejar amparado nas mais recentes e complexas teorias de planejamento governamental. No entanto, apesar do esforço despendido pelo MS na construção de um sistema voltado ao planejamento na saúde, conforme Vieira (2009) salienta, muitas vezes os planos e programações se constituem apenas como instrumentos proforma, não implicando em resultados práticos. É preciso, por essa razão, compreender o cenário político e administrativo em que esses instrumentos são operacionalizados, a fim de dimensionar seus papéis na efetivação ou ineficiência de políticas públicas.

O caso do município de Canoas, por nós analisado, aponta para algumas questões que podem nos auxiliar a compreender os limites enfrentados no campo do planejamento setorial. A complexidade em torno do processo de gestão de políticas sociais no Brasil, dado o modelo de descentralização política e financeira, bem como as inúmeras desigualdades regionais, se institui como a primeira, mas não única, barreira a ser enfrentada pelos(as) gestores(as) locais. Somam-se a ela as práticas políticas partidárias que, não atendendo muitas vezes ao escopo dos partidos que lhes sustentam, obedecem a uma lógica que parece ter sido institucionalizada no país, de modo que as importantes funções de gestão na administração pública são encarregados(as) partidários(as) que, com frequência, não têm conhecimento específico na área a que foram destinados(as) e/ou, de forma mais ampla, de gestão pública. Em alguns casos, quando a técnica é subsumida à dimensão política, a atuação de servidores(as), mesmos quando preparados(as) para o exercício de suas funções, pode ser atravessada por constrangimentos de múltiplas ordens, inviabilizando, inclusive, a realização de suas atividades profissionais.

De modo semelhante, apesar da constante produção de dados e capacitações pelo Governo Federal, dado que as realidades municipais são diversas, faz-se também necessário possibilitar a formação em nível municipal, garantindo um olhar sobre as especificidades locais; não apenas capacitações para aqueles(as) que vão atuar diretamente no campo do planejamento, mas também a chamada sensibilização daqueles(as) que não têm ingerência direta sobre esse

instrumento. O desconhecimento acerca da importância do planejamento, bem como da produção dos dados que o alimentarão, dificulta a sua elaboração – à semelhança do uso dos relatórios de gestão e monitoramento que, produzidos como retorno à necessidade prevista pelo arcabouço legal do SUS, geralmente não são incorporado nos planos que lhe sucedem. Assim fica claro que, apesar dos grandes avanços experimentados no campo do planejamento da saúde, a discussão sobre o uso, a produção e a interconexão entre os diversos instrumentos de gestão pública continua sendo muito incipiente no País.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de; CARNEIRO, Leandro Piquet. Liderança local, democracia e políticas públicas no Brasil. **Opinião Pública**, v. 9, n. 1, p. 124-147. Campinas, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010462762003000100005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 10 fev. 2020.

ANUNCIACÃO, Fábio Costa; SOUZA, Mariluce Karla Bomfim de. Planejamento em saúde: percepções e entendimentos sobre o Plano Municipal de Saúde. **Revista Baiana de Saúde Pública**. Salvador, v. 35, n. 4, p. 845-858, out.-dez, 2011. Disponível em: <<https://pesquisa.bvsalud.org/portal/resource/pt/lil-621020>>. Acesso em: 10 fev. 2020.

BIELCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro de 1930 a 1964**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004.

BRASIL. **Lei nº. 8.080, de 19 de setembro de 1990**. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Brasília: DF, 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8080.htm>. Acesso em: 10 fev. 2020.

BRASIL. **Lei nº. 8.142, de 28 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. Brasília: DF, 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8142.htm>. Acesso em: 10 fev. 2020.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Diretrizes operacionais dos Pactos pela Vida, em Defesa do SUS e de Gestão**. Brasília: DF, 2006.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria GM n.º. 95, de 26 de janeiro de 2001.** Aprova a Norma Operacional da Assistência à Saúde NOAS-SUS. Brasília: DF, 2001. Disponível em: <http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2001/prt0095_26_01_2001.html>. Acesso em: 10 fev. 2020.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria n.º 545, de 20 de maio de 1993.** Estabelece a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Saúde. Brasília: DF, 1993.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Proposta para o processo de planejamento em nível nacional: Sistema Único de Saúde.** Brasília: DF, 1992.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Sistema de planejamento do SUS (Planeja-SUS): uma construção coletiva – Trajetória e orientações de operacionalização.** 3. ed. Brasília: DF, 2009a.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Sistema de planejamento do SUS (Planeja-SUS): uma construção coletiva - Instrumentos básicos.** 2 ed. Brasília: DF, 2009b.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Sistema de planejamento do SUS (Planeja-SUS): uma construção coletiva – Orientações gerais para elaboração de instrumentos de planejamento.** Brasília: DF, 2009c.

CENTRO PANAMERICANO DE PLANIFICACIÓN DE LA SALUD (CPPS). **Formulación de Políticas de Salud: Oficina Sanitaria Panamericana.** Santiago: Organización Panamericana de la Salud, 1975.

COELHO, Elza Berger Salema; VERDI, Marta. Do higienismo as SUS: a evolução histórica das políticas de saúde no Brasil. In: VERDI, M.; BOEHS, A.; ZAMPIERI, M. F. M. (org.). **Enfermagem na atenção primária de saúde.** Florianópolis: UFSC, 2005.

GIOVANELLA, Lígia. A proposta de Mario Testa para o planejamento em saúde. In: ENSP. **Textos de apoio: planejamento estratégico, programação e orçamentação em saúde.** Rio de Janeiro: ENSP, 1992.

JESUS, Washington Luiz Abreu, *et al.*. Planificação em saúde na América Latina: uma construção histórico-social. In: JESUS, W. L.A.; ASSIS, M. M. A. (Orgs.). **Desafios do planejamento na construção do SUS** [online]. Salvador: EDUFBA, 2011, pp. 29-59.

LACERDA, Josimari Telino de, *et al.*. Avaliação da gestão para o planejamento em saúde em municípios catarinenses. **Ciênc. saúde coletiva**, v. 17, n. 4, p. 851-859, 2012. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232012000400008&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 10 fev. 2020.

MATUS, Carlos. **Estratégias políticas**. São Paulo: FUNDAP, 1996.

MATUS, Carlos. Fundamentos da planificação situacional. In: RIVERA, F. J. U. (org.). **Planejamento e programação em saúde: um enfoque estratégico**. São Paulo: Cortez, 1989.

MATUS, Carlos. **Planificación, Política y Gobierno**. Washington: Organización Panamericana de la Salud, 1987.

MATUS, Carlos. **Política y Plan**. Caracas: IVEPLAN, 1984.

MATUS, Carlos. **Política, planificação e governo**. Tomo I. 3 ed. Brasília: IPEA, 1997.

MATUS, Carlos. **Política, planificação e governo**. Tomo II. 2 ed. Brasília: IPEA, 1993.

MELLEIRO, Marta Maria; TRONCHIN, Daisy Maria Rizatto; CIAMPONE, Maria Helena Trench. O planejamento estratégico situacional no ensino do gerenciamento em enfermagem. **Acta paul. Enferm.**, v. 18, n. 2, p. 165-171, 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ape/v18n2/a08v18n2.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2020.

MERHY, Emerson Elias. Planejamento como tecnologia de gestão: tendências e debates em planejamento em saúde no Brasil, p.117-194. In: GALLO, E. (org.). **Razão e Planejamento: reflexões sobre política, estratégia e liberdade**. São Paulo; Rio de Janeiro: Hucitec; Abrasc, 1995.

MINTZBERG, Henry. **Ascensão e queda do planejamento estratégico**. Porto Alegre: Bookman, 2004.

PAPI, Luciana Pazini. **A dinâmica federativa de Brasil e Argentina: Estudo comparado sobre as mudanças nos desenhos de formulação e Implementação de políticas de combate à pobreza e de assistência social**.

2017. 236 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós Graduação em Ciência Política, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017.

PAPI, Luciana Pazini. **Repactuação das relações intergovernamentais na implementação da política de assistência social: uma análise na região metropolitana de Porto Alegre**. 2014. 111 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós Graduação em Ciência Política, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2014.

PAPI, Luciana Pazini; DEMARCO, Diogo Joel. Planejamento governamental nos municípios brasileiros: um debate sobre a construção das capacidades estatais no Rio grande do Sul. In: Encontro ABCP - Associação Brasileira de Ciência Política: Democracia e Representação: impasses contemporâneos (11, 2018, Curitiba, BR-PR). **Anais do 11**. Encontro ABCP. Brasil, 2018.

PNUD [PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO]. **Atlas do Desenvolvimento Humano nas Regiões Metropolitanas Brasileiras**. Brasília: PNUD, Ipea, FJP, 2014. Disponível em <http://atlasbrasil.org.br/2013/data/rawData/publicacao_atlas_rm_pt.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2020.

REZENDE. Fernando. Planejamento no Brasil: Auge, Declínio e caminhos para a reconstrução. In: CARDOSO, J. C. **Diálogos para o Desenvolvimento: A reinvenção do Planejamento Governamental no Brasil**. Brasília, IPEA, 2011

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Saúde. **Resolução nº 112/10 (CIB/RS)**. Porto Alegre, 2010.

RIVERA, Francisco Javier Uribe (org.). **Planejamento e programação em saúde: um enfoque estratégico**. São Paulo: Cortez, 1989.

RIVERA, Francisco Javier Uribe. **Planejamento em saúde**. In: Dicionário da Educação Profissional em Saúde. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz, 2009.

SILVA, Karolina Cássia Lima; SANTOS, Erlene Roberta Ribeiro; MENDES, Maria do Socorro. O planejamento estratégico no processo de implementação da política de atenção primária em um município da região metropolitana do Recife, Pernambuco, Brasil. **Journal of Management and Primary Health Care**, v. 3, n. 1, p. 15-25. Pernambuco: Olinda, 2012.

SOUZA, Celina. Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas. **Revista de Administração Pública**, v. 51, n. 1, p. 27-45. Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S003476122017000100027&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 10 fev. 2020.

TEIXEIRA, Carmen (org.). **Planejamento em saúde: conceitos, métodos e experiências**. Salvador: EDUFBA, 2010.

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas. Autonomia municipal e criação de governos locais: a peculiaridade institucional brasileira. **Revista da Faculdade de Direito**, v. 42, p. 103-120. Curitiba, 2005a. Disponível em: <http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs2/index.php/direito/article/view/5178/3894>. Acesso em: 10 fev. 2020.

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas. Federalismo, municípios e decisões legislativas: a criação de municípios no Rio Grande do Sul. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, p. 123-148. Curitiba, 2005b. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n24/a09n24.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2020.

VIEIRA, Fabíola Sulpino. Avanços e desafios do planejamento no Sistema Único de Saúde. **Ciência e Saúde Coletiva**, n°. 14 (Supl. 1), p. 1.565-1.577. Rio de Janeiro, 2009. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232009000800030&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 10 fev. 2020.

VILASBOAS, Ana Luiza Queiroz; PAIM, Jairnilson. Práticas de planejamento e implementação de políticas no âmbito municipal. **Cad. Saúde Pública**, v. 24, n. 6, p. 1239-1250. Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2008000600005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 10 fev. 2020.

VILASBOAS, Ana Luiza Queiroz. **Planejamento e programação das ações de vigilância da saúde no nível local do Sistema Único de Saúde**. Rio de Janeiro: Fiocruz/EPJV/Proformar, 2004.

CAPÍTULO 12

ANÁLISE DO PROCESSO DE RETOMADA DAS CONCESSÕES DE RODOVIAS NO RIO GRANDE DO SUL: CASO ESPECÍFICO, IMPLICAÇÕES GERAIS

LUCIANO D'ASCENZI

*Doutor em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de
Campinas (UNICAMP). Técnico Superior da Diretoria de Tarifas e
Estudos Econômicos da Agência Estadual de Regulação dos Serviços
Públicos Delegados do Rio Grande do Sul (AGERGS).*

1. CONTEXTO PRÁTICO

Em meio às mais diversas conjunturas, o emaranhado federativo brasileiro vem acumulando experiências, as mais diversas, na concessão de serviços públicos. Algumas consideradas exitosas, outras nem tanto. Hoje, justificados pela incidência de nova crise fiscal, os regimes de concessão de serviços públicos retornaram com força ao debate político. Em meio a esse universo, o estado do Rio Grande do Sul não conta com um único quilômetro de rodovia operado sob regime de concessão, mas coleciona pendengas judiciais remanescentes das tentativas anteriores. Mesmo assim, alegando “ou isso ou nada”, estaria reiniciando nessa estratégia de investimentos que não lograra êxito no passado. Vamos à sequência dos fatos que serão objeto de análise.

Em 2015, um novo governo estadual inaugurou seu mandato a partir

do anúncio de forte crise fiscal e consequentemente do contingenciamento das despesas, o que incluiu o parcelamento e atrasos no pagamento do salário do funcionalismo público. Nesse contexto, é fácil depreender a inexistência de recursos para investimento em infraestrutura. Uma das soluções aventadas passaria por processos de concessão pública. E, de fato, naquele mesmo ano, um procedimento licitatório teve início, sob o título “Seleção de empresa de consultoria para apoiar a estruturação do programa de concessões e parcerias público-privadas do estado do Rio Grande do Sul”. Em 2016, o legislativo aprovou a nova Lei das Concessões Rodoviárias, de nº 14.875. Em janeiro de 2017, teve-se a adjudicação da licitação (SECRETARIA DO PLANEJAMENTO, MOBILIDADE E DESENVOLVIMENTO REGIONAL, 2017) e a entrega do objeto ao consórcio vencedor, formado por uma das maiores empresas de consultoria do mundo, um escritório de advocacia e outro de engenharia. Em março de 2017, o executivo editou o Decreto regulamentar nº 53.490 da Lei das Concessões citada.

Em março de 2019, já “sob nova administração”, o executivo melhorou os termos de atração à concessão (Decreto nº 54.507). Em abril de 2019, uma consulta pública de 30 dias dava conta de que a política teria prosseguimento, mesmo passados quatro anos da decisão estratégica: os estudos relativos à concessão de duas rodovias eram finalmente publicizados em meio a um instrumento de participação social, um procedimento obrigatório a esse tipo de política. Tal consulta configura o lócus deste estudo exploratório diacrônico, que procurou entender e qualificar, por meio do trabalho entregue, o que teria acontecido nesse intervalo de tempo, desde o lançamento do edital de licitação em 2015 até a entrega e elaboração do trabalho em 2017, que fora planejado inicialmente para ser executado em 2018, mas apenas lançado para consulta pública em 2019. Isto é, nem a formulação do programa de concessões, uma fase preliminar de discussão e planejamento da política, restava concluída. Portanto, de um lado, passou-se um intervalo de tempo excessivo; por outro, auspiciosamente, uma nova administração (2019-22) teria optado por dar continuidade à tática de investimento decidida pela gestão anterior (2015-18). Dado o lócus de pesquisa, um caso específico; o objeto de estudo refere-se ao funcionamento do Estado brasileiro.

Os dados utilizados nesta análise foram obtidos junto ao sítio da Secretaria de Logística e Transportes: 3,7 mil laudas, divididas entre duas rodovias (ERS-324 e RSC-287), cada qual subdividida pelos seguintes títulos: Estudo de Demanda; Cadastro Geral da Rodovia; Estudos Ambientais; Trabalhos iniciais: restauro, conservação, manutenção; Ampliações e Melhorias; Anexo do projeto de engenharia; Modelo Operacional; Estudo de Viabilidade; Programa de Exploração da Rodovia (PER); Minuta de Contrato; Minuta de Edital (SECRETARIA DE LOGÍSTICA E TRANSPORTES, sd). O instrumento de adesão, consulta

pública, previu um intervalo de 30 dias para a leitura, crítica e encaminhamento de sugestões por parte da sociedade.

