

**FACULDADE LATINO-AMERICANA DE CIÊNCIAS SOCIAIS
FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO**

FÁBIO RICARDO CARDOSO MAGALHÃES

**ANÁLISE DO ALINHAMENTO METODOLÓGICO E DO CICLO DE
PLANEJAMENTO DA GESTÃO 2017-2020 DA CIDADE DE SÃO FRANCISCO DE
PAULA – RS**

São Paulo

2021

FÁBIO RICARDO CARDOSO MAGALHÃES

**ANÁLISE DO ALINHAMENTO METODOLÓGICO E DO CICLO DE
PLANEJAMENTO DA GESTÃO 2017-2020 DA CIDADE DE SÃO FRANCISCO DE
PAULA – RS**

Dissertação apresentada ao curso Maestría Estado, Gobierno y Políticas Públicas da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais e Fundação Perseu Abramo, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Magíster em Estado, Gobierno y Políticas Públicas.

Orientadora: Profa. Dra. Natália Norchese Fingerhann

São Paulo

2021

MAGALHÃES, Fábio Ricardo Cardoso.

Análise do alinhamento metodológico e do ciclo de planejamento da gestão 2017-2020 da cidade de São Francisco de Paula – RS/ Fábio Ricardo Cardoso Magalhães. São Paulo: FLACSO/FPA, 2021.

Quantidade de folhas f.: 2008

Dissertação (Magíster en Estado, Gobierno y Políticas Públicas), Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, Fundação Perseu Abramo, Maestría Estado, Gobierno y Políticas Públicas, 2021.

FÁBIO RICARDO CARDOSO MAGALHÃES

**ANÁLISE DO ALINHAMENTO METODOLÓGICO E DO CICLO DE
PLANEJAMENTO DA GESTÃO 2017-2020 DA CIDADE DE SÃO FRANCISCO DE
PAULA – RS**

Dissertação apresentada ao curso Maestría Estado, Gobierno y Políticas Públicas, Facultad Latino-Americana de Ciencias Sociales, Fundación Perseu Abramo, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Magíster em Estado, Gobierno y Políticas Públicas.

Aprovada em:

Profa. Dra. Natalia Noschese Fingermann - FLACSO Brasil/FPA

Prof. Dr. Prof. Dr. Greiner Costa - UNICAMP

Profa. Dra. Wendy Carraro - UFRGS

Prof. Dr. Marcelo Manzano - FLACSO

O Conhecimento é a única realidade que se multiplica quando é dividido.

Paulo Freire

AGRADECIMENTO

No ato de agradecer, corre-se o risco de esquecer algumas pessoas, por isso, vou correr este risco, pois posso não lembrar de algumas pessoas que participaram e contribuíram para que a conclusão deste trabalho fosse possível, já que foram muitas as que me incentivaram e me deram apoio ao longo desta jornada.

Em primeiro lugar, agradeço às minhas amadas filhas, Karla, Jéssica e Sofia, vocês são as minhas maiores incentivadoras! Orgulho-me em deixar um exemplo e um legado para esses meus tesouros.

A todos os professores que estiveram presentes durante este curso, em especial à Professora Natália, que, com seu apoio e dedicação, orientou-me de forma muito capaz e harmoniosa.

À professora Wendy, que foi minha grande incentivadora na pesquisa anterior e que me despertou para enfrentar este mestrado.

Aos meus colegas de pólo de Belo Horizonte, em especial ao Lula, Dimas, Paulo e ao Manoel, que me acolheram durante os estudos.

Ao meu pai (in *memoriam*) e à minha mãe, que sempre me apoiaram nos estudos.

Aos amigos Manoel, Edmilson, Cezar e Silvana, que me deram orientações e sugestões muito determinantes para a escolha do tema desta pesquisa.

À minha companheira, Ida, e sua família, que me acolheram e me incentivaram no decorrer do desenvolvimento deste estudo.

À banca de qualificação, composta pelos Professores Marcelo Manzano, Greiner Costa, Wendy Carraro e Natalia Noschese Fingeremann, pela disponibilidade para a avaliação final desta dissertação.

À Fundação Perseu Abramo, que me proporcionou esse magnífico curso, com um conteúdo bastante qualificado pela Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, e aos seus profissionais de alto nível, os quais tive o prazer de conviver durante três anos de estudo e muita interatividade.

Finalmente, agradeço pelas experiências de trabalho compartilhadas e pelas boas amizades construídas nesse período de minha formação.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Triângulo de governo.....	75
Figura 2 - O ciclo de análise dos momentos das mudanças	78
Figura 3 - Dimensões do Plano Plurianual 2012-2015.....	98
Figura 5 - Mapa de localização São Francisco de Paula	110
Figura 6 - Quadro de participação dos setores econômicos	111
Figura 7 - Organograma da Secretaria Municipal de Planejamento, Urbanismo, Habitação e Gestão	114
Figura 8 - Processo de elaboração do <i>technology Roadmapping</i>	174
Figura 9 - Adaptação do T- Plan. do <i>technology Roadmapping</i>	175
Figura 10 - Usos potenciais do <i>technology Roadmapping</i>	175
Figura 11 - Lente sobre o alinhamento de planejamento	176
Figura 12 - União da <i>technology Roadmapping</i> com o Plano Plurianual	178

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Histórico das operações de crédito (R\$) – São Francisco de Paula	121
Gráfico 2 - Receita Municipal dos impostos IPTU – ISS - ITBI	124
Gráfico 3 - Número de servidores com nível superior	124
Gráfico 4 - Receita do Sistema Único de Saúde – comparativo municípios vizinhos	126
Gráfico 5 - Recurso do Sistema Único de Saúde por habitante.....	127
Gráfico 6 - Comparação entre a receita tributária x IPTU/ISS/ITBI.....	127
Gráfico 7 - Comparativo receita total x receitas transferências.....	128
Gráfico 8 - Relação entre transferências união/estado x receita total.....	128
Gráfico 9 - Relação entre receita tributária municipal x receita total.....	129
Gráfico 10 - Pagamento da dívida	129
Gráfico 11 - Relação entre transferências União & Estado	130
Gráfico 12 - Transferências do Tesouro Nacional para São Francisco de Paula em 2020....	130
Gráfico 13 - Evolução da receita dos <i>royalties</i>	131
Gráfico 14 - Evolução Histórica do PIB de São Francisco de Paula RS	131
Gráfico 15 - Retorno do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços do Estado para São Francisco de Paula	132
Gráfico 16 - Histórico do <i>technology Roadmapping</i>	173

