

Planejamento público municipal em foco: o papel das capacidades estatais na elaboração do PPA de Porto Alegre

Maria Nazaré Francisco Santos

Doutoranda no Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas (UFRGS)

Luciana Leite Lima

Professora do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas (UFRGS). Doutora em Ciências Sociais (UNICAMP)

Rafael Barbosa de Aguiar

Professor do Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas (USP). Doutor em Políticas Públicas (UFRGS)

Resumo Simples

O paper tem como objetivo investigar as capacidades estatais mobilizadas na elaboração e execução do Plano Plurianual (PPA) no nível municipal, com foco no PPA 2022-2025 de Porto Alegre. A pesquisa parte da importância do planejamento governamental como instrumento estratégico da gestão pública, especialmente após a Constituição de 1988, que atribuiu aos municípios novas responsabilidades. A metodologia adotada é qualitativa e descritiva, utilizando pesquisa documental e entrevistas com cinco técnicos da Secretaria de Planejamento da Prefeitura. Para a análise da estrutura do PPA, buscou-se avaliar a consistência do plano com base na presença de diagnóstico, diretrizes, objetivos, metas e indicadores. Já na análise do processo, o foco foi na fase de planejamento e definição de prioridades estratégicas. Os resultados mostram que o PPA de Porto Alegre está estruturado em quatro eixos temáticos, 12 objetivos estratégicos e sete programas de governo. O plano apresentou consistência ao integrar elementos estruturantes de forma coerente, articulando metas eleitorais com ações governamentais. Identificou-se a mobilização de capacidades estatais robustas, especialmente burocrática, de coordenação e relacional, o que contribuiu para um processo de elaboração qualificado e com potencial de boa execução.

Palavras-chave: Capacidades Estatais. Planejamento governamental. Município.

Resumo expandido

O planejamento governamental é uma das principais ferramentas de gestão do Estado, nele são estabelecidos e publicizados os objetivos e meios para alcançar os compromissos e propósitos da administração pública. Pode ser definido como o estabelecimento de estratégias que visam orientar o rumo que se deseja para o país, estados ou municípios, bem como suas diretrizes e prioridades, além da indicação de alocação de recursos para financiar a atuação governamental, objetivando a manutenção da atividade de Estado e a entrega de bens e serviços à sociedade (Brasil, s.d).

Em 1988, a Constituição Federal (CF/88) alçou os municípios à categoria de entes federados, juntamente com a União e os estados, com isso, eles receberam uma gama de

competências na condução de vários tipos de políticas públicas, além de serem incumbidos da função de produzir peças orçamentárias e de planejamento. Ademais, definiu um sistema de planejamento formado por três instrumentos: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Em suma, o PPA oficializa o programa do governo eleito, definindo diretrizes, objetivos e metas das políticas públicas para um período de quatro anos, e norteia a elaboração das demais peças (Brasil, 1988). Como consequência, incentiva-se o debate, descentralizando a responsabilidade pelo planejamento, com a criação do PPA, direcionando a atenção para as capacidades de execução, nos diferentes níveis de governo, com destaque para os municípios (Lima et al., 2020, p. 2). Contudo, o desempenho de tais tarefas demanda capacidades estatais diversas, as quais se distribuem desigualmente tanto entre os municípios quanto entre setores de políticas.

A capacidade estatal pode ser definida como o “conjunto de instrumentos e instituições de que dispõe o Estado para estabelecer objetivos, transformá-los em políticas e implementá-las” (Souza, 2016, p. 51). Por meio de mapeamentos da literatura internacional e nacional é possível encontrar diversas dimensões dessas capacidades, tais como: burocrática, legal, relacional, política, de regulação, de coordenação, etc, bem como diferentes formas de medi-las (Aguiar; Lima, 2019; Cingolani, 2013; Grin, Demarco; Abrucio, 2021).

Levando em consideração a trajetória do planejamento brasileiro, sabe-se que por longo período de tempo o planejamento local não foi uma prioridade, principalmente para municípios pequenos (Papi; Demarco; Lima, 2019). E em 1988 foi institucionalizado o imperativo constitucional de elaborar e executar políticas sociais e atividades de planejamento que antes eram atribuições exclusivas do governo federal. Somado a isso, tem-se nos municípios capacidades estatais incipientes (Papi et al., 2021) para a execução dessa “nova” função.

Nesse contexto, esse estudo pretende investigar as capacidades estatais mobilizadas para a elaboração e execução do planejamento governamental em nível municipal. De forma específica, objetiva analisar a formulação do PPA 2022-2025 de Porto Alegre, capital do Rio Grande do Sul, e identificar quais são as capacidades estatais demandadas e mobilizadas.

Metodologicamente, adotamos uma abordagem qualitativa, com um perspectiva descritiva, fazendo uso da pesquisa documental e tendo como fonte normas formais disponíveis no site da prefeitura, bem como em outros meios eletrônicos de órgãos públicos municipais

envolvidos na elaboração do Plano Plurianual. Também foram realizadas entrevistas *face a face*, utilizando um roteiro semi-estruturado, predominantemente com perguntas, em sua maioria, abertas, com grupo de 5 (cinco) técnicos membros de secretarias de Planejamento da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, responsáveis pela elaboração do PPA 2022-2025.