A leitura daquela extensa documentação, permeada de pesquisa complementar subsequente, permitiu perceber alguns elementos relativamente estruturados, já que derivados da atuação de segmentos do serviço público, em meio às corporações presentes. Presume-se que tais práticas se encontrariam sedimentadas no seio da Administração Pública estadual, apontando para possibilidades e limites à executoriedade de estratégias e táticas governamentais, conforme o processo decisório tratado. Afinal, a consulta pública, lócus deste estudo, foi fruto do encontro da burocracia estatal, que formulou o Termo de Referência⁹ do Edital¹⁰, em acordo à Lei 8.666/93 (Lei de licitações), para a contratação de um consórcio formulador para a política. Portanto, o objeto deste artigo restaria centrado em meio à heterogeneidade de atores citados, cada qual com prerrogativas próprias.

É inevitável especular sobre o que teria ocorrido em meio às datas publicizadas: por que se optou por “terceirizar” a formulação da política? Sendo 2015 o primeiro ano da nova administração, a elaboração do Termo de Referência (detalhamento minucioso do serviço a ser contratado) e do Edital de escolha do formulador da política (lei do certame) teriam sido elaborados bem rapidamente. Então, o que teria acontecido entre o lançamento desse Edital de concorrência pública (2015) e sua adjudicação¹¹ só em 2017? Por que o material entregue não foi executado em 2018, conforme planejado nele?

Ou seja, até o momento, já num novo governo, a concessão ainda não logrou efeitos práticos que não os custos do projeto. Ademais, conforme atestaria a cronologia dos fatos, o certame licitatório da consultoria formuladora da política demorou pelo menos dois anos entre a sua redação e a sua adjudicação (2015-17). Já em 2017, o serviço de consultoria vencedora teria realizado todo o trabalho, do início ao fim. *Ipsis litteris*, conforme detalhado no Termo de Referência, ou não teria sua entrega atestada. No trabalho entregue, estaria previsto que as fases do processo de contratação das concessionárias das rodovias se dariam ao longo do ano de 2018, o que não aconteceu.

Além da cronologia em si, presume-se que tal minuta de formulação entregue pelo consórcio, tendo sido adjudicada, tenha seguido o Termo de Referência detalhadamente elaborado pela burocracia pública. Este, necessariamente, determinou a estrutura; aquele, a operacionalização, ambos apresentando

9 O Termo de Referência traz as especificações técnicas do objeto licitado (contratação de bens e serviços).

10 O Edital traz todas as regras aplicáveis à licitação/concorrência.

11 Atestado de legalidade da licitação para a liberação da execução do serviço contratado.

características passíveis de análise, além de decididos num governo e, possivelmente, implementados em outro.

Dando contornos finais à descrição inicial, o trabalho do consórcio aqui examinado versa sobre os investimentos e operacionalização das rodovias ERS-324 e RSC-287¹ por meio de uma das muitas formas de intervenção administrativa que borra as fronteiras público-privadas, diferentemente recolocadas em meio à diversidade de visões de mundo assim reunidas. Do ponto de vista da iniciativa governamental, uma solução de continuidade adequada à alegação irredutível da falta de recursos públicos à consecução das demandas sociais específicas ao caso. Assim, autorizada pela construção de uma causalidade funcional contra a qual não haveria argumentos.

Ainda, o trabalho da consultoria entregue ao final de 2017 não lançou a concessão em 2018, conforme delineado nos documentos para a consulta pública, mas apenas em abril de 2019, e já sob os auspícios de uma nova administração. Toda uma sequência passível de teorização subsequente, tanto instrumental, em vista ao método exigido pelo Termo de Referência que selecionou o consórcio formulador (REBELATTO, 2004; PECCI, 2011; MENDONÇA, 2018); quanto geral, que ofereça explicações relacionais frente às estruturas sociais que possibilitaram os contextos de ação tratados (FAORO, 1976; FOUCAULT, 2003; DAMATTA, 1997).

2. CONTEXTO TEÓRICO-METODOLÓGICO

Com o tempo, a rígida estruturação disciplinar foi se tornando anacrônica, já que na prática passava a impedir novas descobertas e desenvolvimentos científicos, em meio ao processo de complexificação social. Assim, novas descobertas se sucediam à desconstrução dos muros disciplinares e, dentro deles, seus paradigmas. Alternativamente, tornou-se comum, porque mais útil às perguntas de pesquisa, partir-se de uma temática ou campo de estudo, transpondo fronteiras disciplinares construídas frente a necessidades em tempo e espaço próprios, quando as questões eram outras, e a interdisciplinaridade consubstanciava heresia à rígida normatividade político-científica positivista (FOUCAULT, 2003; CARDOSO DE OLIVEIRA, 2006). Uma mudança que transcende as dimensões epistemológicas fixas; que, dentre outras coisas, vem obrigando o autor a (re)explicar até mesmo a definição específica de cada conceito utilizado, bem como os porquês da escolha. Minimamente, quanto à consequente

1 Atualmente, pedagiadas e administradas pela estatal estadual Empresa Gaúcha de Rodovias (EGR), criada em 2012, em meio a uma sequência de imbróglis políticos e processos judiciais entre estado e concessionárias privadas que duram até os dias de hoje.

ampliação ou restrição do conceito empregado. Uma providência relativizadora necessária à desconstrução metodológica, caso se busque entender a transcendência da reprodução de estruturas sociais pela ação de seus próprios agentes (SAHLINS, 2003).

É assim que, num enunciado conceitual rigoroso e atualizado em Políticas Públicas, o próprio significado do objeto que define o campo de estudos, políticas públicas, sofre esse mesmo tipo de tensão. Secchi (2014), por exemplo, oferece “três nós conceituais”, em forma de perguntas, cujas respostas vão construindo uma ou outra possibilidade para o sentido a ser empregado conforme o caso. Tal cuidado, longe de constituir preciosismo acadêmico, visa a dar conta da multiplicidade identitária e suas práticas sociais contemporâneas, abrindo uma gama maior de possibilidades contida junto àquele senão a qualquer campo (GEERTZ, 1997).

A epistemologia citada visa a enfrentar o nível crescente de complexão social e/ou relativização de saberes. A atual teoria social coloca em xeque todo conhecimento de tipo universal, com pretensão de aplicabilidade geral. Tal suspeita recai sobre qualquer tratamento da realidade a partir de uma “visão de manual”, embora tão popular e útil ao estudo de nível básico. Para além disso, perde toda a utilidade, passando a criar o perigo do reducionismo apoiado por metanarrativas generalizantes, que, por outro lado, continuam em voga para a elaboração de discursos políticos.

Contudo, especialmente na prática do direito administrativo brasileiro, o processo de atualização descrito ainda parece distante, especialmente quando se acompanha os atos expedidos pela Administração, onde ainda impera uma espécie de normatividade formalista, que, no limite, chega a funcionar como veto a algumas políticas. Nesse sentido, Mendonça (2018) propõe a aplicação de uma matriz (mais) pragmatista para examinar questões de ordem jurídica, ao mesmo tempo antifundacionalista, consequencialista e contextualista, mais bem afinada ao corpo teórico acima descrito:

[...] oito *standards* destinados a guiar a incidência de nosso “princípio” do pragmatismo. São eles: (1) o “princípio” incide ao final da interpretação/argumentação, como teste de reforço ou de descarte das propostas [...]; (2) incide dentro da extensão de significados possíveis [...] Texto Constitucional; (3) considera apenas consequências que possam ser reconduzidas materialmente à Constituição; (4) considera as consequências certas e prováveis, mas não as apenas plausíveis; (5) considera consequências imediatas e futuras, mas não as remotamente futuras; (6) considera apenas consequências fáticas cuja ocorrência se possa provar por razoável base empírica; (7) desconsidera bases fundacionais; (8) prioriza consequências contextuais (MENDONÇA, 2018, p. 382).

Empiricamente, a inadequação formalista aparece com força no caso ana-

lisado em pelo menos duas oportunidades: no volume excessivo dos documentos, que busca minuciar a futura relação; e na consulta pública, “para inglês ver”. A propósito dessa última, dentre outras possibilidades, Mendonça (2018, p. 363-366) ilustra a necessidade de atualização das práticas do Direito a partir do “desencantamento com as audiências e consultas [públicas]”, chegando a “cogitar [...] três modelos [...] na prática brasileira [...]. O primeiro modelo é o da (i) *insinceridade deliberativa*” [...]. O segundo modelo é o (ii) *informativo* [...]. Por fim, há o modelo (iii) *deliberativo*”, quando finalmente “a Administração Pública possui proposta de ação, mas quer ouvir os regulados, e, a partir daí, confirmar, adaptar ou desistir dela”.

Mesmo em termos globais, enquanto nossos contratos públicos restam, em grande medida, baseados em manuais administrativistas e ultrapassam uma centena de laudas, estabeleceu-se hegemonia com entendimento oposto, inclusive consagrada na edição 2016 do Nobel de Economia², que premiou contribuições no campo da *teoria dos contratos*, consolidando enfoques iniciados desde a década de 1970. A partir de evidenciação e teorização, demonstrou-se impossível prever e estabelecer em um contrato ações para todas as eventualidades de uma relação; que os contratos se prestam, melhor, a possibilitar que as partes se atenham a tomar decisões mutuamente benéficas. Ou seja, o oposto à prática formalista ilustrada pelo certame.

O desenho de contratos, numa perspectiva sinérgica, insere-se na discussão sobre desenvolvimento institucional, enfocando as formas pelas quais as instituições influenciam o comportamento dos agentes. Nessa linha, a infraestrutura social se refere, de modo geral, ao ambiente de negócios: (des)incentivos estabelecidos pelos governos ao comportamento dos agentes econômicos (JONES; VOLLARTH, 2015).

A relevância das instituições está na minimização da incerteza que envolve as trocas sociais e os custos *de transação*. Cortright (2001) destaca que

A estrutura de incentivos nas sociedades é moldada pelas instituições, o que significa, em última instância, que a efetividade dos mercados depende dos processos políticos e coletivos. (CORTRIGHT, 2001, p. 17, tradução nossa).

Trata-se de elemento importante à estabilidade para o cálculo: regras claras e persistentes minimizam os riscos envolvidos, minimizando o retorno

2 Oliver Hart (MIT) e Bengt Holmström (Harvard). A Teoria dos Contratos é uma área da (micro) economia que se entrelaça com o Direito. Estuda as possibilidades para tais arranjos, que visam a reduzir as incertezas em torno da ação entre os agentes, garantindo que cada parte atue de acordo com o esperado pela outra parte. Essas incertezas surgem especialmente em situações onde prevaleça a assimetria de informações, quando uma parte tem mais informações do que a outra a respeito das transações relevantes.

esperado. Portanto, a infraestrutura social não só incentiva (ou não) o investimento; mas, passada a decisão inicial, orienta ou define a forma como seu resultado tende a ser apropriado.

Outra variável útil para compreender como operam as instituições é a burocracia. Evans analisou, a partir de Weber, o papel que as instituições públicas desempenham, seja na promoção, seja no impedimento ao crescimento econômico (EVANS, 2004; EVANS; RAUCH, 2014). O autor argumenta que a qualidade (padrões) da estrutura burocrática estatal é um importante elemento explicativo do crescimento econômico, ou da falta dele. Tal qualidade estaria relacionada: ao recrutamento meritocrático, que garantiria um mínimo de competência; e à evolução previsível na carreira profissional, com progressão funcional e gratificação de desempenho. Ambas as características favoreceriam o desenvolvimento de um *esprit de corps*, uma identidade organizacional, que favoreceria a internalização das regras e aumentaria o custo da corrupção, mas que tende a funcionar como uma espécie de filtro aos objetivos organizacionais.

Análises empíricas contemporâneas de *rent-seeking* e corrupção frequentemente empregam o termo “burocracia” em sua conotação pejorativa [...], em vez do sentido weberiano de um conjunto de organizações administrativas com características estruturais específicas. Weber entendia a burocracia como um tipo de estrutura organizacional especial, estabelecida em contraste às antigas formas de governo patrimonial e prebendaria, e não como um amontoado de agentes do Estado (EVANS; RAUCH, 2014, p. 410).

Outra linha de teorização importante à sistematização deste artigo se refere à divisão de atribuições organizacionais no interior da Administração: nível estratégico (agenda governamental), tático (fornece meio técnico para cumprir agenda) e operacional (executa tática, produzindo o resultado avaliável da política).

De forma geral, a agenda corresponde aos problemas públicos considerados relevantes pelos atores sociais. Nesse sentido, a “agenda pública” tange aos problemas que vêm sendo verbalizados e discutidos pelos sujeitos políticos. Alguma situação que ganhou atenção a ponto de gerar a percepção de que uma mudança seria necessária. Qualitativamente, ela pode ser subdividida em “agenda política” e “agenda formal”: a primeira traz todas as questões levantadas pelos atores políticos, sendo, assim, bastante variada e ampla; a segunda é alimentada pela primeira, devidamente organizada, formando a base de onde saem políticas públicas.

No nível tático, temos a formulação das iniciativas, ou seja, a produção/identificação de “um conjunto de escolhas políticas plausíveis para resolver problemas” e a “avaliação preliminar da sua viabilidade” (WU *et al.*, 2014, p. 52). A formulação das alternativas pode se tornar uma dinâmica bastante conflituosa,

seja devido à multicausalidade dos problemas sociais (permitindo diferentes abordagens), seja por configurar arenas da micropolítica, num duplo contato, com os planos estratégico e operacional (restringindo possibilidades).

Por fim, no nível operacional, ter-se-ia o momento da implementação das iniciativas, que pode ser abordada a partir de duas perspectivas. Numa perspectiva *top-down* (de cima para baixo), a estrutura normativa formal ganha centralidade. Ela concerne ao conjunto de normas que apresenta a estrutura de funcionamento da política, definindo os objetivos, os atores executores e suas respectivas responsabilidades; os recursos que serão utilizados, e como serão disponibilizados; os resultados esperados e os meios para alcançá-los. O segundo enfoque é do tipo *bottom-up* (de baixo para cima). Aqui, a atenção se dirige à ação dos executores das iniciativas. O pressuposto é que mesmo o melhor dos planejamentos tenderia a ser incapaz de prever a dinâmica do problema social, as limitações das organizações executoras das políticas, os conflitos que vão surgindo no decorrer do processo de execução e outras situações imponderáveis conformadas a partir do momento em que as atividades são colocadas em prática. Concretamente, a realidade tende a navegar contextualmente entre estes dois modelos.

Isso remete de volta à crescente complexidade social. Por exemplo, frente às possibilidades hermenêuticas da relação Estado-sociedade, cujo estudo subsiste mesmo antes do advento das primeiras ciências ditas sociais, conforme atestam os textos clássicos das diferentes disciplinas. Giddens (1998), ao formular uma síntese do desenvolvimento epistemológico mais recente, sintetiza o novo pensamento hegemônico a partir da elevação do *contexto* ao patamar de categoria explicativa última, relativizando as dimensões espaço-temporais, substituídas por campos de práticas.

3. ANÁLISE DO CASO CONCRETO

Este estudo exploratório resta concentrado no material disponibilizado para consulta pública pela Secretaria de Logística e Transportes do Governo do Estado do Rio Grande do Sul (SECRETARIA DE LOGÍSTICA E TRANSPORTES, sd). Uma escolha do governo anterior (2015-2018), mantida pelo atual (2019-2022), indicando um nível específico de centralização organizacional: de um lado, a política estaria sob os auspícios de órgãos da administração direta³; de outro, optou-se por modelo de concessão, normalmente, mas não aqui, sob a

3 A administração pública pode ser dividida em direta e indireta. Enquanto uma engloba uma série de órgãos sem personalidade jurídica própria (neste caso, o estado); a outra abarca outras personalidades jurídicas (autarquias, empresas, fundações etc.) vinculadas à primeira, mas com mais flexibilidade no exercício de suas funções.

responsabilidade da administração indireta com mandato específico.