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Periodização para o estudo conjunto do planejamento governamental e da gestão pública no Brasil – 1889-2010	25
Quadro 2 - Resumo planos econômicos no Brasil – 1964-1985	36
Quadro 3 – Resumo planos plurianuais no Brasil -1991-2015	50
Quadro 4 – Temática dos planos econômicos no Brasil - 1948-2015	51
Quadro 5 - Tipos de planos econômicos no Brasil	52
Quadro 6 - Trajетórias das estratégias do Plano Plurianual 2004-2015 - (crescimento econômico com inclusão social)	88
Quadro 7 - Cronograma de elaboração do Plano Plurianual 2016-2019	90
Quadro 8 - Estrutura do Plano Plurianual 2012-2015 – Governo Federal	91
Quadro 9 - Diretrizes para elaborar a visão estratégica de um governo	94
Quadro 10 - Diretrizes para elaborar a visão estratégica de um governo	95
Quadro 11 - Diretrizes para elaborar programas e projetos	96
Quadro 12 - Diretrizes para monitoramento e avaliação do planejamento	97
Quadro 13 - Conceitos dos Parâmetros do <i>Technology Roadmapping</i>	99
Quadro 14 - Desenho Básico do Plano Plurianual	101
Quadro 15 - Parâmetros para elaboração do <i>Technology Roadmapping</i>	101
Quadro 16 - Histórico da secretaria do planejamento (1994-2017).....	113
Quadro 17 - Servidores da Secretaria Municipal de Planejamento, Urbanismo, Habitação e Gestão	115
Quadro 18 - 20 Propostas do Plano de Governo	138
Quadro 19 - 20 Propostas do Plano de Governo x Plano Plurianual	147
Quadro 20 – Propostas de Plano de Governo X Orçamentos	158
Quadro 19 - Estrutura do mapa do alinhamento Plano Plurianual de São Francisco de Paula x Metodologia Federal.....	180
Quadro 20 - Alinhamento total do Plano Plurianual x Metodologia Federal.....	181
Quadro 21 - Alinhamento parcial do Plano Plurianual	181
Quadro 22 - Totalmente desalinhado o Plano Plurianual.....	182
Quadro 23 - Ciclo de planejamento alinhado.....	183
Quadro 24 - Ciclo de planejamento parcialmente alinhado	183
Quadro 25 - Ciclo de planejamento totalmente desalinhado	184
Quadro 26 - Ciclo de planejamento totalmente desalinhado	185

Quadro 27 – Mapa do <i>Technology Roadmapping</i> parcialmente alinhado	185
Quadro 28 – Mapa do <i>Technology Roadmapping</i> totalmente desalinhado.....	186
Quadro 29 - Análise Plano Plurianual 2018-2021 - município de São Francisco de Paula..	188
Quadro 30 - Alinhamento metodologia - município de São Francisco de Paula	191
Quadro 31 - Mapa alinhamento ciclo de planejamento - município de São Francisco de Paula	192
Quadro 32 - Mapa geral alinhamento do planejamento - município de São Francisco de Paula	193

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Desempenho econômico no Brasil - 1955-1961	33
Tabela 2 - Desempenho econômico no Brasil - 1961-1965	33
Tabela 3 - Desempenho econômico e inflação no Brasil - 1964-1968.....	37
Tabela 4 - Desempenho econômico e inflação no Brasil - 1968-1973.....	40
Tabela 5 - Desempenho econômico no Brasil - 1974-1979	43
Tabela 6 - Indicadores econômicos no Brasil - 1970-1984	44
Tabela 7 - Indicadores econômicos no Brasil - 1985-1989	46
Tabela 8 - Resumo planos econômicos no Brasil - 1990-1994	48
Tabela 9 - Os três cintos de Matus.....	86
Tabela 10 - Mercado de trabalho, segundo número de funcionários em 2018.....	111
Tabela 11 - Acompanhamento da Execução Orçamentária 2009-2020 – São Francisco de Paula	120
Tabela 12 - Comparativo entre cidades vizinhas – captação recursos do Sistema Único de Saúde	126
Tabela 13 - Previsão de receita a Lei.....	145
Tabela 14 - Previsão de receita ao PL	145

RESUMO

Este estudo teve como objetivo analisar o planejamento governamental, com foco na esfera municipal. Seu objetivo foi analisar o grau de alinhamento da metodologia de planejamento do governo municipal à metodologia estabelecida pelo governo federal. Trata-se de um estudo de caso, da cidade de São Francisco de Paula, no Rio Grande do Sul (RS), que foi realizado no período de 2017 a 2020. Pesquisou-se sobre a história do planejamento brasileiro e as últimas administrações da cidade, apresentando-se os conceitos de planejamento estratégico situacional (PES), a metodologia de planejamento federal para elaboração do Plano Plurianual (PPA), a análise documental do ciclo de planejamento e os conceitos da metodologia *Technology Roadmapping* (TRM). Concluiu-se, com a análise do mapa TRM, que o planejamento governamental da cidade e a metodologia estão desalinhados por falta de estrutura governamental, de decisão política de usar o planejamento e de servidores capacitados.

Palavras-chave: Planejamento. Alinhamento. Metodologia. Roadmap - TRM. Ciclo Planejamento.

ABSTRACT

This study aimed to analyze the government planning, focusing on the municipal sphere. It aimed to analyze the alignment degree of the municipal government's planning methodology with the methodology established by the federal government. This is a case study from the city of São Francisco de Paula, in Rio Grande do Sul (RS), which was carried out from 2017 to 2020. A research regarding the history of Brazilian planning and the city's last administrations was conducted, presenting the concepts of situational strategic planning, the federal planning methodology for drawing up the Multiannual Plan (MAP), the documentary analysis of the planning cycle, and the concepts of the Technology Roadmapping (TRM) methodology. It was concluded, with the analysis of the TRM map, that the government planning of the city and the methodology are out of line due to the lack of government structure, of political decision to use the planning and of qualified servers.