De forma a analisar a *estrutura* dos PPAs utilizaremos o modelo proposto em Lima et al. (2020b). Assim, avaliamos a consistência dos PPAs verificando a existência e qualidade de seus elementos essenciais: diagnóstico; diretrizes; objetivos; metas e indicadores.

Já no que diz respeito a análise dos *processos* dos PPAS, seguiremos as definições dos termos mobilizados no conceito de Plano Plurianual (PPA), bem como, as fases do ciclo de gestão do PPA, especificamente, a fase de *planejamento (prioridades estratégicas)*, ambas, propostas por Amorim *et al.* (2021).

Como resultados preliminares identificamos que estruturalmente o Plano Plurianual de Porto Alegre 2022-2025 foi projetado com objetivos, diretrizes e metas agrupados em quatro eixos (Serviços Públicos, Desenvolvimento Econômico, Desenvolvimento Social, Gestão); 12 (doze) objetivos estratégicos da gestão e sete programas de governo que se desdobram em 297 Ações Estratégicas e 511 Produtos, sendo 28 de programas e 483 de ações. Desse modo, afere-se que a presença de todos os elementos estruturantes nos Planos Plurianuais (PPA) é fundamental para garantir sua consistência, pois esses elementos são os que dão coerência interna, lógica estratégica e capacidade operacional ao plano (Lima et al., 2020b).

No que tange à análise do processo, especificamente a primeira fase do ciclo de gestão do PPA que diz respeito ao *Planejamento (prioridades estratégicas)*, o PPA 2022-2025 foi elaborado em consonância com os objetivos estratégicos, os indicadores de desempenho e as metas quantitativas e qualitativas estabelecidos no Programa de Metas (Prometa), que tem relativa importância, pois desdobra, na realidade, o que foi consagrado na urna, o que foi prometido pelo prefeito eleito, feito, discutido e aprovado no processo eleitoral (PMPA, 2024)

Em termos de capacidades estatais observou-se que o Plano Plurianual de Porto Alegre mobiliza capacidades burocrática e de coordenação robustas, com corpo técnico de carreira e altamente capacitado, bem como uma visível capacidade administrativa e relacional, satisfazendo as exigências estipuladas pela norma constitucional, e conduzindo um processo de elaboração mais qualificado e, conseqüentemente, melhor executado.

Referências

AGUIAR, R. B. de; LIMA, L. L. Capacidade estatal: definições, dimensões e mensuração. **BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, [S. l.], n. 89, p. 1–28, 2019.

AMORIM, Ivan Trizi; COELHO, Fernando de Souza; LEITE, Leonardo Queiroz. O Plano Plurianual (PPA) como manifestação da agenda governamental de políticas públicas: uma análise do Governo Federal e uma ilustração de um caso estadual (RS). In: LIMA, Luciana Leite; PAPI, Luciana Pazini. (Orgs.). **Planejamento e políticas públicas: intencionalidades, processos e resultados**. Porto Alegre: Jacarta, 2021. Capítulo 2. p. 40-61.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. DF: Brasília, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 20 abril 2023.

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 da Economia. **Planejamento e Orçamento**. s.d. Disponível em: <<https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento>>. Acesso em: 28 de maio de 2023.

CINGOLANI, L. **The state of state capacity: a review of concepts, evidence and measures** (No. 53, Working Paper). Maastricht: UNU-MERIT, 2013.

GRIN, E. J.; DEMARCO, D. J.; ABRUCIO, F. L. Capacidades estatais em governos subnacionais: dimensões teóricas e abordagens analíticas. In: GRIN, E. J.; DEMARCO, D. J.; ABRUCIO, F. L. (Orgs.). **Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro**. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV. 2021. Capítulo 1 p. 42-85.

LIMA, L. L.; LUI, Lizandro, RUIZ, K. P.; DIAS, G. V. R. S.; PAPI, L. P.; DEMARCO, D. J. Plano Plurianual como proxy para medir capacidades estatais: um estudo sobre o planejamento governamental nos municípios da região metropolitana de Porto Alegre. *urbe*. Revista Brasileira de Gestão Urbana, v. 12, e20190147, 2020b. <https://doi.org/10.1590/2175-3369.012.e20190147>.

PAPI, L. P.; DEMARCO, D. J.; LIMA, L. L. Capacidades estatais e planejamento governamental municipal: uma análise do Rio Grande do Sul. In: VI ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 2019, Salvador. *Anais...* Salvador: EBAP, 2019. p. 1-16.

PAPI, L. P.; AGUIAR, R. B.; LIMA, L. L.; LUI, L. Planejamento Governamental e Capacidades estatais nos Municípios Brasileiros. In: GRIN, E. J.; DEMARCO, D. J.; ABRUCIO, F. L. (Orgs.). **Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no**

federalismo brasileiro. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2021, Cap. 4, p. 170-197.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE - PROMETA - Programa de Metas. Disponível em: <<https://prefeitura.poa.br/smpg/prometa>>. Acesso em: 03 de maio de 2025.

SOUZA, C. Capacidade Burocrática no Brasil e na Argentina: Quando a Política faz a Diferença. *In*: GOMIDE, A. A.; BOSCHI, R. R. (orgs.). **Capacidades Estatais em Países Emergentes: o Brasil em perspectiva comparada**. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2016.