Quanto aos documentos em si, a análise centrou esforços especialmente no “Estudo de Demanda” (KPMG *et al.*, 2018a, 2018b) e no “Estudo de Viabilidade” (KPMG *et al.*, 2018c, 2018d), valendo-se de outras partes, bem como de pesquisas marginais, apenas em apoio e/ou confirmação dos dados e informações ali ofertados. Os volumes citados foram escolhidos tendo em vista os porquês das escolhas planejadas ou realizadas para prover eficácia à decisão estratégica de viabilizar investimentos a partir da concessão pública das rodovias RSC 287 e ERS 324. Assim fazendo, uma leitura instrumental prévia indicou problemas de interação entre as partes; e que ambas as rodovias receberam o mesmo tratamento metodológico, apontando para as mesmas conclusões.

Os documentos analisados foram confeccionados por um consórcio de empresas formado pela empresa de consultoria KPMG; Manesco, Ramires, Perez, Azevedo Marques (advocacia); e Plano Engenharia. A consulta pública não apresentou a documentação antecedente. Porém, foi possível averiguar que a decisão estratégica apresentou sua primeira concretização por meio de um processo administrativo, de 2015 (edital de escolha do consórcio); que os estudos foram realizados no decorrer do ano de 2017 (pelo consórcio); para implementação em 2018 (pela secretaria); mas não os porquês desse alongamento temporal inconcluso. Presume-se que tais explicações passem pela (micro)política.

Adentrando o trabalho produzido pelo consórcio e adjudicado pela Administração, sua estruturação indica que a metodologia utilizada para formular o projeto de concessão das rodovias segue em formato de *projeto de investimento*, uma escolha da Administração e um dado para o consórcio. A opção requer algum exame.

Numa licitação, o serviço contratado precisa ocorrer em obediência ao Termo de Referência do processo licitatório de seleção. Neste caso, o Expediente Administrativo nº 1430-13.00/15-1, que posteriormente parece haver inspirado a edição do Decreto regulamentar nº 53.490/2017, estabelecendo a sequência lógica da política, restrita à consultoria e à Administração direta.

O conjunto apresentado pela consultoria não explica a cronologia apontada no parágrafo anterior; mas não poderia fugir à responsabilidade, concordando ou não, de construir a justificativa metodológica a partir do contexto estudado, especialmente por se tratar de escolha questionável. Ocorre que tal providência passaria pelo estudo do problema a ser enfrentado, adequando teoria e prática. O que, no escopo de um *projeto de investimento*, referir-se-ia à escolha entre alternativas de investimentos, já que uma empresa possui recursos limitados, optando por uma carteira limitada ao melhor *custo de oportunidade*⁴,

4 É o grau de sacrifício que se faz ao optar por uma alocação de capital específica, em termos das demais alternativas disponíveis.

em meio a vantagens e desvantagens econômicas permeadas por um conjunto de antecedentes, num processo de mapeamento e cálculo. Ou, em termos mais abrangentes, uma lógica metodológica criada em vista às necessidades do ensino e da prática voltadas para *finanças das empresas*. Bem por isso, como veremos, não prevê consulta pública, publicidade dos dados etc., instrumentos voluntariamente buscados *a posteriori* em vista à potencial atuação das instâncias de controle externo à Administração.

Outro é o caso do enfrentamento de problemas sociais por meio de políticas públicas, que, apesar de mais recente, também goza de todo um campo interdisciplinar dedicado e sedimentado em nível mundial. Dele deriva uma melhor adequação à questão de fundo, enfrentada a partir de referências em análise (avaliação) de impacto regulatório (AIR), seja em vista à normatividade científica, seja pelo reconhecimento das instituições multilaterais, desde o século passado⁵. Trata-se de um método de avaliação *ex ante*, que visa a validar socialmente as teses, instrumentos e indicadores a serem utilizados pelo formulador da política pública. O produto central ideal de uma AIR é o estabelecimento de uma relação causal entre o problema social focado pela política e variáveis passíveis de alteração pelo poder público. Ademais, lida satisfatoriamente com eventuais *tradeoffs* entre racionalidades distintas: aderência ante o contexto analisado *versus* legalidade (estrita ou procedimental); futuro *versus* passado etc.

Tanto legalidade quanto eficiência/moralidade constituem balizadores obrigatórios à ação pública. Embora figurem na mesma lista principiológica à Administração, a prática vem reservando uma ponderação indevidamente hierarquizada, com um claro predomínio do primeiro sobre todos os demais⁶. Não sendo de todo ausente, no campo das práticas administrativas brasileiras, a criação de normas (legalidade), reais (construção intencionada) ou imaginárias (sem qualquer base legal), para limitar a plena eficácia dos demais princípios incidentes. Basta que se tente acessar dados ou informações sabidamente existentes e teoricamente públicas para atestar os subterfúgios interpostos à plena publicidade: presença física, cadastros, interposição de ofícios ou petições, formulários, protocolos, taxas, confidencialidades, descontinuidades etc. No caso em tela, as escolhas da Administração podem estar permeadas desse embate, já que a execução de uma AIR traz a participação de outras racionalidades, ao que limita, senão complica, o campo de ação à (micro)política.

5 Ilustrativamente, ver Peci (2011), que realiza estudo pioneiro sobre a inserção da AIR no Brasil. Uma rápida procura no Google fornece aproximadamente 13,3 ou 49,5 mil resultados em português a partir do termo exato, entre aspas, para avaliação ou análise, alternadamente.

6 Complementam a lista: impessoalidade e publicidade. Além disso, normalmente, o setor público tem confundido legalidade (Princípio Constitucional) com legalidade estrita (metodologia).

A AIR tem como pressuposto a publicização prévia dos dados primários passíveis de utilização na fase de formulação da política pública. Ademais, tais avaliações têm início formal com a abertura de consulta pública específica, seja de base zero, seja para iniciar as discussões a partir de uma sugestão lançada pela Administração. A partir daí, há uma variedade metodológica considerável de proposições conforme a institucionalidade mundo afora, mas sempre em respeito ao contexto relevante. De comum, apenas a obtenção de uma teoria norteadora e a busca por resultados socialmente pactuados.

O método aportou no Brasil a reboque da criação das agências reguladoras junto ao direito administrativo brasileiro, num movimento de aprofundamento da descentralização organizacional da Administração. Isso não significa que, caso a regulamentação fosse descentralizada, por exemplo, a cargo de uma autarquia especial, tal erro metodológico teria sido evitado. De fato, “no papel”, as agências regulatórias deveriam prover atualização constante das normas tendo em vista o interesse público (ARAGÃO, 2011); contudo, “na prática” administrativa brasileira, algumas leis são “pra inglês ver” (FAORO, 1976) ao invés de feitas com vista à eficácia do bem público; mas, com o tempo, para um lado ou outro, as práticas mudam (SAHLINS, 2003). Quanto ao sentido da mudança, a investigação dos contextos e porquês de cada caminho tomado podem significar um importante aprendizado.

Em termos diagnósticos à escolha metodológica equivocada, projeto de investimento *versus* AIR, possivelmente, ter-se-ia a renovação de antigos problemas. Tal dissonância pode ter sido possibilitada por disfunções burocráticas, potencializada pelo formalismo, um traço cultural gerador de inércia burocrática. Ou seja, a preferência por rotinas preestabelecidas acionadas independentemente do problema concreto e seu contexto, ao que redundava em aversão a mudanças (ROURKE, 1976). Desse modo, a consecução de novos projetos segue limitada pelo histórico das práticas e conhecimentos, neste caso concreto, do ente responsável em última instância pela formulação da política pública, a administração direta (secretaria de transportes). Isso parece explicar o duplo equívoco metodológico (normatividade científica), não apenas na seara econômica, mas também por meio da persecução da legalidade estrita, redundando num conjunto de impropriedades consubstanciado em volume excessivo dos documentos e, assim, num *pot-pourri* de improvisos.

Todavia, sem entrar no mérito da escolha da legalidade estrita, mais bem debatida a partir de trabalhos referenciados em Guerra (2015), caberia aprofundar o debate metodológico na seara econômica. Isso pode ser empreendido a partir de suspensão provisória das inadequações à situação concreta. Mesmo porque, a construção proposta pela Administração direcionou a discussão para uma série de elementos de suspeição: de que a escolha metodológica, além da

possibilidade da ocorrência de um singelo erro teórico-metodológico, poderia ter sua origem na estruturação organizacional prévia, em defesa de uma posição de veto à mudança. Assimilada a imprecisão geral, da teoria ao contexto, analisemos a execução metodológica efetivada, comparativamente à bibliografia especializada.

Um formato abrangente e relativamente atual em *projeto de investimento* pode ser encontrado em Rebelatto (2004), compreendendo: (a) estudo de mercado, (b) tamanho e localização, (c) engenharia do projeto, (d) custos e receitas, (e) análise de investimentos, (f) avaliação social/ externalidades.

Em meio aos objetivos do capítulo, caberiam considerações à exceção de (c), que mesmo não analisado aqui, conta com um volume dedicado entregue pela consultoria, passando pelo *checklist* inicial. Do lado oposto, o item (f), “avaliação social” ou “externalidades”, não foi sequer lembrado pela política pública. Neste, um exercício de heterodoxia poderia ter sido usado para a obtenção de um melhor resultado. Perceba-se que, a partir da metodologia escolhida, aos problemas de exame de funcionalidade econômica se somaram ainda outros, de ordem complexa, como: publicidade, transparência ou participação social. Portanto, os problemas à implementação concreta da política tendem a reservar dificuldades crescentes à medida que a política seja desenvolvida. Prossigamos!

Idealmente, um “(a) estudo de mercado” partiria de epistemologia em microeconomia, equacionando metodologicamente oferta e demanda (mercado), a partir da seleção de variáveis independentes, encarregadas de explicar o comportamento daquele segmento social; tendo em vista demarcar seus trechos gráficos relevantes; elasticidades preço e renda; produtos substitutos e complementares; estrutura de mercado; análise da situação pretérita e atual, projeções, custos de transação etc. Tudo em acordo ao contexto. Dessa estruturação típica à normatividade científica, infere-se a incompletude do “Volume 1”, “Estudo de Demanda” (KPMG *et al.*, 2018a, 2018b), prenunciada pelo próprio título e desdobramentos, que se esquecem do devido tratamento da oferta (um serviço público) frente às indagações de interessados na concessão. Ademais, a lista acima restou tenuamente cumprida, senão ignorada. Minimamente, faltaria o histórico do serviço público (demografia, normatividades, conflitos etc.), tendo em vista investigar as características do mercado, e demonstrar os efeitos da proposta de modelagem (funcionalidade econômica).

Mas o que mais pode causar desconfiança é a forma de apresentação dos dados. Isso porque, embora ofereça ao leitor a possibilidade de descobrir e analisar um comparativo de preços (valor tarifário), antes e depois, por exemplo, não realiza análise específica; não há tipificação do bem público; nem em relação aos demais bens relevantes; nem a exposição da estrutura de mercado. Então, quais os parâmetros mercadológicos a serem posteriormente regulados pelo Estado? Quais os critérios?

Todo um conjunto de faltas analíticas que terminam por desaguar na determinação do PIB brasileiro como a variável independente da demanda pelo serviço, descartando o do Rio Grande do Sul, do *agrobusiness* gaúcho ou outra questão demográfica específica qualquer, tamanha a caracterização superficial da área de influência das rodovias. A propósito da simplificação *Demanda pelo serviço público = f(PIB nacional)*, isso se deu após rápida e desatenta análise de correlação estatística e elasticidade-renda da demanda, em conclusão duvidosa ante os números apresentados, já que proveniente de uma descrição de dados em que o leitor tende a ficar com a seguinte dúvida: das duas uma, ou há erro de digitação, ou há erro de aplicação da conclusão⁷. Esse mesmo item ainda traz subversão da teoria econômica, pelo menos desde Keynes, apontando para uma economia que cresce ininterruptamente a taxas próximas a 2,5% reais (de 2018 a 2047), desprezando a existência de ciclos econômicos (expansão, recessão e recuperação)⁸. De resto, já frustrada no primeiro ano, e antes de sequer lançada a concessão, ficando difícil prover credibilidade às demais projeções. De qualquer modo, ao final e ao cabo da leitura das 125 páginas do “Estudo de Demanda” (KPMH *et al.*, 2018b), fica-se com um gosto amargo de que o usuário seria o agente menos considerado, mero paciente, completamente ausente no texto, embora guarde o papel de financiar a concessão por meio do pagamento de tarifas.

Passando ao segundo ponto da estruturação do projeto de investimento, “tamanho e localização” (b), a leitura parcial disponibilizada foi suficiente para notar a utilização de instrumental conhecido como “gatilho” (ver KPMG *et al.*, 2018a, 2018b, item 1.10), vinculando as obras de ampliação ao volume de tráfego, enquanto mecanismo portador de dupla objetividade, para a execução de obras assim contratadas e para a atividade de controle. Uma solução inteligente e consagrada, havendo diversos estudos pregando a utilização de degraus tarifários, por exemplo, apenas após a conclusão da duplicação de pistas, a título de incentivo ao concessionário. Esse mesmo mecanismo foi posteriormente incorporado pelo Decreto regulamentar 53.490 de 2017: art. 36, II; art. 37. Por outro lado, houve desvirtuamento e exagero na utilização do mecanismo, já que haveria gatilhos a serem apurados em meio a revisões e reajustes anuais simultâneos, o que tende a explodir os custos de transação em sentido oposto

7 Ilustrativamente, ver KPMG *et al.* (2018b), item 1.6.1.1 e Tabela 73 e seguintes à página 81.

8 O valor surge da generalização *ad infinitum* da “projeção (média) do mercado” em janeiro de 2018. Não por acaso, a frustração das expectativas encontra-se documentada frente à realidade, com crescimento de 1,1% em 2018 (IBGE). Ademais, existem estudos nacionais e internacionais sobre o viés da fase do ciclo econômico, influenciando eventuais projeções equivocadas: a tendência em simplificar o futuro a partir do estado de espírito atual.

à teoria econômica (Teorema de Coase⁹), mesmo porque o trabalho da consultoria ignora a *avaliação social/externalidades* (f) na execução da metodologia em *projeto de investimento*. Igualmente, questionar-se-ia a prescrição da construção de alguns equipamentos públicos, cuja necessidade deveria estar, mas não está, rigorosamente explicada, já que torna o serviço mais caro e o fluxo de caixa mais curto, encarecendo o serviço. O art. 36, I da norma acima, parcialmente modificado pelo Decreto 54.507 de 2019, proibia o funcionamento das praças de pedágio a cada possível atraso na entrega de obras, o que aumentaria sobremaneira o custo do contrato desde o início. O exemplo mais imediato é a previsão de um prédio para a Agergs (agência reguladora estadual, a rigor sem papel operacional), e cujos valores, caso mantido o dispêndio, também precisariam passar por uma revisitação, dado o montante reservado (custo por metro quadrado). Tais custos de benefícios não declarados, no melhor dos casos, poderiam advir da notória incompreensão ante a atividade regulatória no Brasil, bem como da construção de vetos ocultos à estratégia, senão um pouco de ambos. Assim, além da legalidade, cada item de obra precisaria passar pelo crivo da eficiência e moralidade, questionando-se a necessidade *versus* o retorno de cada gasto.

Por fim, “Custos e receitas” (d) e “Análise de investimentos” (e) são os itens metodológicos de melhor execução, terminando por recomendar (i) a impossibilidade de cobrança de outorga, em vista às possibilidades de equalização entre receitas e despesas da concessionária; (ii) a técnica de fluxo de caixa marginal (iii), descontada por uma TIR (taxa interna de retorno). Estas, em vista ao controle do equilíbrio econômico-financeiro da concessão pública, dadas à clareza, maior facilidade e menor custo apresentados pelo conjunto. Os itens reservam toda uma explicitação teórico-metodológica redundante, mas sólida, que, todavia, terminam por oferecer fórmulas específicas, bem ao gosto da administração pública. Um artifício que tende a causar rigidez indevida à regulação de contratos dessa natureza, podendo mostrar-se disfuncional quando levado ao campo das práticas (bem por isso a necessidade de regulação estatal frente às ocorrências disfuncionais, e não de fórmulas fixas, que apenas dificultam os ajustes necessários à harmonização dos interessados).