Keywords: Planning. Alignment. Methodology. Roadmap – TRM. Planning Cycle.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

BADESUL	Banco de Desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal
CF 88	Constituição Federal de 1988
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
COMUDE	Conselho Municipal de Desenvolvimento
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
DASP	Departamento de Administração do Serviço Público
EAESP	Escola de Administração de Empresas de São Paulo
EFT	Eficácia Formal ou Técnica
EMP	Eficácia Material ou Política
ESG	Escola Superior de Guerra
ETA	Estação de Tratamento de Água
EUA	Estados Unidos da América
FHC	Fernando Henrique Cardoso
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IGP-M	Índice Geral de Preços Mercado
INSS	Instituto Nacional de Seguro Social
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPERGS	Instituto de Previdência do Estado do Rio Grande do Sul
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
ISS	Imposto Sobre Serviços
ITBI	Imposto de Transferências de Bens Imóveis
JK	Juscelino Kubitschek
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
PAEG	Programa de Ação Econômica do Governo
PDDES	Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social

PEBNDES	Banco Nacional do Desenvolvimento
PED	Plano Econômico de Desenvolvimento
PES	Planejamento Estratégico Situacional
PG	Plano de Governo
PGMS	Programas de Gestão, Manutenção e Serviços
PIB	Produto Interno Bruto
PL	Projeto de Lei
PND	Planos Econômicos de Desenvolvimento
PP	Partido Progressista
PPA	Plano Plurianual
PT	Partido dos Trabalhadores
PT	Programas Temáticos
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
RS	Rio Grande do Sul
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio ao Empreendedor
SFP	São Francisco de Paula
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde
TCC	Trabalho de Conclusão de Curso
TCE RS	Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul
TCE	Tribunal de Contas do Estado
TRE	Tribunal Regional Eleitoral
TRM	<i>Technology Roadmapping</i>
UAB	Universidade Aberta do Brasil
UAB	Universidade Aberta do Brasil
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
VALE	Vale do Rio Doce

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	17
2 HISTÓRIA DO PLANEJAMENTO E DILEMAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL	22
2.1 HISTÓRIA DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL DO BRASIL	25
2.1.1 Ciclo 1869-1930 Planos Brasil Imperial e Primeira República	26
2.1.2 Ciclo 1933-1955 - Era Getúlio Vargas – Nacional-Desenvolvimentista.....	28
2.1.3 Ciclo 1956-1964 - Era Juscelino Kubitschek – Internacionalização Econômica	30
2.1.4 Ciclo 1964-1979 – Regime Militar – Crescimento com Piora Distributiva	35
2.1.5 Ciclo 1980-1989 – Redemocratização – Crise do Desenvolvimentismo	45
2.1.6 Ciclo 1990-2010 – Consolidação Democrática e Reformas Estruturais	47
2.2 DILEMAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL	52
3 O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL.....	64
3.1 O MÉTODO: CONCEITOS E FERRAMENTAS.....	68
3.2 CONCEITO E A DESCRIÇÃO DO TRIÂNGULO DE GOVERNO	74
3.3 CONCEITO E DESCRIÇÃO DOS TRÊS CINTOS DO GOVERNO	82
4 METODOLOGIA DE PLANEJAMENTO DO PLANO PLURIANUAL (2016-2019/2012-2015) DO GOVERNO FEDERAL.....	87
4.1 BASE LEGAL, CONCEITUAL E METODOLOGIA PARA ELABORAÇÃO DO PLANO PLURIANUAL.....	92
4.2 DESCRIÇÃO DOS PARÂMETROS PARA COMPOR O <i>TECHNOGY ROADMAPIPING</i> , COM BASE NO MODELO DE PLANEJAMENTO FEDERAL DE 2012.....	97
4.2.1 Primeiro Parâmetro: Dimensão Estratégica do Plano Plurianual.....	102
4.2.2 Segundo Parâmetro: Programas Temáticos do Plano Plurianual	103
4.2.3 Terceiro Parâmetro: Programas de Gestão, Manutenção e Serviços do Plano Plurianual.....	104
4.2.4 Quarto Parâmetro: Objetivos do Plano Plurianual	104
4.2.5 Quinto Parâmetro: Meta do Plano Plurianual	105
4.2.6 Sexto Parâmetro: Iniciativa do Plano Plurianual.....	105
4.2.7 Sétimo Parâmetro: Participação Social do Plano Plurianual.....	106

4.2.8 Oitavo Parâmetro: Regionalização do Plano Plurianual.....	106
4.2.9 Nono Parâmetro: Conhecimento Políticas Públicas do Plano Plurianual	107
4.2.10 Décimo Parâmetro: Execução de Políticas Públicas do Plano Plurianual	107
4.2.11 Décimo Primeiro Parâmetro: Parcerias do Plano Plurianual.....	107
4.2.12 Décimo Segundo Parâmetro: Foco na Efetividade do Plano Plurianual.....	107
4.2.13 Décimo Terceiro Parâmetro: Foco na Eficácia do Plano Plurianual	107
4.2.14 Décimo Quarto Parâmetro: Diretriz na Alocação dos Recursos do Plano Plurianual	108
5 HISTÓRICO DO PLANEJAMENTO E CARACTERIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE SÃO FRANCISCO DE PAULA	109
5.1 DADOS GERAIS E CARACTERÍSTICAS DA CIDADE DE SÃO FRANCISCO DE PAULA.....	110
5.2 HISTÓRICO RECENTE (1994-2020) DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL MUNICIPAL.....	112
6 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DO CICLO DE PLANEJAMENTO DA GESTÃO 2017-2020 DO MUNICÍPIO DE SÃO FRANCISCO DE PAULA	134
6.1 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DO PLANO DE GOVERNO DA GESTÃO 2017-2020	134
6.2 ANÁLISE DO PLANO DE GOVERNO DA GESTÃO 2017-2020	141
6.3 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DO PLANO PLURIANUAL E SEUS PROGRAMAS TEMÁTICOS DA GESTÃO 2017-2020	144
6.4 ANÁLISE DO PLANO PLURIANUAL 2018-2021	153
6.5 APRESENTAÇÃO E ESTRUTURA DOS ORÇAMENTOS E SEUS PROJETOS (2018, 2019 E 2020) DA GESTÃO (2017-2020).....	156
6.6 ANÁLISE DOS ORÇAMENTOS DE 2018, 2019 E 2020.....	166
7 METODOLOGIA <i>TECHNOLOGY ROADMAPPING</i> E A ESTRUTURAÇÃO DO MAPA DE PLANEJAMENTO	171
7.1 BREVE HISTÓRIA DA <i>TECHNOLOGY ROADMAPPING</i>	172
7.2 CONCEITOS E BENEFÍCIOS DA <i>TECHNOLOGY ROADMAPPING</i>	173
7.3 ADEQUAÇÃO E APLICAÇÃO DA <i>TECHNOLOGY ROADMAPPING</i> AO CENÁRIO GOVERNAMENTAL	177