Finalizando o exame da estrutura apresentada pela consultoria, o trabalho também apresenta uma matriz de risco (Capítulo 3 de KPMG *et al.*, 2018c, 2018d), possibilitando entendimento ainda mais seguro, inclusive quanto aos equívocos e indefinições citados. Por outro lado, oferece caminho à rediscussão e equacionamento, incluindo mecanismos de participação social e processos de aprendizado para a Administração.

9 Aproximadamente 67.100 resultados no Google.

O fato é que, ao invés de explicar a escolha metodológica, os documentos entregues pela consultoria focam suas justificativas em todo um capítulo, interno à KPMG *et al.* (2018c, 2018d), dedicado a comparações que, a rigor, deveriam ser prévias à escolha do modelo de concessão. Ao que causam a impressão de que restaria uma preocupação inexplicada quanto à necessidade de provar a superioridade das concessões (financiamento e operação privados) *vis-à-vis* de obra pública (capital e execução públicos):

O *Value for Money* [...] definido como o valor acrescentado por uma determinada alternativa de implementação de um projeto, em detrimento de uma outra alternativa [...] objetivo será explorar e analisar as questões que maximizam o *value for money* do modelo de negócio da rodovia [...] associados à adoção da concessão comum como modelo de negócio, em detrimento do modelo tradicional de operação do governo [...] uma avaliação da alternativa mais vantajosa para o Estado e a população [...] comparamos duas alternativas:

-*Licitação de obra pública (contratação tradicional do governo)*: seguindo a Lei 8.666/93, onde o governo licita o projeto de engenharia, depois as obras de construção e ampliação, e por fim a manutenção e operação do trecho rodoviário.

-*Concessão comum*: o governo realiza uma única licitação para projetos, obras de construção, ampliação, manutenção e operação do trecho rodoviário, durante o prazo de 30 anos (KPMG *et al.*, 2018c, p. 110; 2018d, p. 112).

Como se restasse alguma possibilidade de escolha. Implicitamente, denotando a participação de algum agente oculto ainda a ser convencido. Senão, uma afronta às justificativas governamentais (nível estratégico) calcadas na falta de recursos. Ou seja, constrói-se a ilusão de escolha quando o governo já indicara que o ponto não restaria em discussão, ao arrepio do próprio certame licitatório que deu causa ao trabalho da consultoria.

Assim, desenha-se (in)advertidamente um ambiente de relativa instabilidade política para a consecução da política, quanto às alternativas potencialmente acionadas pelo nível superior da administração, conforme escolhido pelos vencedores do processo eleitoral democrático. Uma possível resistência ou veto à definição estratégica, embaralhando a técnica/tática/método, embora em termos de sua (micro)política.

Contudo, formalmente decisões políticas caberiam ao plano estratégico; decisões quanto ao meio de prover eficácia à escolha estratégica caberiam ao plano tático, numa dialogia complexa, no sentido de não linear (D'ASCENZI; LIMA, 2017a). Mas que, a partir de certo ponto, envolveria toda uma usina de instabilidades, riscos e incertezas ao cálculo econômico, mesmo antes da fase de implementação.

E isso apenas para reprisar, mais à frente, no item “6.2 Vantagens e des-

vantagens das alternativas de modelo de negócio; 6.2.1 Obra Pública”, no mesmo capítulo, que:

Atualmente, o Governo do Estado do Rio Grande do Sul vem enfrentando diversas dificuldades financeiras, portanto vem buscando maneiras de simplificar os processos licitatórios, de forma que seja atrativo para o setor privado e envolva menor desembolso ao setor público (KPMG *et al.*, 2018c, p. 112; 2018d, p. 114).

Mesmo porque não é segredo que o estado estaria enfrentando sérios problemas fiscais e desconfiança crescente por parte do particular, que não estaria ansioso para fornecer bens e serviços ao setor público, ao que viria cobrando um valor, o mais alto possível, devido ao risco de inadimplência associado. Portanto, o trabalho estaria promovendo toda uma construção estatístico-financeira desnecessária e improdutiva frente à decisão estratégica já tomada, de financiar esses serviços públicos por meio de concessão pública. Provavelmente, a retomada desse tipo de discussão aponta para a possibilidade da existência de certa tensão entre os planos estratégico e tático-operacional.

Desse modo, os estudos denotam que o ambiente da micropolítica da administração pode não estar pacificado, constrangendo e indefinindo o produto final da consultoria, especialmente quando lido em conjunto à Lei das concessões rodoviárias (nº 14.875/16) e seu Decreto regulamentar (nº 53.490/17). Nesse sentido, a estrutura institucional planejada para a fase de implementação do serviço público parece haver sofrido o esgarçamento mais profundo, denotando possíveis problemas quanto às atribuições relativas a cada organização estatal e suas funções. Na mais grave delas, faz uso do termo genérico “Entidade Reguladora” (sic) em alguns trechos; ou ainda, apontando que o DAER ou outros órgãos pudessem exercer a regulação do contrato de concessão, ao arripio da Lei 10.931 de 1997 que criou a Agência Reguladora Estadual dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul (Agergs).

Igualmente, abordamos entidades que poderão vir a desempenhar funções relacionadas à regulação técnica, por oferecer parâmetros regulatórios específicos ou ao acompanhamento social, são: o Departamento Autônomo de Estradas e Rodagem - DAER/RS e os Conselhos Regionais de Desenvolvimento – COREDES (KPMG *et al.*, 2018c, p. 116; 2018d, p. 118).

Algo que, dentre outras coisas, reduz significativamente a segurança jurídica para o cálculo econômico, já que assim não parametriza adequadamente a divisão das competências legais correlatas, além de demonstrar algum nível de acirramento interno à Administração a partir de uma possível disputa entre corporações. Complementarmente, os estudos parecem encaminhar e compensar essas possíveis pressões micropolíticas a partir de demonstrações quanto ao

excessivo sobreposição de competências no interior do marco legal ali delimitado, que de fato existem, mas que não explicam suficientemente, mas qualificam tal inconstância perigosamente, especialmente num tópico em que há pleno desenvolvimento prático-científico quanto a esse tipo de divisão de tarefas, tendo em vista impedir a dupla ou tripla atuação de algum agente público em particular, podendo causar sérios problemas, senão de *compliance*, certamente de governança.

Afinal, do mesmo modo que uma empresa segmenta tesouraria e contabilidade; o judiciário, quem acusa de quem julga; a Administração, quem executa de quem controla; na concessão pública, uma mesma instituição não deveria restar encarregada de normatizar, autorizar, fiscalizar, gerenciar, julgar etc., e tudo ao mesmo tempo. Ainda mais quando constitui parte interessada no contrato que, de resto, precisaria tão somente de duas partes (signatárias), reguladas por uma terceira (não signatária). Senão, um nível de supremacia, mesmo sobre direitos básicos, fora dos limites recomendáveis num Estado Democrático de Direito, redundando, conforme já ocorrido recentemente, na busca por mediação junto ao Poder Judiciário.

Parte da explicação do atraso do estado gaúcho em relação ao resto da federação, bem como desses desencontros, pode estar passando pela timidez com que a Agergs vem abraçando sua autonomia legal *vis-à-vis* a complexidade de sua missão de descentralização regulatória dos serviços públicos, ainda longe do entendimento ou da efetividade requeridos pelas necessidades sociais (art. 1º de ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 1997). Mesmo porque, não se muda a realidade social por meio de lei. Ainda mais quando os sucessivos governos não demonstram muita desenvoltura ou desejo pela oportunidade, criada justamente em vista às exigências ao acesso de capitais em condições muito mais favoráveis à época. Porém, de modo geral, o processo de agencificação passou a ser visto como “lei para inglês ver”, insuficiente na função de garantir segurança jurídica ao cálculo econômico, o que, por si só, vem representando o afastamento de investidores interessados em concessões no Brasil como um todo (FERNANDES, 2019) e, provavelmente, mais ainda no Rio Grande do Sul, que sequer aproveitou aquele impulso inicial.

Prosseguindo, todo o capítulo sete dos Produtos 5 e 9 (Estudo de Viabilidade) (KPMG *et al.* 2018c, 2018d) é dedicado à tentativa de mapeamento jurídico. Assim, enquanto o Edital e o Contrato estipulavam prazos de trinta anos de concessão, prazo máximo permitido pela Lei das concessões, inadvertidamente, o estudo elenca a prorrogação do contrato como modo preferencial para o caso da ocorrência de desequilíbrio econômico-financeiro da operação:

7.2.13 Prazo do Contrato; Prazo do Contrato e Prorrogação: O prazo fixado deve ser suficiente para amortizar os investimentos realizados pela Concessionária; Lei Estadual 14.875/2016 prevê que o prazo de

concessão será de até 30 (trinta) anos, conforme definido no edital de licitação e termo de contrato (art. 3º). (KPMG *et al.*, 2018c, p. 168).

Certamente, mais uma fonte de riscos à política, desta feita, oriunda do marco regulatório, que assim, mostra-se incompleto e, ao mesmo tempo, contraditório.

Dessa maneira, o marco regulatório e institucional precisaria sofrer nova reestruturação, consolidação e, acima de tudo, enxugamento. Afinal, dada a escolha política, caberia às instituições viabilizá-la por meio de método científico válido, um cuidado necessário à garantia de resultados. Mesmo porque, toda e qualquer administração resta permeada de vetos formais e informais, *rent-seekings* e suas corporações, conforme seguidamente diagnosticado classicamente, pelo menos, desde Faoro (1976), que aponta e analisa tais traços culturais desde a genealogia ibérica.

Feitas essas considerações gerais, entende-se que, em vista à desejável concorrência, o risco do operador precisaria ser mais bem esvaziado, e o quanto possível, uma vez que se trata de momento prévio à precificação da concessão. Uma fase de recrutamento de possíveis investidores, que empregam alguma nuance da lógica ligada ao conceito de *custo de oportunidade*, especialmente quando a quantificação do risco associado ao investimento parece restar bem subestimada e a regulação do contrato dúbia e indevidamente descrita. No mais evidente, porque quantificado. O próprio estudo oferece condições para que o leitor perceba uma fórmula para o cálculo do WACC (custo do capital) a título de TIR, que redundava em retorno médio de 9,3% ao ano, apurado ao final da concessão¹⁰. Mas que não considera o fato do Rio Grande do Sul haver patrocinado a primeira ação direta de inconstitucionalidade, no país, contra uma agência reguladora, além de haver acumulado conflitos na área de concessões públicas rodoviárias que envolveram o Ministério Público e os três poderes estaduais (D'ASCENZI; LIMA, 2017b). De fato, após mais de 25 anos da Lei (estadual complementar) nº 10.086/94, regulamentando as concessões estaduais, o estado permanece sem um único quilômetro operado sob tal regime. Portanto, não parece recomendável oferecer uma taxa de retorno inferior, por exemplo, àquela oferecida nos contratos com o estado de São Paulo, pródigo em concessões rodoviárias bem-sucedidas. Ou seja, o conceito de *custo de oportunidade* precisaria restar incorporado como parâmetro central nessa fase do certame.

Para finalizar a análise, voltamos ao plano geral, da inadequação metodológica, a falta mais grave, por apartar a consecução dos objetivos do trabalho frente à ciência contemporânea. A ausência da AIR é uma inadequação meto-

¹⁰ Item 5.1.3, a partir da página 79 em KPMG *et al.* (2018c) e da página 80 em KPMH *et al.* (2018d).

dológica facilitada também pela definição do arcabouço utilizado na política, desde o Termo de Referência da seleção da consultoria do início de 2015 até os documentos apresentados ao final de 2017, passando pelo marco regulatório de concessões rodoviárias, terem todos sido dados antes de 2018, ano da alteração da Lei de Introdução das Normas do Direito Brasileiro e da Lei de Desburocratização, já no plano federal. Portanto, após as formalizações em apreço.

Até então, os deveres de justificar, extensiva e substantivamente (próprios à metodologia da AIR, incorporando-se à argumentação jurídica) e de descomplicar os procedimentos correlatos (incompatível com o volume dos documentos gerados em meio à persecução da legalidade de tipo estrito) configuravam boas práticas, apenas sancionadas pela normatividade científica; senão novidades implícitas ao Código Civil de 2015, ambos facilmente ignorados pela Administração. Seja como fosse, recomendações e atualizações são mais passíveis de resistência à mudança, mesmo quando necessárias ao atendimento das necessidades sociais. Mas a janela de oportunidade ainda não está fechada.

A legislação federal citada eleva o nível de constrangimento, e o art. 2º do Decreto regulamentar n. 53.490 de 2017 do marco regulatório estabelece: “[...] no que não contrariar a legislação federal [...]” (ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2017, sp.). Isto é, haveria nova possibilidade para a renovação da política pública a partir de formulações de fundamentação clara e objetiva, a exemplo de uma AIR, e o marco legal federal poderia então ser seguido, trazendo o que a ciência prescreve. Caso contrário, não aproveitada a chance de reparo/aprimoramento, manter-se-ia uma fonte de risco¹¹ à decisão estratégica de investimento nas estradas gaúchas, reforçando os obstáculos à superação das dificuldades enfrentadas pela política.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A crítica é o elemento inicial a qualquer análise. Ela decorre da impossibilidade intrínseca de os modelos apreenderem todas as nuances do objeto de estudo. O peso que ela tende a exercer sobre o elemento significativo considerado transborda da normatividade científica para a atividade política (nível estratégico), precisando ser relativizada, tornando-se útil. Outro é o caso de instrumentos jurídicos específicos, utilizados para prover legitimidade (formal) aos processos administrativos (nível tático-operacional). Nesse sentido, parece estar havendo subversão significativa do procedimento de consulta pública, cuja consecução funcional se prenderia à necessidade de prover participação social aos processos decisórios (eficácia). Esta, contudo, para ser efetiva (legiti-

11 Quanto à relevância prática da categoria *risco*, ilustrativamente, ver Fernandes (2019).

midade real), depende da devida transparência e publicidade prévia¹², provendo ao eventual “participante” as informações necessárias e suficientes à construção crítica, que, no limite, permitiria elaborar uma proposta de reformulação dali decorrente. O fato é que a participação resta interdita quando o cidadão médio, para participar, precisaria ler, entender, estudar e emitir opinião sobre um texto técnico em formato PDF de 3,7 mil laudas em 30 dias (afora outras consultas simultâneas, como a da rodoviária de Porto Alegre); cujos dados, além de não serem primários ou passíveis de leitura por máquina, sequer se encontravam disponíveis antes disso, além de terem sofrido tratamento e exposição parcial. Fosse empregada uma AIR, isso não teria como ter acontecido: disponibilização prévia de dados primários, seguida de consulta pública inaugural, numa sequência que configura pré-requisito nessa metodologia.

Conclui-se pela existência de uma série de erros ou condicionamentos desde a origem. Onipresentes às fases do trabalho, representada pelo “termo de referência” para a seleção da consultoria, infere-se; bem como, em seguida, pelo marco regulatório relevante. Ambos refratários às transformações do direito administrativo brasileiro ou, em termos mais gerais, ao cabedal em políticas públicas/campo de públicas; e certamente quanto aos fundamentos que caracterizam uma consulta pública.

Portanto, o método empregado pelo estudo se mostra inadequado aos objetivos republicanos no escopo de uma concessão pública, podendo consubstanciar nível de risco médio de controle externo, mas elevado em termos da consecução da estratégia governamental em inaugurar fonte nova de financiamento e operação para os serviços públicos. Os dados e informações à decisão parecem estar presentes, em certa medida. Mas o ponto de partida (teoria aderente ao contexto), transbordando para a metodologia empregada (tática científica de consecução de resultados), configura risco continuado não quantificado ou qualificado.