7.3.1 Primeiro Mapa – Metodologia e Mapa de Alinhamento do Planejamento Plurianual	178
7.3.2 Segundo Mapa – Mapa do Alinhamento do Ciclo de Planejamento	182
8 ELABORAÇÃO DO <i>TECHNOLOGY ROADMAPPING</i> E ANÁLISE DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL DA GESTÃO 2017-2020	187
8.1 PARTE 1: ANÁLISE E ELABORAÇÃO DO <i>TECHNOLOGY ROADMAPPING</i> - METODOLOGIA DE ELABORAÇÃO DO PLANO PLURIANUAL	187
8.2 PARTE 2: ELABORAÇÃO E ANÁLISE CICLO DE PLANEJAMENTO MUNICIPAL	191
9 CONSIDERAÇÕES FINAIS	194
REFERÊNCIAS	203

1 INTRODUÇÃO

A Constituição de 1988 estabeleceu, no Brasil, um novo marco no planejamento governamental. A história de formação do Estado brasileiro tinha, até então, poucas experiências exitosas desse planejamento como nos governos Getúlio Vargas, Juscelino e militares, até 1974, quando o cenário econômico e geopolítico mundial se transformou com as crises de petróleo, alta de juros, nascimento do neoliberalismo (Estado mínimo) e do rentismo no Brasil. Segundo Belchior (1999), todos esses fatos das décadas de 70 e 80 transformaram e impactaram na forma de se governar pela escassez de recursos financeiros, pela preocupação em manter o equilíbrio fiscal e pelo controle da inflação. Essa autora descreve que, no cenário global regido pelo paradigma neoliberal, os governantes tiveram um maior desafio que os fez aprimorar suas capacidades e seus conhecimentos gerenciais de forma a utilizarem os recursos escassos na solução dos problemas da sociedade.

Na esfera municipal, esse paradigma afetou drasticamente o planejamento, o qual passou a ter que se adequar ao plano plurianual (PPA), conforme prevê a Constituição Federal de 1988 (CF 88) (TONI, 2016). A esfera municipal, que foi incluída como um novo nível governamental pela CF 88, exigiu um novo patamar de conhecimento e responsabilidade para os próximos gestores municipais. Os novos paradigmas direcionaram a ação do Estado para o cidadão e para valorização do corpo funcional e modernização da gestão pública e são basilares para o sucesso de um governo.

Nesse contexto, este estudo sobre o planejamento governamental da cidade de São Francisco de Paula, no Rio Grande do Sul (RS), desenvolve-se dando continuidade ao estudo sobre esse mesmo planejamento da gestão 2012-2015, de Demarco (2017). O foco desta pesquisa é a gestão municipal de 2017-2020, e tem como objetivo demonstrar como a atual gestão municipal realizou o alinhamento metodológico com o governo federal, e como foi o processo de inclusão das propostas do plano de governo no ciclo de planejamento formado pelo PPA e pelos orçamentos.

Para isso, é necessário se conhecer a história do planejamento brasileiro, fazendo-se um paralelo com a história do planejamento recente de São Francisco de Paula. Inicia-se descrevendo a teoria e os conceitos do planejamento tradicional adotado na maioria das gestões públicas e o Planejamento Estratégico Situacional (PES) como uma grande oportunidade de transformação na forma de se fazer planejamento. Esta pesquisa demonstra a metodologia do planejamento governamental federal e a metodologia de elaboração do mapa *Technology*

Roadmapping (TRM). O resultado esperado é uma visão gráfica da metodologia do Alinhamento do PPA e de todo o ciclo de planejamento governamental da gestão municipal de 2017-2020.

Justifica-se a escolha deste tema pelo impacto na qualidade das gestões públicas que utilizam o planejamento como uma ferramenta que amplia a capacidade de se governar e por se ter poucos estudos de planejamento a nível municipal, pelo fato de ser um assunto recente. Conhecer e entender os meandros de uma gestão municipal fornece dimensão e oportunidade de se plantar grandes transformações ao se refletir sobre este estudo.

O desenvolvimento metodológico sobre o planejamento do governo federal está mais avançado em relação à esfera municipal, tendo em vista que possui uma história e um acúmulo de conhecimento construído desde 1930. Por isso, neste estudo se adota o modelo de planejamento federal (2012-2013) como referência para análise do planejamento municipal. Dessa forma, induz-se uma reflexão aos governos municipais para adotar esse modelo como possível revisão dos conceitos sobre planejamento. Adotar e alinhar a metodologia seria uma forma técnica de atender os requisitos para captação de recursos da União e dos Estados.

Esta pesquisa pretende acompanhar como as propostas apresentadas no plano de governo da atual gestão municipal foram transportadas para o PPA e orçamentos. Esse processo será demonstrado, analisado e transformado em um mapa TRM, que é uma ferramenta visual de planejamento corporativo. Busca-se apresentar o resultado de uma forma gráfica, além do conteúdo escrito, para melhor entendimento dos interessados no tema.

As dificuldades para modernizar a gestão pública e o desafio de como realizar essa transformação foram determinantes para a continuidade desta pesquisa. Buscou-se apoio em reflexões de teóricos que abordavam o tema de uma forma ampla e geral, tais como Matus (1996), Belchior (1999) e De Toni (2016). Pretende-se utilizar o caminho que vai desde a esfera municipal, para conhecer e demonstrar como o planejamento é pensado na cidade de São Francisco de Paula-RS, um cenário que pode ser visto e repetido em muitos municípios brasileiros.