O desenvolvimento social, nível que inclui o econômico, passa pela mudança: inovar, errar e aprender, reafirma seguida e auspiciosamente o novo governo, na busca pela superação dos limites encontrados, seja o das contas públicas, seja o da cultura administrativista “fechada” do estado. Se assim for, a ação mudancista traz um risco associado, pedindo um trabalho de contingência interinstitucional que considerasse minimamente o histórico gaúcho em concessões e as últimas transformações do direito administrativo brasileiro. Um plano paralelo, oferecendo caminhos alternativos à consecução das deliberações de mudança e melhoria. Desde que, todavia, instrumentalizada por normatividade científica.

12 Nos moldes do determinado pelo Decreto (estadual) n° 53.523/17, que institui a Política de Dados Abertos.

Assim fazendo, enquanto as transformações do direito administrativo brasileiro ganhassem eficácia em solo gaúcho, as ciências sociais seriam utilizadas na fundamentação aos ajustes funcionais ou complexos necessários. Mesmo porque, esses dois ingredientes caminharam numa mesma direção: de simplificação, conforme exemplificaria a Lei de Desburocratização, cuja iniciativa não configura novidade, nem administrativa, nem científica. Um conjunto disponível de filtros básicos à construção da realidade socialmente desejada, que poderia substituir com vantagem as seguidas normatizações “manualísticas” elaboradas a partir de *brainstormings* jurídicos positivistas.

Enquanto as mudanças não cessam mundo afora, veloz e repetidamente, as peças da Administração Pública não deveriam continuar ancoradas na segurança da tradição, que, no discurso, gostaríamos de desenvolver. Isso se faz sem ignorar a ciência, que vem permitir novos impulsos à mudança social. Porém, quando muito, busca-se hesitantemente por uma “desburocratização” que libertasse minimamente à ação ou que, pelo menos, não viesse a esgotar as forças antes mesmo de iniciada a ação intencionada. O termo segue entre aspas por não ter sido encontrado uma única vez no material analisado, talvez vindo a explicar a péssima “primeira impressão” deixada pelo volume/tamanho excessivo dos documentos analisados, assim também vitimados, desde antes da origem, por nossa visão de mundo patrimonial-formalista com epicentro no Estado. Já que, ao mesmo tempo, desconfiada “do outro”, aqui representado pela figura da iniciativa privada, e indevidamente consubstanciada em meio a manuais das mais diversas áreas de conhecimento (geral, não específico), que estampam “a verdade” dogmática das coisas, una e positiva, mas que não resiste ao aprofundamento do conhecimento, necessário à análise de casos concretos. Dado esse quadro, um pouco de pragmatismo, especialmente de tipo jurídico (contextualismo, consequencialismo e anti-fundacionalismo), conforme descrito em Mendonça (2018), poderia contribuir para a melhoria da efetividade da decisão estratégica tomada. Senão, a teoria na prática é outra.

REFERÊNCIAS

ARAGÃO, Alexandre Santos. **O Poder Normativo das Agências Reguladoras**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2011.

CARDOSO DE OLIVEIRA, Roberto. **O trabalho do antropólogo**. São Paulo: Editora da Unesp, 2006.

CORTRIGHT, Joseph. **New growth theory, technology and learning: A**

practitioner's guide. Reviews of Economic Development Literature and Practice, n. 4, 2001.

D'ASCENZI, Luciano; LIMA, Luciana Leite. Pós-modernidade e gestão estratégica: implicações para as políticas públicas. **Revista NAU Social**, v.7, n.13, p. 131-143, 2017a. Disponível em: <<https://portalseer.ufba.br/index.php/nausocial/article/view/31371>>. Acesso em: 12 fev. 2020.

D'ASCENZI, Luciano; LIMA, Luciana Leite. Análise de impacto regulatório da gestão descentralizada de um sistema de mobilidade interurbana. In: LIMA, L.L.; RODRIGUES, M.I.A. (orgs.). **Campo de públicas em ação: coletânea em teoria e gestão de políticas públicas.** Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2017b. pp. 177-213.

DAMATTA, Roberto. **A Casa & a Rua: Espaço, cidadania, mulher e morte no Brasil.** Rio de Janeiro: Rocco, 1997.

EVANS, Peter. **Autonomia e Parceria: Estados e transformação industrial.** Rio de Janeiro: UFRJ, 2004.

EVANS, Peter; RAUCH, James E. Burocracia e crescimento: uma análise internacional dos efeitos das estruturas do Estado “weberiano” sobre o crescimento econômico. **Revista do Serviço Público**, v. 65, n.4, p. 407-438, out/dez 2014. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/issue/view/80>>. Acesso em: 12 fev. 2020.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Lei n.10.931, de 09 de janeiro de 1997.** Cria a Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul - AGERGS e dá outras providências. Porto Alegre, Diário Oficial do Estado, 10 de janeiro de 1997. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/FileRepository/repLegisComp/Lei%20n%C2%BA%2010.931.pdf>>. Acesso em: 12 fev. 2020.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Lei n. 14.875, de 09 de junho de 2016.** Autoriza o Poder Executivo a conceder serviços de exploração das rodovias e infraestrutura de transportes terrestres e dá outras providências. Porto Alegre, Diário Oficial do Estado, 10 de junho de 2016. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=324750>>. Acesso em: 12 fev. 2020.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Decreto n. 53.523, de 03 de maio de**

2107. Porto Alegre, Diário Oficial do Estado, n. 083, de 04 de maio de 2017.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Decreto n. 53.490, de 28 de março de 2017.** Porto Alegre, Diário Oficial do Estado, n. 060, de 29 de março de 2017.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Decreto n. 54.507, de 15 de fevereiro de 2019.** Autoriza o Poder Executivo a conceder serviços de exploração das rodovias e infraestrutura de transportes terrestres e dá outras providências. Porto Alegre, Diário Oficial do Estado, n. 35, de 18 de fevereiro de 2019. Disponível em: < <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=341394>>. Acesso em: 12 fev. 2020.

FAORO, Raimundo. **Os Donos do Poder: Formação do Patronato Político Brasileiro.** Porto Alegre: Editora Globo, 1976.

FERNANDES, Anais. Capital privado espera regras mais claras para investir. Em: Valor Econômico, 26 de junho de 2019, p. A12. Disponível em: <<https://valor.globo.com/brasil/noticia/2019/07/26/capital-privado-espera-regras-mais-claras-para-investir.ghtml>>. Acesso em: 12 fev. 2020.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do Poder.** São Paulo: Edições Graal, 2003.

GEERTZ, Clifford. **O Saber Local: Novos ensaios em antropologia interpretativa.** Petrópolis: Editora Vozes, 1997.

GIDDENS, Anthony. **Política, Sociologia e Teoria Social: encontros com o pensamento social clássico e contemporâneo.** São Paulo: Editora da Unesp, 1998.

GUERRA, Sérgio. **Discricionariedade, regulação e reflexividade: uma nova teoria sobre as escolhas administrativas.** Belo Horizonte: Fórum, 2015.

JONES, Charles; VOLLARTH, Dietrich. **Introdução à Teoria do Crescimento Econômico.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.

KPMG; MANESCO, RAMIRES, PEREZ, AZEVEDO, MARQUES; PLANOS ENGENHARIA. Consultoria para Apoiar a Estruturação do Programa de Concessões e Parcerias Público-Privadas do Estado do Rio Grande do Sul. ERS-324 - **Volume 1 - Estudo de Demanda.** Porto Alegre, Secretaria de Planejamento

Governança e Gestão -SPGG, 16 de maio de 2018a. Disponível em: <https://transportes.rs.gov.br/upload/arquivos/201904/02160856-produto-9-rsc-287-vol1-estudo-de-demanda.pdf>. Acesso em 13 ag. 2019.

KPMG; MANESCO, RAMIRES, PEREZ, AZEVEDO, MARQUES; PLANOS ENGENHARIA. Consultoria para Apoiar a Estruturação do Programa de Concessões e Parcerias Público-Privadas do Estado do Rio Grande do Sul. RSC-287 - **Volume 1 - Estudo de Demanda**. Porto Alegre, Secretaria de Planejamento Governança e Gestão -SPGG, 16 de maio de 2018b. Disponível em: <https://transportes.rs.gov.br/upload/arquivos/201904/02155800-produto-5-ers-324-vol1-estudo-de-demanda.pdf>. Acesso em 13 ag. 2019.

KPMG; MANESCO, RAMIRES, PEREZ, AZEVEDO, MARQUES; PLANOS ENGENHARIA. Consultoria para Apoiar a Estruturação do Programa de Concessões e Parcerias Público-Privadas do Estado do Rio Grande do Sul. **Produto 5** – Modelagem do Projeto 1 – Rodovia ERS-324 Relatório do Estudo de Viabilidade da Concessão da Rodovia ERS-324. Porto Alegre, Secretaria de Planejamento Governança e Gestão -SPGG, 16 de maio de 2018c. Disponível em: <https://transportes.rs.gov.br/upload/arquivos/201904/02160305-produto-5-estudo-de-viabilidade-ers-324.pdf>. Acesso em 13 ag. 2019.

KPMG; MANESCO, RAMIRES, PEREZ, AZEVEDO, MARQUES; PLANOS ENGENHARIA. Consultoria para Apoiar a Estruturação do Programa de Concessões e Parcerias Público-Privadas do Estado do Rio Grande do Sul. **Produto 9** – Modelagem do Projeto 4 – Rodovia RSC-287 Relatório do Estudo de Viabilidade da Concessão da Rodovia RSC-287. Porto Alegre, Secretaria de Planejamento Governança e Gestão -SPGG, 16 de maio de 2018d. Disponível em: <https://transportes.rs.gov.br/upload/arquivos/201904/02160856-produto-9-rsc-287-vol1-estudo-de-demanda.pdf>. Acesso em 13 ag. 2019.

MENDONÇA, José Vicente Santos de. **Direito Constitucional Econômico: a intervenção do Estado na economia à luz da razão pública e do pragmatismo**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

PECI, Alketa. Avaliação do Impacto Regulatório e sua difusão no contexto brasileiro. **Revista de Administração de Empresas (ERA)**, São Paulo, v. 51, n. 4, jul/ago 2011, p. 336-348. Disponível em: <<https://rae.fgv.br/rae/vol-51-num4-2011/avaliacao-impacto-regulatorio-sua-difusao-no-contexto-brasileiro>>. Acesso em: 05 fev. 2020.

REBELATTO, Daisy. **Projeto de Investimento**. Barueri: Manole, 2004.

ROURKE, Francis Edward. **Bureaucracy, politics, and public policy**. 2 ed. Boston: Little, Brown and Company, 1976.

SAHLINS, Marshall. **Ilhas de História**. Rio de Janeiro: Zahar, 2003.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: Conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

SECRETARIA DE LOGÍSTICA E TRANSPORTES. GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Consulta Pública - RSC-287 e ERS-324. Porto Alegre, sd. Disponível em: <<https://transportes.rs.gov.br/consulta-publica-rsc-287-e-ers-324>>. Acesso em 29 de maio de 2019.

SECRETARIA DO PLANEJAMENTO, MOBILIDADE E DESENVOLVIMENTO REGIONAL. GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Aviso de Homologação e Adjudicação, Processo Licitatório de Seleção de Empresa de Consultoria**. Porto Alegre, 04 de janeiro de 2017. Porto Alegre, Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul (DOE), 5 de janeiro de 2017.

WU, Xun; RAMESH, M.; HOWLETT, Michael; FRITZEN, Scott. **Guia de Políticas Públicas: Gerenciando Processos**. Brasília: ENAP, 2014.

CAPÍTULO 13

O PLANO NACIONAL DE CULTURA

ADRIANA DONATO

Mestre em Comunicação Social na Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Professora de Legislação Cultural na Faculdade Monteiro Lobato.

INTRODUÇÃO

O texto discorrerá sobre a criação do Plano Nacional de Cultura (PNC), enfocando a participação da sociedade civil no processo de constituição das políticas culturais, numa genealogia dos debates em torno do PNC.

Em 2003, o Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, aprovou a reestruturação do Ministério da Cultura (hoje, transformado em Secretaria Especial da Cultura do Ministério da Cidadania) por meio do Decreto n° 4.805, o que deu ao Ministério a estrutura vigente até 2018. Sob a gestão de Gilberto Gil, o Ministério foi reformulado e novas secretarias foram criadas: Políticas Culturais, Fomento e Incentivo à Cultura, Programas e Projetos Culturais, Audiovisual, Identidade e Diversidade Cultural e Articulação Institucional, com ênfase na produção de uma postura ativa do Estado no setor.

As definições da política cultural, na gestão Gilberto Gil, tinham como fio condutor a preservação do patrimônio histórico brasileiro, destacando a diversidade cultural, as culturas populares, a cultura de massa e toda a forma de expressão cultural, considerando os fazeres de todas as regiões do Brasil. Conforme se referiu em seu discurso de posse: “quero o Ministério presente em

todos os cantos e recantos de nosso País,” (GIL, 2003,). O ministro defendia uma política que representasse a cultura brasileira e, além disso, trouxe a ideia da “ampliação do conceito de cultura”, afirmando que as ações do Ministério da Cultura deveriam ser entendidas “como exercícios de antropologia aplicada”, ou seja, a cultura no sentido antropológico. Contudo, os processos de formulação da política foram além da preservação do patrimônio e da dimensão simbólica da cultura brasileira. Cultura como sinônimo de transformação!

A economia da cultura também entrou na pauta. Uma das premissas era a de que um bem simbólico “é um produto cultural, político e econômico”. Estabeleceu-se um novo formato de diálogo com a sociedade a partir da construção de produtivas interlocuções entre o poder público e os agentes culturais, isto é, artistas e outros grupos.

A nova gestão do Ministério da Cultura primava pelo planejamento, pelo desenvolvimento de ações e, porquanto apoiado nas bases do presente, sempre pensando no futuro. A construção do Plano Nacional de Cultura traz essa conscientização, ou seja, a de se pensar em objetivos e metas a serem alcançadas a longo prazo.

Em 2003 teve início o conjunto de seminários nas regiões do país, quais sejam, o “Cultura para Todos” e a “Criação da Agenda 21 da Cultura” para as cidades, bem como a instalação e trabalho das Câmaras Setoriais. Em 2005 foi aprovada a Emenda Constitucional nº 48, que acrescentou o parágrafo 3º ao art. 215 da Constituição Federal, instituindo o Plano Nacional de Cultura, que estabelece políticas culturais. Conforme o disposto no § 3º daquele artigo, “a lei estabelecerá o Plano Nacional de Cultura, de duração plurianual, visando ao desenvolvimento cultural do país e à integração das ações do poder público” (BRASIL, CF, 1988, p. 43). Assim, o Estado reforça o seu papel de proponente de uma política cultural e, a partir desta Constituição, assume o compromisso de proteger o patrimônio cultural brasileiro, aprimorando a trajetória das leis que o fomentam.

Desde a I Conferência Nacional de Cultura, realizada em 2005, o Ministério da Cultura estabeleceu um calendário de audiências públicas para o debate do PNC, visando aprimorar as políticas em desenvolvimento. Em 2007, o IBGE publicou o Suplemento Cultura da pesquisa de informações básicas municipais (Munic). Esses dados contribuíram na elaboração das diretrizes gerais para o PNC. Em 2008 ocorreu uma série de seminários pelo país e um conjunto de debates também online. Por meio de atividades como essas, o Legislativo e o Executivo agregaram conhecimento, experiências e vivências da cultura brasileira, qualificando o debate público e as políticas culturais para a formulação do Plano Nacional de Cultura.

Em março de 2010 ocorreu a II Conferência Nacional de Cultura. Entre as propostas analisadas, algumas foram consideradas prioritárias, sendo que uma

dela, o marco regulatório da cultura, foi a mais votada. Após dois anos de tramitação no Congresso Nacional, o Plano Nacional da Cultura obteve aprovação, tornando-se Lei sob o nº 12.343/2010. Esse marco é composto também pelo Sistema Nacional de Cultura (SNC) e pela Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 150/2003, que vincula a destinação de recursos financeiros à cultura, fixados em 2% da Receita Federal para o orçamento do Ministério da Cultura; 1,5% das estaduais e 1% das municipais para as secretarias de cultura. E, para aumentar a participação e a transparência pública, foi criado o Desenvolvimento do Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC) por meio da Lei nº 12.343/2010, com o objetivo de coletar e sistematizar dados, fornecer metodologias e estabelecer parâmetros à mensuração da atividade do campo cultural, disponibilizar estatísticas e indicadores, bem como exercer e facilitar o monitoramento e avaliação das políticas públicas.

Na gestão da Ana de Hollanda (2011 - 2012) no Ministério da Cultura foram definidas as 53 metas para o Plano Nacional de Cultura, publicadas em 2011. Segundo suas palavras:

A população estará conosco na execução e na fiscalização dessas metas para que, ao final de uma década, tenhamos certeza de que legamos uma outra cultura aos brasileiros. (HOLLANDA, 2011, p.8).

Em 2012, por meio da Emenda Constitucional nº 71, foi acrescido à Constituição Federal de 1988 o Art. 216-A, que instituiu o Sistema Nacional de Cultura (SNC), cuja finalidade é a de organizar a gestão pública da cultura em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa, para o desenvolvimento de “políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade”.

Os objetivos do Plano Nacional de Cultura pretendem, sobretudo, promover o fortalecimento institucional e a definição de políticas públicas. A Lei que criou o PNC prevê metas a serem atingidas até 2020, estabelecidas por meio da ampla participação da sociedade e agentes governamentais de todos os níveis.

Trata-se de um instrumento de planejamento que organiza, regula e norteia as políticas setoriais na perspectiva do Sistema Nacional de Cultura, sendo composto por diretrizes, estratégias, ações e metas que estabelecem os deveres do Estado e a participação social. Sua execução é coordenada, por determinação legal, pelo Ministério da Cultura (hoje, Secretaria Especial da Cultura).

1. ESTRUTURA DO PLANO NACIONAL DE CULTURA E AS SUAS DIRETRIZES

Pensando em um planejamento democrático, o Ministério da Cultura pôs em discussão, com a sociedade civil, as metas que fazem parte do Plano. Para tanto, o MinC chamou interessados nesta agenda para discutir e pensar que

cultura a sociedade queria para os próximos dez anos. A Secretaria de Políticas Culturais (SPC) foi responsável pela coordenação e organização da sociedade civil, dos entes federados, do Congresso Nacional e de outros órgãos públicos.

O Plano Nacional de Cultura foi elaborado por diversas mãos e instâncias, o que aconteceu a partir de ampla participação popular e com a realização de fóruns, seminários e consultas públicas com a sociedade civil, eventos que aconteceram em todo o Brasil a partir de 2005. Um plano que reflete o esforço coletivo com um interesse em comum: “assegurar o total exercício dos direitos culturais dos brasileiros e das brasileiras de todas as situações econômicas, localizações, origens étnicas e faixa etárias” (HOLLANDA, 2011, p.9). Conseqüentemente, garantindo a pluralidade cultural e particularidades de cada população, comunidades e das regiões do país.

O PNC, que deve embasar as ações da área cultural na esfera pública até o ano de 2020, é composto por cinco capítulos, 14 diretrizes, 36 estratégias, 275 ações e 53 metas que estabelecem os deveres do Estado e a participação social. Mas, para que as metas sejam alcançadas, depender-se-á da apropriação federativa e da participação dos estados e municípios, os quais também devem criar seus planos a partir da adesão ao Sistema Nacional de Cultura.

Ao realizar a adesão ao SNC, o ente federado inicia o processo de organização e fortalecimento de suas políticas públicas culturais de forma sistêmica, permitindo que sejam estabelecidas como políticas de Estado através da criação e publicação da Lei do sistema de cultura local.

Desta forma, o Plano Nacional de Cultura prevê uma articulação estratégica para as políticas culturais do país. Entre as diretrizes está o fomento à produção e à promoção artística e cultural, além do acesso aos bens culturais e o desenvolvimento socioeconômico sustentável. Nas palavras de Ana de Hollanda (2011):

PNC se estrutura em três dimensões complementares que se desdobram nas metas e dialogam com os seguintes temas: reconhecimento e promoção da diversidade cultural; criação e fruição; circulação, difusão e consumo; educação e produção de conhecimento; ampliação e qualificação de espaços culturais; fortalecimento institucional; participação social; desenvolvimento sustentável da cultura; fomento e financiamento (HOLLANDA, 2011, p.9).

A cultura como expressão simbólica, como direito de cidadania e como potencial para o desenvolvimento econômico:

1. Como expressão SIMBÓLICA, mantém o olhar dirigido a linguagens artísticas (música, literatura, dança, artes visuais) e retoma o sentido original da palavra cultura, que vem do conceito de cultivar, o qual se expressa nos modos de vida, motivações, crenças religiosas, práticas e identidades. As políticas culturais devem reconhecer e valorizar esse capital simbólico, ampliado para

o reconhecimento da cultura indígena, grupos afro-brasileiros e das múltiplas expressões da diversidade brasileira.

2. Como direito de CIDADANIA, os indicadores de acesso à cultura, no Brasil, refletem desigualdades, já que apenas uma pequena parcela da população brasileira tem o hábito da leitura, frequenta teatros, museus ou cinemas. A intenção desta política é ampliar o acesso e a democratização a tais práticas, a fim de que a população participe mais das atividades culturais. Tem como meta o estímulo à criação artística, circulação da produção, ampliação dos meios de difusão e as possibilidades de fruição. Tudo isso, evidentemente, respeitando a distribuição regional do país.

3. E como potencial para o DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, para o que se torna imperativa a regulação das “economias da cultura”. Considerando o potencial da cultura em gerar lucro, emprego e renda, esta política tem por objetivo fomentar a produção cultural para o seu desenvolvimento, crescimento e sustentabilidade econômica.

Os objetivos do PNC são o fortalecimento institucional e a definição de políticas públicas que assegurem o direito constitucional à cultura. Houve, contudo, uma mudança na agenda da área cultural que estabeleceu metas para serem seguidas durante dez anos, com o intuito de renovação do plano a partir de 2020.

Essas dimensões se desdobram nas 53 metas do PNC e dialogam com os temas da diversidade cultural, da criação e fruição, da circulação, da difusão e consumo, da pesquisa e produção de conhecimento, do desenvolvimento sustentável da cultura, bem como do seu fomento e financiamento, entre outras pautas. As metas estabelecem uma nova relação do Estado com a cultura e com a sociedade. E têm, sem dúvida, um aspecto norteador para as políticas, para os programas e ações articuladas entre essas três dimensões, evidenciando a ideia de uma perspectiva ampliada no conceito de cultura e cujo objetivo é o de promover mudanças na forma de gestão. Para uma boa gestão dessas ferramentas, também é importante que se tenha claro o que é e como se pensa a cultura.

A seguir apresentamos um resumo das 53 metas, sendo que destacamos algumas das mais relevantes e o fizemos com uma breve análise para exemplificar a importância de cada uma delas. Cabe salientar, também, que o plano se entrelaça com outros, como, por exemplo, na área do turismo, educação e comunicação.

As metas **1**, **2** e **5** preveem a implementação do Sistema Nacional de Cultura, do Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC) e mais o Sistema Nacional de Patrimônio Cultural em 100% das Unidades da Federação (UF) e em 60% dos municípios.

As metas **3**, **4** e **6** tratam da Diversidade Cultural do País. Para isso pres-

supõem produzir um mapa das expressões culturais e linguagens artísticas em todo o território brasileiro, através da Cartografia da Diversidade das Expressões Culturais, e a Promoção e Proteção da Diversidade Cultural do País, por meio de uma política nacional de proteção e valorização dos conhecimentos e expressões das culturas populares e tradicionais. Por último, preveem que 50% dos povos e comunidades tradicionais e grupos de culturas populares sejam cadastrados no Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC) e que sejam atendidos por ações de promoção da diversidade cultural.

As metas entrelaçadas com a **economia**, como por exemplo a meta **07**, trata do desenvolvimento da Economia da Cultura. Refere-se à identificação dos elos das cadeias produtivas da economia criativa nas atividades econômicas associadas aos segmentos reconhecidos pela Unesco (2009). *Economia da cultura* é o ramo da economia que estuda a relação entre a cultura e os fenômenos econômicos. Leandro Valiati (2009), doutor em Economia do Desenvolvimento e pesquisador em indicadores de avaliação socioeconômica de projetos sociais e culturais, define economia como a ciência que estuda o bem-estar (individual) e os caminhos para atingi-lo, construímos espaço para entender a Economia da Cultura não só como o estudo e organização da produção de bens culturais e seus efeitos multiplicadores (emprego e renda) como também o estudo da formação de valor individual e social (matéria prima do bem-estar) e nisso entra formação de hábitos de consumo, valores identitários, valor cultural, bens públicos, etc. (VALIATI, 2009).

Para Ana Carla Fonseca Reis (2012), a “Economia da Cultura é a utilização metodológica dos instrumentos e do aprendizado da economia a favor da cultura”, ou seja, a economia da cultura se dá quando a produção cultural entre as várias manifestações e expressões culturais impacta o mercado econômico: “é uma ciência, inclusive reconhecida como disciplina dentro da economia desde a década de 60. No Brasil, o termo chegou em 2003” (REIS, 2012).

A cultura, hoje, ocupa um lugar de inovação e expressão da criatividade no Brasil. E se apresenta como parte constitutiva do novo cenário de desenvolvimento econômico, que busca ser socialmente justo e sustentável. A política de fomento e incentivo, juntamente com o Plano Nacional de Cultura, vem apoiando de forma qualitativa o crescimento econômico brasileiro.

Para dar seguimento à dimensão da **economia criativa**, as metas **8 e 9** preveem o reconhecimento de 110 territórios criativos e o desenvolvimento de 300 projetos de apoio à sustentabilidade econômica da produção cultural local. Isso se dá por intermédio de instalações de escritórios chamados de “Criativa Birô” que oferecem apoio aos empreendedores criativos. E, como reflexo dessas metas, a número **10** prevê um aumento de 15% no impacto dos aspectos culturais na média nacional de competitividade dos destinos **turísticos** brasileiros.

A meta número **11** pretende estimular um aumento de 95% no emprego formal do setor cultural; trata da necessidade da formalização do mercado de trabalho do setor cultural, de modo a reduzir a informalidade do trabalho artístico, dos técnicos, produtores e demais agentes atuantes no campo e, ao mesmo tempo, valorizar o trabalhador da cultura. A meta aponta para um crescimento nos empregos formais, do setor cultural, de 1.580.209 para 3.081.187 postos entre 2010 e 2020. Almeja a criação de mais 1,5 milhão de empregos formais. Para isso, prevê uma série de ações. Entre elas, a adequação da legislação trabalhista relacionada aos trabalhadores da cultura, assim como a regulamentação de diversas profissões do setor.

Para o crescimento da economia da cultura, sua valorização e reconhecimento, é necessária uma ferramenta que só pode ser concebida por meio de uma política cultural. O Plano nos esclarece que a cultura, como expressão simbólica ou como direito de cidadania, pode gerar dividendos, produzir lucro, emprego e renda.

As metas entrelaçadas com a **educação**, por exemplo, as metas **12**, **13** e **14**, na sequência, preveem disciplina de Arte no currículo escolar regular, com ênfase em cultura brasileira, linguagens artísticas, patrimônio cultural, história indígena e afro-brasileira. E tal previsão se faz para 100% das escolas públicas de educação básica. Desde 1996, a Arte é reconhecida pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) como disciplina integrante e obrigatória do currículo; proporcionar aperfeiçoamento profissional para 20 mil professores de Arte de escolas públicas, de forma a aproximar o professor dos bens culturais e da criação artística e cultural; pretende oferecer atividades de arte e cultura para 100 mil escolas públicas de educação básica com atividades de Arte e Cultura permanentes. Essas atividades são fundamentais para melhorar e garantir a qualidade do espaço escolar, bem como manter e ampliar a permanência dos alunos na escola. O Plano Nacional de Educação (PNE 2011-2020) tem, em uma de suas metas, a oferta de tempo integral em 50% das escolas públicas por meio do programa Mais Educação. Esse é um trabalho em conjunto com o MinC e o MEC. Criar novos cursos técnicos em Arte e Cultura também está previsto no PNC. A meta **15** pretende, com um aumento de 150% de cursos técnicos, habilitados pelo Ministério da Educação (MEC), expandir a oferta de cursos técnicos e profissionalizantes, por meio do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico de Emprego (Pronatec), além de aumentar o número de vagas, também proporcionando a profissionalização na área da cultura. E a **16** prevê um aumento de 200% de vagas de graduação e pós-graduação nas áreas do conhecimento relacionadas às linguagens artísticas, patrimônio cultural e demais áreas da cultura e aumento proporcional do número de bolsas. A **17**, por sua vez, reconhece os saberes de 20 mil trabalhadores da cultura com certificados pelo Ministério da

Educação (MEC) através do programa Rede Certific. E a **18** pretende dobrar o número de pessoas qualificadas, em cursos, oficinas, fóruns e seminários com conteúdo de gestão cultural, linguagens artísticas, patrimônio cultural e demais áreas da cultura, com um aumento de 100% no total de pessoas. Essa meta tem como objetivo qualificar artistas, produtores e todos os profissionais da cultura.

O apoio à pesquisa acadêmica também é um dos objetivos do PNC, possibilitando se desenvolver no campo da cultura. Dessa forma, a meta **19** prevê aumento em 100% no total de pessoas beneficiadas por ações de fomento à pesquisa, formação, produção e difusão do conhecimento. A **20** estima uma média de 4 livros lidos, por ano e por pessoa, fora do aprendizado formal. Uma pesquisa realizada em 2007, pelo Instituto Pró-livro “Retratos da Leitura no Brasil” revelou uma média anual de 1,3 livros fora da escola.

A criação do **mercado cultural** está alinhada à dimensão econômica do plano. Para tanto, algumas metas estão direcionadas a esse tema. Um bom exemplo disso é a qualidade da produção cinematográfica: percebe-se o quanto ela cresceu nos últimos anos; por isso mesmo, aumentar o espaço de exibição no mercado nacional é também uma meta relevante a ser atingida e a meta **21** prevê 150 filmes brasileiros, de longa-metragem, lançados ao ano em salas de cinema. Por outro lado, mas na mesma esteira, aumentar os grupos nas áreas de teatro, dança, circo, música, artes visuais, literatura e artesanato é extremamente importante para a sua valorização e preservação, bem como qualificar a organização deles. E esse é o objetivo da meta **22**, que prevê um aumento de 30% no número de municípios brasileiros com grupos em atividade. Os Pontos de Cultura, criado pelo programa Cultura Viva em 2004, estão previsto na meta **23** e o objetivo é ter 15 mil pontos em funcionamento até 2020, compartilhados entre Governo Federal, Unidades da Federação (UF) e municípios integrantes do Sistema Nacional de Cultura (SNC).