Tem-se o intuito de entender sobre o planejamento na cidade de São Francisco de Paula, e sobre um dos grandes problemas das gestões públicas municipais: a baixa capacidade estatal e a dificuldade de planejamento governamental, que resultam em governos pouco eficientes, eficazes e efetivos. Eficientes, no sentido de as ações chegarem à ponta da sociedade por produtos e serviços; eficaz, na maximização do uso dos recursos disponíveis; e efetivo, quando

cenários de problemas e demandas da sociedade são transformados em eventos e projetos de sucesso.

Desta forma, tenciona-se desvendar as dificuldades e as limitações do gestor municipal para realizar o planejamento de seu governo. Ao se analisar a metodologia de planejamento, cogita-se verificar se usaram métodos e modelos para planejar e governar. Ao acompanhar as propostas durante a gestão, intenciona-se descobrir se essas são incluídas, focadas e se viraram um compromisso.

As respostas geradas por este estudo podem apresentar algumas alternativas para qualificar a gestão pública municipal. Busca-se mostrar os problemas e as sugestões para que gestores eleitos, políticos e servidores municipais reflitam e entendam que gestão pública moderna exige profissionalização e capacitação para se gerar resultados. O mapa TRM, que será elaborado com base nas análises do planejamento municipal realizado, tenda ser o embrião de uma ferramenta gráfica e visual de avaliação de uma gestão pública municipal. Com isso, justifica-se a relevância social desta pesquisa que coloca, no centro da arena política, a fotografia atual da capacidade de planejar na esfera municipal, estabelecendo o ponto de partida para a transformação da gestão pública da cidade estudada e que pode ser ampliada para muitas outras cidades.

Na seção 1, delinea-se a história do planejamento do Brasil, para possibilitar o entendimento de como esse processo de profissionalização e qualificação aconteceu na esfera federal. Inicia-se com a Guerra do Paraguai, traçando os acontecimentos até 2015, período que se pode constatar altos e baixos do planejamento. O planejamento no Brasil começou com os engenheiros, passou pelos economistas e agora exige equipes multidisciplinares, em função de sua complexidade. Nas fases altas, o planejamento foi uma grande ferramenta de apoio e, nas baixas, ele não era a prioridade. Aspira-se evidenciar a importância de os gestores públicos terem, constantemente atualizados, uma visão de futuro e pensamento estratégico para e seus municípios, pois mudanças de cenários geopolíticos podem transformar ações positivas em negativas. A globalização da economia aproximou as oportunidades, mas trouxe impactos mais rápidos de problemas que afetam as gestões públicas.

Na seção 2, tem-se o estudo do PES, de Matus (1996), que surgiu da crítica ao modelo tradicional de planejamento centralizador e unilateral comum entre as gestões brasileiras. Visa-se expor os principais conceitos e ferramentas, de maneira a apresentar uma nova forma de se governar que esteja alinhada com o modelo de planejamento governamental do governo federal de 2012/2013. Matus (1996) descreve análises e frases que definem a maioria das gestões

públicas, formas de pensar dos técnicos e políticos. Sua proposta central para transformação das gestões públicas é a criação de uma nova camada ou função, um novo perfil de servidor que junte a política e a técnica, formando a tecnopolítica, e esse novo perfil é a sua grande contribuição para transformar as gestões municipais. As críticas contundentes ao modelo tradicional e normativo de planejamento são penetrantes e desafiadoras. Esta seção deve instigar a imaginação e a projeção de uma nova visão de gestão pública, o que explica a inclusão do PES neste estudo.

Na seção 3, exibe-se a metodologia de planejamento governamental federal de 2012/2013, para elaboração do PPA. Adota-se esse modelo, tendo em vista que o novo modelo do governo federal, de 2019, tirou o foco dos grandes problemas nacionais, tais como desemprego e desenvolvimento econômico, passando a atenção para diretrizes vinculadas às atribuições das estruturas administrativas. Entende-se que houve um retrocesso na metodologia de planejamento. Assim, traça-se o passo a passo de como elaborar um planejamento moderno e descentralizado, com foco nos macros objetivos de um governo municipal, uma vez que se almeja expor como existem formas diferentes para se elaborar um planejamento. O governo federal de 2013 executou um programa de capacitação municipal para elaboração de PPA e seus resultados não foram animadores. As razões e justificativa para esse resultado devem ser evidenciados neste estudo.

Na seção 4, dedica-se ao planejamento da gestão municipal 2017-2020 da cidade de São Francisco de Paula-RS. O primeiro passo é conhecer a história recente dos planejamentos municipal e brasileiro, estabelecendo um comparativo que tenciona indicar os atuais nível e estágio que a gestão municipal se encontra. Utilizando-se gráficos e quadros, revela-se dados importantes para se ter uma visão histórica das receitas, despesas, investimentos, dívida, gastos com pessoal e custeio do município. Essas informações serão relevantes para que se possa entender o passado e o presente da gestão pública municipal da cidade em estudo. Tende-se a mostrar que os problemas da gestão pública são quase os mesmos na esfera governamental, estadual e municipal. Essa seção é como uma fotografia do planejamento municipal.

Na seção 5, são construídas as bases para a elaboração do mapa TRM de todo o ciclo de planejamento, por meio de pesquisa e análise documental do plano de governo, do PPA e de orçamentos. O mapa TRM é o ponto central desta pesquisa, pois ele esboça o alinhamento da metodologia e das propostas no ciclo de planejamento municipal estudado. Destaca-se 20 ideias ou propostas do plano de governo e se verifica como elas foram sendo incorporadas nos documentos do PPA e orçamentos. É um processo de análise e visualização ao mesmo tempo,

de forma que seja possível desenvolver o mapa TRM. Nessa seção, analisa-se o plano de governo e se comenta cada ponto destacado. Averigua-se o alinhamento entre plano de governo e PPA e, ao estudar o plano de governo e o PPA e orçamentos, tende-se a observar que as ações propostas estão conectadas e articuladas entre si. Assim, busca-se conhecer todo o processo de planejamento e sua lógica conceitual.

Na seção 6, exibe-se a ferramenta de planejamento chamada TRM e sua adequação ao cenário público, de modo a estabelecer as condições para elaboração desse mapa no que tange ao planejamento da atual gestão municipal. Ele deve ser construído com base nas análises descritas nas seções anteriores, e há a pretensão de que ele permita uma visualização gráfica do planejamento realizado.

Na seção 7, demonstra-se a construção dos mapas TRM da metodologia de planejamento (parte 1) e do ciclo de planejamento (parte 2), os quais, ao final devem formar o mapa geral TRM sobre o planejamento governamental da cidade de São Francisco de Paula-RS. Utiliza-se esse espaço para analisar cada um dos mapas e para descrever o resultado final desta pesquisa.

Finaliza-se com as conclusões e sugestões para a correção ou qualificação do planejamento governamental da cidade. O caminho que se tenciona percorrer no desenvolvimento desta pesquisa, tenda ser um processo de reflexão sobre modelos, conceitos, ações, iniciativas e planejamento para um determinado período de tempo, o que pode revelar uma nova visão sobre como se pensa a gestão pública em um município de pequeno porte.

2 HISTÓRIA DO PLANEJAMENTO E DILEMAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL

Descreve-se, nesta seção, a história do planejamento governamental no Brasil e os dilemas atuais dos governantes frente às diversas crises econômicas. Destaca-se a visão a partir da esfera municipal, que é o cenário final desta pesquisa, para situar como os municípios foram afetados por esta história e diante de seus dilemas. Busca-se apresentar como o planejamento foi inserido na agenda, desde o Brasil Império e nos governos federais, a partir da década de 30, quando houve as primeiras iniciativas de intervenção econômica, visando o desenvolvimento do país. Parte-se da esfera federal, já que é por meio dela que se pode compreender como esse processo aconteceu (ou não) na esfera municipal, apontando seus dilemas e suas dificuldades; como os municípios incorporaram o planejamento governamental previsto na CF 88; e como as novas regras dos processos eleitorais obrigam os candidatos ao executivo a elaborarem planos de governo.

Embora a história do planejamento no país comece no segundo período do Brasil Império, após a Guerra do Paraguai, passe pela Proclamação da República, Estado Novo com Getúlio, Juscelino Kubitschek (JK), Jango, governos militares, governos da redemocratização e governos Lula e Dilma, todos, de uma forma ou outra, colaboraram com essa história. A crise dos anos 90 foi a mais impactante no cenário atual das gestões públicas, pois exigiu uma reforma da administração pública e a implantação do controle social.

Destaca-se os dilemas criados pela brutal mudança da crise dos anos 90, na qual o questionamento do Estado e de avanço da ideologia neoliberal defendia centralidade do mercado e a diminuição da interferência desse. Segundo Belchior (1999, p. 8):

Surge a proposta de um novo modelo de administração - denominado paradigma pós-burocrático, que se caracteriza por três elementos principais: orientação da ação do Estado para o cidadão, com ênfase no controle de resultados; valorização do corpo funcional (empowerment) e modernização dos sistemas de apoio à gestão pública. Nessa última linha, são propostos um conjunto grande de medidas, parte considerável delas consistindo na adoção de métodos de gestão empresarial. A recuperação da cultura de planejamento é uma dessas medidas.

Essas transformações no modelo do Estado repercutiram no arcabouço legal administrativo no Brasil e foram incorporadas novas formas de planejamento e ciclo do orçamento na CF 88. A valorização do corpo funcional baseado na sua capacitação se tornou um dos pilares da gestão pública moderna e do resgate do planejamento. A esfera municipal,

antes ausente da estrutura governamental no país, foi afetada por essa mudança no sistema orçamentário com o art. 165 da CF 88, pela crise econômica mundial e pelo fortalecimento do capitalismo financeiro.

Segundo De Toni (2003, p. 10), “o planejamento governamental aponta a necessidade, mais do que a possibilidade histórica, de sua retomada, em todas as esferas onde o setor público se organiza para garantir a produção direta ou o provimento de bens e serviços essenciais à reprodução social e ao desenvolvimento econômico e social”. Todo processo de organização governamental necessita de tempo, análise, conhecimento e ação por parte de pessoas preparadas e capacitadas. A construção de uma agenda política exige uma ação estratégica dos políticos, com diversos atores envolvidos, seguida de uma ação técnica pelo quadro de servidores, para elaborar e implantar as políticas públicas.

A capacidade de ação ou estatal depende do “poder de arrecadação dos impostos” (TILLY, 2007, p. 23), da habilidade do Estado de implementar seus objetivos, particularmente diante da oposição de seus grupos sociais poderosos (SKOCPOL, 1985) e do conjunto de instituições e instrumentos que dispõe o Estado para estabelecer os objetivos, transformá-los em políticas e implementá-las (SOUZA, 2016). Segundo Marengo, Strohschoen e Joner (2017, p. 4):

A Constituição de 1988 promoveu descentralização política com transferência de receitas, responsabilidades e autoridade administrativa, fiscal e política para governos subnacionais, associada à maior disponibilidade de recursos financeiros gerada pelo incremento em receitas próprias e de transferências intergovernamentais.

Essa descentralização promoveu grandes transformações na gestão municipal, dentre elas, o número de servidores municipais, no país, passou de 4,8 milhões, em 2005 para 6,6 milhões, em 2015 (MARENCO; STROHSCHOEN; JONER, 2017). Essas novas funções e responsabilidades exigem servidores com capacidade para se articularem com outras esferas de governos. Visa-se estudar o aumento do quantitativo de servidores da cidade de São Francisco de Paula, considerando sua atuação nas dimensões estratégica, tática ou operacional do planejamento governamental. Este será um contraponto aos autores Marengo, Strohschoen e Joner (2017) que colocam todos os servidores em um único bloco.

Analisando a capacidade estatal dos municípios no Brasil, sob a ótica de Tilly (2007), o poder dos municípios brasileiros, em média, é de 17% a 19% do total da arrecadação de impostos, de 2006 a 2010 (ESTUDO DA FIRJAN, 2012). O Estudo da Firjan (2012) revela que 81% a 83% dos municípios dependem da receita dos estados ou da União, sendo que seu poder

de desenvolvimento local fica muito limitado e dependente de fatores externos à sua gestão. O espaço de manobra orçamentário é limitado e o cenário globalizado da economia retira poder de ação dos governantes municipais. Este estudo tenciona demonstrar a capacidade de arrecadação da cidade de São Francisco de Paula.

No entanto, o conceito de capacidade estatal que se adota não é só o da capacidade de arrecadação dos municípios (TILLY, 2007, p. 24) ou o nível de profissionalização com a combinação de “estatutários” com “nível superior”, como indicaram os estudos de alguns autores. Cogita-se aprofundar este estudo na capacidade de planejar, na estrutura de planejamento e na verificação dos profissionais que dominam a função planejamento.