Mas não basta fomentar apenas a produção, pois a circulação é também fundamental. Diante disso, a meta **24** tem por objetivo incentivar, com recursos federais, 60% dos municípios de cada macrorregião do país com produção e circulação de espetáculos e atividades artísticas e culturais, fomentados com recursos públicos federais. A meta **25**, por sua vez, prevê o aumento de 70% nas atividades de difusão cultural em intercâmbio nacional e internacional. O intercâmbio aumenta a divulgação e trocas entre diferentes culturas. A **26** prevê distribuir o Vale Cultura para 12 milhões de trabalhadores pelo Programa de Cultura do Trabalhador, que oferece dedução fiscal para as empresas que aderem ao mesmo. O Vale Cultura, além de aumentar o acesso, também fomenta a cadeia criativa e o mercado cultural, uma vez que é possível comprar livros, obras de artes, instrumentos musicais, ingressos para museus, cinemas, espetáculos culturais diversos. E, ainda, para aumentar a venda de ingressos de

filmes brasileiros, a meta **27** prevê 27% de participação dos filmes brasileiros na quantidade de bilhetes vendidos nas salas de cinema. A **28** prevê um aumento de 60% no número de pessoas que frequentam museus, centros culturais, cinemas, espetáculos de teatro, circo, dança e música. A meta **30** prevê aumentar o número em 37% dos municípios brasileiros com cineclube.

As metas **03**, **07** e **29** fomentam a fruição e a circulação dos bens e serviços culturais. A política cultural no Brasil se concentra muito na produção, incentivando filmes que não são veiculados e produtos culturais que não são vendidos (livros, peças teatrais, obras de artes visuais). Consequentemente, os artistas não conseguem viver de seu trabalho. Por isso, não basta investir apenas na produção: é importante, também, investir em fruição e demanda, ampliando as possibilidades de decisão das pessoas. É absolutamente necessária uma política que se foque no aspecto da ampliação do acesso, porque não basta apenas disponibilizar um produto cultural que não tem público, ainda que se faça isso, gratuitamente.

E por que não existe um consumo do produto cultural? É por falta de dinheiro? Falta de mobilidade, segurança ou costume? Aqui podemos pensar também a questão do custo de oportunidade. De que tipo de atividade as pessoas querem participar ou querem apreciar? Veja-se, por exemplo, o gênero da ópera, sobre a qual as pessoas costumam falar que não compreendem. Por isso é importante trabalhar na percepção das pessoas, na fruição e na comunicação. Um exemplo é o Metropolitan, em Nova Iorque: um determinado grupo construiu um site que explica os trechos das óperas antes dos espetáculos irem ao palco e os espetáculos só começam a partir dessas explicações. Como resultado, o Metropolitan tem sua capacidade lotada. Outro exemplo é o Museu Van Gogh: resolveram abri-lo à noite, projetando as Cartas do Theo – uma boa estratégia para atrair os jovens. A partir dessa iniciativa, houve um interesse pela vida do artista e, de imediato, pela sua obra. As pessoas começam a observar não só o produto, mas também o processo. Por isso é importante fazer com que elas entendam os processos, e não somente os produtos. A especialista em Economia da Cultura, Ana Carla Fonseca Reis (2011), diz que é importante criar um vínculo de entendimento. Uma obra de arte que tem a informação do material utilizado, onde e quando ele foi construído. Esse contexto dá maior credibilidade e o público acaba se interessando pela obra. Esse vínculo é também fruição, daí a importância de se pensar em uma meta direcionada para essa questão.

Não há como pensar planejamento e desenvolvimento cultural sem que haja o reconhecimento institucional. Por isso, as metas **31** e **32** preveem o aumento ou a criação, nos municípios brasileiros, de mais espaços que comportem museus, teatros ou sala de espetáculo, bem como arquivos públicos ou centros de documentação, e pelo menos uma biblioteca pública em funcionamento em

cada cidade brasileira, ou seja, em 100% dos municípios. A meta **33** prevê a criação de 1 mil espaços culturais integrados a esporte e lazer em funcionamento. E a **34** tem o propósito de melhorar as instalações, os equipamentos e os acervos de bibliotecas públicas e museus modernizados.

Formar os gestores desses espaços é importante para o funcionamento. Por essa razão, as metas **35** e **36** pretendem capacitar os gestores em 100% das instituições e melhorar os equipamentos culturais, naturalmente com o apoio do Ministério da Cultura. É importante que as pessoas que trabalham com política, produção e gestão cultural – como gestores de cultura e conselheiros – tenham formação na área, ou seja, cursos promovidos ou certificados pelo Ministério da Cultura em 100% das Unidades da Federação (UF) e 30% dos municípios, dentre os quais 100% dos que possuem mais de 100 mil habitantes. A meta **37** prevê a instalação de Secretarias de Cultura exclusivas em todos os estados e em 1.113 municípios brasileiros.

As metas **38** e **39** tratam da regulação dos direitos autorais, o que precisa acontecer por intermédio de uma Instituição Pública Federal de promoção e regulação de direitos autorais. Seria, pois, um sistema unificado de registro público de obras musicais, literárias, visuais e audiovisuais, um registro que facilitasse ao autor a proteção de sua obra.

E, para ampliar o acesso, é pertinente investir em informação e divulgação. Será que as informações estão circulando? Entre as metas **40**, **41** e **42**, o plano prevê que a sociedade seja beneficiada com ações de disponibilização, na internet, de forma livre e gratuita, dos acervos das instituições do Ministério da Cultura: 100% das obras audiovisuais do Centro Técnico do Audiovisual (CTAv) e da Cinemateca Brasileira; do acervo da Fundação Casa de Rui Barbosa (FCRB); dos inventários e das ações de reconhecimento realizadas pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan); das obras de autores brasileiros do acervo da Fundação Biblioteca Nacional (FBN); do acervo iconográfico, sonoro e audiovisual do Centro de Documentação da Fundação Nacional das Artes (Cedoc/Funarte); 100% de bibliotecas públicas e 70% de museus e arquivos disponibilizando informações sobre seu acervo no SNIIC; e a criação de uma política para facilitar a importação de equipamentos tecnológicos usados nas atividades culturais.

A meta **43** se refere à implantação de núcleos voltados ao desenvolvimento, formação, pesquisa, produção audiovisual e experimentação na interface cultura, comunicação, arte e tecnologia. A meta **44** estabelece participação mínima da produção audiovisual independente brasileira – filmes, obras seriadas e obras de formato específico para o segmento de TV, na TV aberta e por assinatura. A partir da convergência dos meios, criada pelo advento da cultura digital, a comunicação, a cultura e a arte estabelecem diálogos crescentes com

a tecnologia da informação e a comunicação. A participação da produção audiovisual independente brasileira na programação dos canais de televisão deve seguir a seguinte proporção: 25% nos canais da TV aberta e 20% nos canais da TV por assinatura.

Já a meta **45** se refere à quantidade de grupos, comunidades ou coletivos em situação de vulnerabilidade social, beneficiados por ações culturais. Essas ações visam a ampliação do exercício do direito à liberdade de expressão cultural. Objetiva incentivar e fomentar ações de comunicação para a cultura e sua diversidade em várias mídias, ampliando a recepção pública e o reconhecimento das produções comunicacionais, artísticas e culturais alternativas não inseridas na indústria cultural. Também almeja fortalecer as redes, os coletivos e os produtores de comunicação alternativa já existentes.

O público que se pretende atingir, com esta meta, são as comunidades e povos tradicionais, grupos de culturas populares, LGBT, mulheres, pessoas com deficiência, negros e negras, cultura de rua (*hip hop*, *grafite*, etc.), população de favelas e outros grupos em situação de vulnerabilidade social.

As metas **46** e **47** preveem 100% dos setores representados no Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC), com colegiados instalados e planos setoriais elaborados e implementados, com diretrizes, ações e metas voltadas para a infância e a juventude.

A meta **48** prevê uma plataforma virtual de governança colaborativa implementada como instrumento de participação social que permita o acompanhamento das políticas culturais em pelo menos 100 mil usuários cadastrados de diferentes regiões do país. A meta **49** prevê conferências Nacionais de Cultura realizadas em 2013 e 2017, com ampla participação social e envolvimento de 100% das Unidades da Federação (UF) e 100% dos municípios que aderiram ao Sistema Nacional de Cultura (SNC).

A meta **50** prevê 10% do Fundo Social do Pré-Sal para a cultura. E, para contemplar a Dimensão Econômica, além da meta **07**, as metas **51** e **52** estabelecem que deve imperar a regulação da “economia da cultura”, ficando evidente que não somente é legítimo ganhar dinheiro com os projetos culturais, mas também o governo deve incentivar essa prática. Dessa forma, ter um aumento na participação do setor cultural brasileiro no Produto Interno Bruto (PIB), prevendo um aumento de 37% acima do PIB dos recursos públicos federais para a cultura e um aumento de 18,5% acima do PIB da renúncia fiscal do governo federal para incentivo à cultura. E, por fim, a meta **53** estima 4,5% de participação do setor cultural brasileiro no PIB.

As metas têm a função de ampliar o acesso à cultura e, com isso, fazer com que os brasileiros conheçam mais o Brasil, revelando a diversidade cultural, os processos criativos e expondo as potencialidades do nosso país (MINC, 2011).

Para Sérgio Mamberti, o então secretário de Políticas Culturais, a cultura é um eixo de desenvolvimento cultural e econômico, permitindo maior justiça social, consciência, convivência, igualdade e oportunidade. Em suas palavras, o PNC traduz uma complexidade de desejos no campo da cultura, é uma política pública que deve ultrapassar ciclos de governos (MINC, 2011, p.10).

2. ALGUNS RESULTADOS DO PLANO NACIONAL DE CULTURA

Após a aprovação do marco regulatório da Cultura, composto pelo Plano Nacional de Cultura (PNC) e pelo Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais – SNIIC, instituído pela Lei nº 12.343, de 02/12/2010, conforme mencionamos na introdução. E pelo Sistema Nacional de Cultura (SNC), aprovado no dia 30 de junho de 2012, pela Câmara dos Deputados através da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 416/2005:

O Sistema Nacional de Cultura, organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa, institui um processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade, tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais. (BRASIL, CF, 1988, Art. 216-A).

Para o abastecimento de dados e acompanhamento foi criada a plataforma intitulada Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais. Trata-se de um banco de dados de bens, serviços, infraestrutura, investimentos, produção, acesso, consumo, agentes, programas, instituições, gestão cultural e, também, transparência. Está disponível para toda a sociedade. Hoje, o cadastro do SNIIC foi substituído pela nova plataforma Mapas Culturais (mapas.cultura.gov.br), que oferece maior facilidade de uso, mais possibilidades de filtros de busca e é integrado a outras bases de dados do MinC, como a Rede Cultura Viva, o Sistema Nacional de Bibliotecas Públicas e o Cadastro Nacional de Museus. Atualmente, fazem parte do banco de dados: 61.863 agentes, 16.838 espaços e 2.195 projetos¹.

Hoje, a Secretaria Especial da Cultura é responsável pelo acompanhamento e monitoramento das metas do PNC, conforme define o inciso II do artigo 3º da Lei nº 12.343/2010. Esse processo também conta com a participação do Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC). Além do Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC), que também monitora planos municipais e estaduais de cultura, bem como adequação e elaboração de planos setoriais, a plataforma ainda tem um papel importante no suporte da imple-

1 Mais informações em <http://sniic.cultura.gov.br/>.

mentação do Plano Nacional de Cultura, que define ações públicas de cultura até 2020.

Entre os dias 27 de novembro e 1º de dezembro de 2013 ocorreu a realização da III Conferência Nacional de Cultura, cujo foco foi a implementação do Sistema Nacional de Cultura. Como previsto na meta 49, as conferências de cultura são uma oportunidade para que a sociedade civil e os governos avaliem as políticas culturais da União, Estados, Municípios e Distrito Federal e façam propostas para o seu aperfeiçoamento. Representam uma forma de garantir a participação social, a descentralização das políticas de cultura e o pleno acesso à cultura. Aproximadamente 450 mil pessoas participaram das conferências municipais, intermunicipais, territoriais, regionais, estaduais e livres, totalizando 1.974 conferências realizadas em todo o país, sendo 1.701 municipais, 170 intermunicipais, 41 territoriais/regionais, 35 livres e 27 estaduais (MINC, 2013).

No dia 1º de setembro de 2015 foi lançada a primeira fase de consulta pública da revisão das metas do Plano Nacional de Cultura (PNC) e publicação das alterações, sendo essa a primeira fase de consulta pública da revisão das metas disponível na plataforma virtual do PNC, finalizado em 2016. Neste mesmo ano, foi criado o Mapa da Cultura, constituído pelo SNIIC, que tem por objetivo coletar informações e indicadores, além de integrar e dar visibilidade a projetos, artistas, espaços, eventos culturais e seus produtores em âmbito nacional (MINC, 2016, p. 6-11).

Na sequência, houve a elaboração dos Planos Plurianuais (PPA) com base nas metas do PNC revisado. Além disso, conforme previsto na Lei nº 12.343/2010, o PNC tem sido revisto anualmente através de avaliação da metodologia aplicada no monitoramento das metas. Esse relatório e outras informações podem ser consultados, na íntegra, na seção “documentos” da plataforma do Plano Nacional de Cultura. A partir de 2017, foi disponibilizada, ao público, a nova plataforma do PNC², com novas funcionalidades para pesquisar informações relevantes, como monitoramento das metas, vídeos de capacitação e legislações.

A realização da IV Conferência Nacional de Cultura estava prevista para 2017 – o que não aconteceu. Nesse mesmo ano foi publicada mais uma edição do relatório de acompanhamento, que mostra como está a situação das 53 metas do PNC até 31 de dezembro de 2017. Esse é o quinto relatório.

No final da gestão do Ministro Sérgio Sá Leitão foi realizada uma “análise e avaliação qualitativa das metas e do monitoramento do Plano Nacional de Cultura (PNC)”, desenvolvida pelo Ministério da Cultura, entre maio e outubro de 2018. O projeto elaborou um estudo dividido entre: avaliação qualitativa do

2 Mais informações em www.pnc.cultura.gov.br.

PNC – a partir dos documentos disponibilizados pelo MinC; avaliação qualitativa das estratégias e procedimentos adotados pela Coordenação-Geral do Plano Nacional de Cultura (CGPNC), Secretaria de Articulação e Desenvolvimento Institucional (Sadi) e MinC para o monitoramento e a avaliação das 53 metas do PNC (indicadores e fontes); e avaliação do grau de integração e do reflexo do PNC nos 26 PMC institucionalizados e selecionados pelo MinC (MINC, 2018a, p. 11-12).

A partir de 2013 até 2017 (períodos de 2012 a 2016), foram realizados relatórios anuais de monitoramento e acompanhamento das metas e ações executadas ao longo do ano. No decorrer de 2014 e 2015, o Grupo de Trabalho (GT MINC PNC) do Ministério da Cultura, bem como suas instituições vinculadas, instituído por meio da Portaria nº 309/2014, reuniu-se para um trabalho de revisão das metas, quando os resultados foram submetidos à consulta pública com intuito de consolidar os resultados (MINC, 2018a, p. 26).

No monitoramento das metas, em relação ao planejado para o ano de 2017, observou-se que 36% delas tiveram o desempenho satisfatório. A qualidade da informação alcançou 66% das metas. Também foi possível conferir o desempenho da meta em relação ao cumprimento até 2020 (MINC, 2018b, p. 43-44).

Com as informações obtidas nos anos anteriores por meio do relatório de monitoramento das metas do PNC, em relação ao escalonamento das metas até 2020, foi possível estabelecer parâmetros para aferir a situação prevista e a executada de cada meta ao longo dos anos, a construção de uma série histórica (evolução dos resultados desde 2010) e o percentual de alcance da meta (MINC, 2018b, p. 58).

Nessa análise foram observados, também, os indicadores das metas do PNC com base em diversas fontes de dados. Para a avaliação das 53 metas, os indicadores foram organizados por 7 eixos temáticos considerados mais relevante e que tratam das seguintes questões: SNC e gestão cultural; diversidade, memória e patrimônio; audiovisual; criação, produção e difusão cultural; acesso cultural; educação e formação artística cultural; e economia da cultura e desenvolvimento (MINC, 2018a, p. 78).

A presença de indicadores que já possuem uma metodologia e são divulgados periodicamente apresentou um resultado positivo no sistema de métricas. Esses são considerados consagrados enquanto termômetros de avaliação e apresentam uma confiabilidade adequada para indicadores.