Ressalta-se o enfoque de capacidade de planejamento nas dimensões estratégicas e táticas dos governos municipais, pois o planejamento na dimensão operacional é realizado de uma forma rotineira e automática. Faz-se referência à capacidade de planejamento estratégico e tático dentro das dimensões da alta direção, na qual a inteligência governamental seria atribuída a agentes políticos e públicos com esse perfil e essa capacidade. Os conceitos mencionados são muito abrangentes e não detectam situações específicas ou pontuais que impactam diretamente na maior ou menor capacidade estatal de um município de pequeno porte.

Painter e Pierre (2005) argumentam que as capacidades necessárias aos Estados contemporâneos para produzir políticas públicas não seriam as mesmas dos anos de 1960 ou 1970, pois elas se baseariam em diferentes recursos e apresentariam outras manifestações. Segundo os autores, as “capacidades governativas” (governing capacities) estariam associadas às habilidades dos governos para: fazer escolhas e definir estratégias para a alocação de recursos, gerir eficientemente os recursos necessários para a entrega de resultados e mobilizar apoio e consentimento da sociedade para suas ações. A forma como Painter e Pierre trabalham o conceito chama a atenção para as características estruturais e os estoques de recursos do Estado, tendo a existência e a disponibilidade de um conjunto de sistemas de apoio para uso em ações específicas como indicadores (PAINTER; PIERRE, 2005, p. 5).

A habilidade de definir estratégias de alocação de recursos com o apoio da sociedade aumenta o potencial de realização de um governo. Muitas vezes, ter o recurso financeiro não significa bons resultados, nem ter políticas públicas. Ter possibilidade de captar recursos via transferência por meio de convênios e programas não significa que esses acontecerão sem a realização de procedimentos executados por profissionais capacitados. É preciso um bom projeto de governo e conhecimento para executá-lo, por isso é que muitos recursos financeiros são desperdiçados por falta de capacidade de governar. O foco deste estudo é estudar a capacidade de planejar e executar, a qual exige pessoas com conhecimento e competência para

realizar um planejamento estratégico e tático com um mínimo de inteligência governamental, atuando nas dimensões superiores em que são tomadas as decisões dentro de uma gestão pública moderna.

2.1 HISTÓRIA DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL DO BRASIL

A história do planejamento no Brasil está resumida no Quadro 1, elaborado por Cardoso Junior (2011) para estruturar e definir os ciclos do planejamento governamental e da gestão pública no Brasil (1889-2010). Por meio da análise desse processo histórico, demonstra-se que a atuação e intervenção do Estado, por meio do planejamento governamental, criaram as condições necessárias para a transformação e para o desenvolvimento do cenário econômico e social no Brasil. Salienta-se que todas essas iniciativas foram na esfera federal e se deixa uma pergunta para reflexão, direcionada à esfera municipal: *quando a esfera municipal no Brasil começou esse processo de utilizar o planejamento governamental para realizar a intervenção nos seus cenários locais?*

Quadro 1 - Periodização para o estudo conjunto do planejamento governamental e da gestão pública no Brasil – 1889-2010

Ciclos econômicos e políticos	Padrão de Estado	Contexto econômico-estrutural	Contexto político-institucional	Dimensões do planejamento governamental	Dimensões da gestão pública
1889-1930 Primeira República – desenvolvimento para fora	Dominância liberal-oligárquica	Economia cafeeira voltada para o exterior	Montagem do aparato estatal-burocrático	Ausência de planejamento: • Convênio de Taubaté • Crise de 1929	Patrimonialista
1933-1955 Era Getúlio Vargas – nacional-desenvolvimentismo	Dominância nacional-populista	Industrialização substitutiva de importações; bens de consumo não duráveis Dependência financeira e tecnológica	Montagem do sistema corporativista	Planejamento não sistêmico: • primeiras estatais • Plano Salte	Patrimonial-burocrática – DASP (1938)
1956-1964 Era Juscelino Kubitschek – internacionalização econômica	Dominância estatal-democrática	Industrialização pesada I: • bens de consumo duráveis • montagem do tripé do desenvolvimento	Acomodação e crise do modelo	Planejamento discricionário: • pensamento cepalino • ideologia desenvolvimentista • Plano de Metas (1956-1961)	Patrimonial-burocrática
1964-1979 Regime Militar – crescimento com piora distributiva	Dominância estatal-autoritária	Industrialização pesada II: • milagre econômico (1968-1973) • endividamento externo (1974-1989)	Consolidação institucional-autoritária	Planejamento burocrático-autoritário: • Escola Superior de Guerra (ESG); ideologia Brasil-Potência • PAEG (1964-1967) • II PND (1974-1979)	Patrimonial-burocrática – PAEG (1967)
1980-1989 Redemocratização – crise do desenvolvimentismo	Dominância liberal-democrática	Estagnação econômica: • inflação • endividamento externo (1974-1989)	Redemocratização Reconstitucionalização	Planos de estabilização: • Plano Cruzado (1986) • Plano Bresser (1987) • Plano Verão (1988) • Plano Collor (1989)	Patrimonial-burocrática – CF (1988)
1990-2010 Consolidação democrática – reformas estruturais	Dominância liberal-democrática	Reformas econômicas liberais: • estabilização monetária • endividamento interno (1995-2006) • reformas estruturais	Consolidação democrática Reforma gerencialista Experimentalismo societal	Planos de estabilização: • Plano Collor (1990) • Plano Real (1994) • Planos Plurianuais (PPAs) (2000-2011)	Patrimonial-burocrática Gerencialista Societal

Fonte: Cardoso Junior (2011, p. 13).

O Quadro 1 exhibe os ciclos econômico e políticos, padrão de Estado, contexto econômico-estrutural, contexto político institucional, dimensões do planejamento governamental e da gestão pública no Brasil, ou seja, demonstra um retrato amplo e resumido da história do planejamento, dividida em seis períodos: Primeira República (1889-1930); Getúlio Vargas (1933-

1955); JK (1956-1964); Regimes Militares (1964-1979); Redemocratização (1980-1989); e Consolidação da Democracia (1990-2010).