A análise apresentou a distribuição em percentual do quantitativo dos indicadores. O eixo 1, por exemplo, que observou a gestão cultural, possui em torno de 55,5% dos indicadores com boa e ótima aderências. Um bom exemplo é a meta 11, que visa o aumento, em 95%, no emprego formal do setor cultural.

Esse indicador é o número de empregos, publicado periodicamente pelo Ministério do Trabalho e Emprego, por área. A análise do eixo 3, que se refere ao audiovisual, possui os indicadores mais consistentes, todos com ótima aderência, pois as informações são acompanhadas e disponibilizadas periodicamente pelo Observatório Brasileiro do Cinema e do Audiovisual (OCA). Foi criado em 2008 com o objetivo de difundir dados e informações produzidos pela Ancine. Outro exemplo é do eixo 6, ou seja, a meta 12, que prevê 100% das escolas públicas de educação básica com a disciplina de Arte no currículo escolar regular. Este indicador é alimentado pelo Censo Escolar do MEC (MINC, 2018a, p. 82-84).

Outra análise pertinente, realizada por esse estudo, foi a repercussão do PNC em Planos Municipais de Cultura (PMC). O estudo fez uma análise por amostragem. Foram selecionados planos de cultura de um município de cada estado brasileiro, a partir de um levantamento de informações dos dados disponibilizados na plataforma de integração e monitoramento do SNC e na plataforma do PNC. Cumpre ressaltar que, de dois estados da região norte do Brasil – Amapá e Roraima –, não há registros nas plataformas digitais do MinC e nem em arquivos. Por isso, ambos não aparecem na análise (MINC, 2018a, p.111).

Buscou-se observar as diretrizes, os objetivos e as metas de 24 Planos Municipais de Cultura à luz do Plano Nacional de Cultura, ou seja, se possuíam convergências ou, pelo menos, que fossem equivalentes. Foram analisadas as 26 metas do PNC, ressaltando-se que a governabilidade e o alcance dependem dos poderes municipais. Essas metas foram organizadas pelos cinco eixos do Plano: institucionalização, diversidade, acesso, desenvolvimento sustentável e participação social (MINC, 2018a, p. 125-138).

A adesão ao Sistema Nacional de Cultura, por parte dos municípios de todo o Brasil, ficou evidente. No ano de 2019, por exemplo, mais dois municípios aderiram ao Sistema Nacional de Cultura: Chorrochó (BA) e Nova Bréscia (RS). A meta 1 do Plano previa que 3.339 municípios iriam aderir e criar um plano de cultura até 2020. Hoje, estão no sistema 2.651 municípios brasileiros, além do Distrito Federal (47,55% do total).

Ao realizar a adesão, o ente federado organiza e fortalece suas políticas públicas culturais de forma sistêmica, permitindo que sejam estabelecidas como políticas de Estado. Isso se dá por meio da criação da lei do sistema de cultura local, do órgão de gestão local, do conselho de política cultural, da conferência, do sistema de financiamento e do plano de cultura, com metas a serem cumpridas. Além disso, os entes federados que aderem ao SNC participam da descentralização articulada e pactuada da gestão, dos recursos e das ações no campo da Cultura. A adesão é, muitas vezes, pré-requisito para participação do estado ou município em editais e ações de promoção realizadas pela Secretaria Especial da Cultura.

Outra hipótese, que apareceu nos dados coletados, é que municípios menores – com população de até 10 mil habitantes – têm maior dificuldades de construir uma estrutura institucional e ter um bom planejamento para a execução de políticas públicas de cultura. O orçamento e a estrutura administrativa municipal podem ter relação com esse resultado (MINC, 2018a, p. 122).

A análise final concluiu que quinze das 26 metas estão presentes em mais da metade dos planos. Seis metas dos PMC se encontram 100% refletidas nas metas equivalentes do PNC: meta 1 (sistemas de cultura institucionalizados e implementados); meta 18 (aumento em 100% no total de pessoas qualificadas anualmente); meta 19 (aumento em 100% no total de pessoas beneficiadas anualmente por ações de fomento à pesquisa, formação, produção e difusão do conhecimento); meta 31 (municípios brasileiros com algum tipo de instituição ou equipamento cultural); meta 32 (100% dos municípios brasileiros com ao menos uma biblioteca pública em funcionamento); e meta 49 (participação nas conferências em 100% dos municípios que aderiram ao Sistema Nacional de Cultura). “Esse único dado representa um pleno propósito de realização de 23% das metas por parte dos municípios, cuja governabilidade depende absolutamente da sua adesão” (MINC, 2018a, p.147-149).

Nove possuem percentuais entre 57% e 91% (metas 2, 3, 5, 11, 20, 23, 29, 33 e 37); nove metas estão presentes em menos da metade dos planos, com percentuais entre 10% e 48% (metas 10, 12, 21, 22, 25, 28, 33, 41 e 53); e apenas duas metas não possuem ressonância nos municípios (metas 27 e 44), que são as mais específicas do setor do audiovisual, totalizando as 26 metas analisadas. Por fim, os resultados apontam que a maior parte das diretrizes, dos objetivos e das metas se relacionam com o PNC, havendo, ao mesmo tempo, a expressão das singularidades das realidades locais (MINC, 2018, p.147-148).

Em 2018, verificou-se uma redução progressiva do SNC no âmbito das políticas públicas do MinC. Observou-se também reformas estruturais, descontinuidade administrativa, mudanças nas equipes de monitoramento e avaliação do Sistema, entre outras, que levaram, de certa forma, à paralisação das ações do governo em relação ao PNC (MINC, 2018a, p. 26). Contudo, o conjunto de trabalho realizado até o momento poderá servir como base para a construção do próximo PNC.

No dia 1º de janeiro de 2019, um dos primeiros atos do novo presidente da república, Jair Bolsonaro, foi decretar a extinção do MinC. Foi criado o Ministério da Cidadania que passaria a responder por três áreas: esporte, cultura e desenvolvimento social, sob a responsabilidade de Osmar Terra, ministro do Desenvolvimento Social e Agrário do governo anterior.

A estrutura do Ministério da Cultura passou a integrar essa nova pasta como Secretaria Especial da Cultura, assumindo sua titularidade o jornalista

gaúcho Henrique Medeiros Pires (chefe de gabinete de Osmar Terra em seu antigo ministério). Ocorreram algumas mudanças relativas à democratização de acesso e redução do teto para a captação de recursos por projeto.

A Secretaria Especial da Cultura tem o papel de assessorar o Ministro da Cidadania na formulação de políticas, programas, projetos e ações com o objetivo de promover “cidadania” por meio da cultura, assim como incentivar o acesso aos bens culturais, a economia criativa brasileira e a proteção dos direitos autorais.

Hoje, o programa Cultura Viva – Pontos de Cultura, o Plano Nacional de Cultura (PNC), o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Lei Rouanet) e o Setor Audiovisual estão sob os cuidados e alinhados às diretrizes da Secretaria Especial da Cultura. A Lei Rouanet sofreu cortes drásticos: o teto dos projetos a serem financiados foi reduzido de 60 milhões para um milhão de reais, o que poderá comprometer muitos projetos e eventos. O Plano Nacional de Cultura está sendo conduzido pela valorização da diversidade étnica e regional, conforme consta no Inciso I do Art. 2º da Lei nº 12.343/2010 – porém, as diretrizes e as metas que foram estruturadas no Plano abarcam outras dimensões, que vão muito além disso.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O ex-ministro Sergio Sá Leitão, em seu discurso de posse, em julho de 2017, havia se comprometido a trabalhar pelo fortalecimento de algumas das políticas que foram criadas por Gilberto Gil, como, por exemplo, a revisão da Lei Rouanet, a elaboração do novo Plano Nacional de Cultura e a continuidade do Programa Cultura Viva – Pontos de Cultura. No âmbito do Plano Nacional de Cultura foram percebidas algumas ações de avaliação dos resultados, mais do que investimento, ações de conscientização na implementação de PNC, inclusive a não realização do IV Conferência Nacional de Cultura, tendo em vista ainda que nos aproximamos da elaboração do novo PNC em 2020.

Nos últimos anos vivemos momentos conflituosos na área da cultura. A atual conjuntura da política cultural no Brasil vive período controverso. De um lado há o Estado, questionando seu próprio papel de planejar as políticas culturais públicas, cumprir pelo menos com as questões constitucionais, garantir a todos o pleno exercício dos direitos culturais, de acesso aos bens culturais, além da proteção ao patrimônio histórico, cultural e artístico. De outro, a sociedade, aceitando que talvez não seja fundamental investir em ações culturais, de cidadania e de democratização de acesso – apesar de ser uma população carente de investimento público em cultura.

O que seria possível e desejável que o Estado fizesse na área cultural atualmente? Investir em cultura não significa apenas promover ações, leis, progra-

mas que atendam ao seu compromisso mínimo de plano de governo, ou mesmo promover editais e prêmios com critérios fechados para cumprir com as ações de democratização do acesso, descentralização dos recursos e outros aspectos, engessando e delimitando a criação artística.

Não pode ser o Estado quem defina o que é arte ou que tipo de produto cultural pode ou não receber apoio financeiro. Um Estado democrático não deve ditar as regras, mas apenas conduzir e formular as políticas públicas para fomentar e dar acesso à cultura (SIMIS, 2007). O Plano Nacional de Cultura foi formulado com esse intuito e tem cumprido com esse papel, abrindo espaços para a sociedade discutir junto. Desde 2003, foram percebidas algumas mudanças no panorama da cultura brasileira a partir da criação e vigência do Plano Nacional de Cultura. Foi a primeira vez, depois de 25 anos de existência, que o Ministério criou objetivos para um plano a partir da discussão com a sociedade. Além da participação social nas definições das políticas, o MinC abriu espaços para o debate político entre a sociedade (artistas, produtores culturais, investidores, gestores e representantes da sociedade) através das conferências. “Porque eventos como este afasta o MinC da prisão em que nos querem colocar.” (GIL, 2005).

Muito embora a cultura seja conhecimento, crença, costumes ou tradições, adquiridas e construídas ao longo dos tempos, não é algo que só se adquire ou se aprende. Cultura também se produz. Estamos constantemente criando e produzindo novos costumes, crenças e padrões sociais. Produzir cultura é também preservar a liberdade de escolhas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Lei nº 12.343/2010, de 2 de dezembro de 2010**. Institui o Plano Nacional de Cultura - PNC, cria o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais - SNIIC e dá outras providências. Brasília, DF: Senado Federal, 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12343.htm>. Acesso em: 11 fev. 2020.

BRASIL. MINISTÉRIO DA CULTURA. **Análise e avaliação qualitativa das metas e o monitoramento do Plano Nacional de Cultura (PNC)**. Salvador: UFBA, 2018a. Disponível em: <http://pnc.cultura.gov.br/wp-content/uploads/sites/16/2018/12/PNC_final-31-12-18-1.pdf> Acesso em: 11 fev. 2020.

BRASIL. MINISTÉRIO DA CULTURA. **Metas do Plano Nacional de Cultura**. Brasília, 2011. Disponível em: <<https://pt.slideshare.net/cultcultura/metas-pnc-final>>. Acesso em: 10 fev. 2020.

BRASIL. MINISTÉRIO DA CULTURA. **Plano Nacional de Cultura: Relatório 2015 de acompanhamento das metas**. 2 ed. Brasília, 2016. Disponível em: <http://pnc.cultura.gov.br/wp-content/uploads/sites/16/2016/12/Relat%C3%B3rio-compilado_final.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2020.

BRASIL. MINISTÉRIO DA CULTURA. **Plano Nacional de Cultura: Relatório 2017 de acompanhamento das metas**. 1 ed. Brasília, 2018b. Disponível em: <<http://pnc.cultura.gov.br/wp-content/uploads/sites/16/2018/12/RELAT%C3%93RIO-COMPILADO-2017.pdf>>. Acesso em: 11 fev. 2020.

BRASIL. MINISTÉRIO DA CULTURA. **Uma Política de Estado para a cultura: Desafios do Sistema Nacional de Cultura - Anais III Conferência Nacional de Cultura**. Brasília, 2013. Disponível em: <http://cnpc.cultura.gov.br/wp-content/uploads/sites/3/2017/04/ANAIS-IIICNC_-RF.pdf>. Acesso em: 28 jul.2019.

BRASIL. **Portaria nº 123, de 13 de dezembro de 2011**. Estabelece as metas do Plano Nacional de Cultura (PNC), 2011. Brasília, 2011. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=231109>>. Acesso em: 11 fev. 2020.

GIL, Gilberto. Artigos, entrevistas e discursos de Gilberto Gil. In: ALMEIDA, A.; ALBERNAZ, M. B.; SIQUEIRA, M. (orgs.). **Cultura pela Palavra: Coletânea de artigos, entrevistas e discursos dos ministros da Cultura (2003-2010)**. Rio de Janeiro, RJ: Versal, 2013.

GIL, Gilberto. Discurso na solenidade de transmissão do cargo, em 02 de janeiro de 2003. Brasília, 2003. In: ALMEIDA, A.; ALBERNAZ, M. B.; SIQUEIRA, M. (orgs.). **Cultura pela Palavra: Coletânea de artigos, entrevistas e discursos dos ministros da Cultura (2003-2010)**. Rio de Janeiro, RJ: Versal, 2013.

GIL, Gilberto. Discurso de abertura do seminário o silêncio dos intelectuais. Rio de Janeiro, 2005. In: ALMEIDA, A.; ALBERNAZ, M. B.; SIQUEIRA, M. (orgs.). **Cultura pela Palavra: Coletânea de artigos, entrevistas e discursos dos ministros da Cultura (2003-2010)**. Rio de Janeiro, RJ: Versal, 2013.

HOLLANDA, Ana. Metas do Plano Nacional de Cultura [Apresentação]. In:

MINISTÉRIO DA CULTURA. **Metas do Plano Nacional de Cultura**. Brasília, 2011. Disponível em: <<https://pt.slideshare.net/cultcultura/metas-pnc-final>>. Acesso em: 10 fev. 2020.

MINISTÉRIO DA CIDADANIA. Plano Nacional de Cultura **[site]**. Brasília, 2019. Disponível em: <<http://pnc.cultura.gov.br/>>. Acesso em 28 jul. 2019.

MINISTÉRIO DA CIDADANIA. Sítio do Ministério da Cidadania **[Site]**. Brasília, 2019. Disponível em: <www.cultura.gov.br>. Acesso em: 30 jul. 2019.

MINISTÉRIO DA CULTURA. Sistema Nacional De Informações e Indicadores Nacionais **[Site]**. 2019. Disponível em: <<http://sniic.cultura.gov.br>>. Acesso em: 10 fev. 2020.

REIS, Ana Carla Fonseca. **Entrevista concedida à Secretaria de Cultura do Estado do Rio Grande do Sul** em 02/01/2012. Disponível em: <<http://www.cultura.rs.gov.br/v2/2012/01/economia-da-cultura-entrevista-com-ana-carla-fonseca-reis/>>. Acesso em: 17 fev. 2017.

REIS, Ana Carla Fonseca. **Entrevista concedida ao site Economia Criativa**. 2011 (21:49). Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=2ZAH-32ZEvFA>>. Acesso em: 11 fev. 2020.

SIMIS, Anita. A política cultural como política pública. In: RUBIM, A. A.; BARBALHO, A. (orgs.). **Políticas culturais no Brasil**. Salvador: EDUFBA, 2007.

UNESCO. **Investir na diversidade cultural e no diálogo intercultural: relatório mundial da UNESCO, resumo**. Paris: UNESCO, 2009. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/dados/relatorios/r_edh/relatorio_unesco_cultura.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2020.

VALIATI, Leandro. Introdução à economia: Uma abordagem prática. In: REIS, A. C. F.; MARCO, K. (orgs.). **Economia da cultura: Ideias e vivências**. Rio de Janeiro: Associação Brasileira de Gestão Cultural, 2009.