2.1.1 Ciclo 1869-1930 Planos Brasil Imperial e Primeira República

Este ciclo inicia na segunda metade do governo do D. Pedro II, após a Guerra do Paraguai, e vai até o início da era Vargas. Esse período foi de grandes transformações, foi quando aconteceu a Abolição da Escravatura e, logo em seguida, a Proclamação da República, encerrada com as consequências locais da crise mundial de 1929. Foi um período em que as ideais liberais e o poder oligárquico predominavam no Brasil pela importância econômica da exportação do café. O aparato estatal-burocrático começava a se formar, mas a gestão pública ainda era dominada pelo patrimonialismo e clientelismo, sem uma distinção entre as esferas pública e privada. Desse modo, há, nesse momento, uma ausência de planejamento governamental, sem que houvesse a preocupação em se criar estruturas administrativas voltadas para esta função.

Alguns fatos históricos dessa época para ilustrar o cenário econômico foram apresentados no documento Brasil (2009c, p. 12): “1890: Rui Barbosa reorganiza as finanças nacionais com nova legislação financeira; 1909: Nilo Peçanha cria Inspeção de Obras contra Secas (IOCS); 1920: Bulhões Carvalho realiza o primeiro censo nacional com valor real”. Segundo Lira (2004), os planos de viação do Segundo Reinado (1869–1889) podem ser apontados como os primeiros planos governamentais do Brasil Império, que eram concebidos por engenheiros e geógrafos, sem a participação da burocracia estatal.

Após a Guerra contra o Paraguai, o governo imperial implantou diversos planos focados no setor de transportes: Plano Moraes (1869), na navegação no interior do Brasil; Plano Queiroz (1874), que fez um esboço de um plano rodoviário; Plano Rebouças (1874), com a construção de ferrovias que ligassem os portos ao interior do país; Plano Bicalho (1881), que integrou ferrovias e a navegação; e plano Bulhões (1982). Lira (2012, p. 1) fez um resumo dos planos do Império:

Os planos para o império são planos de viação elaborados por engenheiros entre 1869 e 1889 para promover a integração do território brasileiro através das técnicas de circulação disponíveis: estradas, vias férreas e vias fluviais. Cada um, a seu tempo, defende uma proposta de circulação para o Brasil: integração prioritária no sentido leste —oeste ou norte—sul, ligação das vias férreas com os portos litorâneos ou com as nascentes dos rios, divisão das bacias hidrográficas e suas interconexões, trilhos feitos de madeira ou outros materiais, bitolas largas ou estreitas para as vias férreas.

O plano Moraes (1869) foi o primeiro pós Guerra do Paraguai e tinha uma concepção com base nas questões militares. Lira (2012, p. 2) escreveu: “o Plano Moraes buscava unificar as bacias hidrográficas através de vias fluviais, além das linhas de ferro correndo para o litoral, tendo papel de destaque a ligação da bacia do rio São Francisco com as linhas litorâneas”. O Plano Queiroz (1874) já tinha como principal eixo a construção de ferrovias, mas se valendo também das bacias hidrográficas. Lira (2012, p. 2) descreveu: “através das linhas férreas, cruzar o território no sentido leste—oeste enquanto as baças hidrográficas o cortam no sentido nortesul e privilegiando a saída para o Atlântico”. Sobre o Plano Rebouças (1874), Lira (2012, p. 2) destaca que era:

[...] o mais liberal de todos, procura promover o financiamento da circulação através de capitais privados e recomenda, ademais, que as ferrovias sejam construídas com madeira, material abundante no Brasil e com bitola estreita, no sentido de diminuir os custos, dada a enorme extensão do território.

Esse plano tinha como objetivo ligar o Atlântico com o Pacífico, visando facilitar a logística de exportação de produtos nacionais como café. Segundo Treigher (2018, p. 1) “os irmãos Rebouças são considerados os primeiros afrodescendentes brasileiros a cursar uma universidade e os dois maiores engenheiros do Brasil no século XIX”. Dentre suas obras estão: “o chafariz na Praça Zacarias, em Curitiba, a Estrada da Graciosa, a Ferrovia Paranaguá-Curitiba (considerada a maior obra da engenharia férrea nacional) e o Parque Nacional do Iguaçu são alguns dos legados dos engenheiros” (TREIGHER, 2018, p. 1).

Referentemente ao Plano Bicalho (1881), Lira (2012, p. 2) determina que ele “procura aprimorar não apenas o sistema de circulação, como a forma de subsídio que o Estado oferece na construção das ferrovias. Este plano é similar ao de Queiroz, com a diferença de que as linhas ferras estariam mais interiorizadas”. O Plano Bulhões (1982), “o mais simples de todos, desenha uma espécie de cruz no território brasileiro, cortando através de rios e trilhos o Brasil nos sentidos principais (norte e sul, leste e oeste)” (LIRA, 2012, p. 2). Portanto, esse período do planejamento no Brasil se caracterizou pelo transporte e logística para facilitar a integração do território e as exportações das manufaturas brasileiras.

2.1.2 Ciclo 1933-1955 - Era Getúlio Vargas – Nacional-Desenvolvimentista

Esse período foi marcado pela desorganização do capitalismo econômico mundial e por reflexos da crise mundial de 1929. Os liberais perderam poder bem como as oligarquias rurais, dando o início do processo de industrialização no Brasil, visando a substituição das importações de bens de consumo não durável. Nesse período o mundo via o surgimento da burocracia como reação ao patrimonialismo, e o modelo de administração pública burocrática foi adotado em muitos países, para substituí-lo, no qual os patrimônios público e privado eram confundidos, dando oportunidade para o clientelismo, nepotismo, empreguismo e corrupção (FERREIRA, 1996). A Era Getúlio se apoiou na burocracia weberiana para organizar o Estado. Segundo Monteiro (2011, p. 1):

A modernização burocrática brasileira surge nos anos 30, no contexto da aceleração da indústria nacional e com fortes influências da reforma norte-americana, constituindo um processo de racionalização da administração pública com referências à teoria da administração científica de Frederick W. Taylor e do modelo racional legal de Max Weber, na tentativa de combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista.

Vargas enfrentou o modelo patrimonialista brasileiro com a modernização do Estado, mediante a burocracia, consoante Weber (1963), partindo de um conjunto de princípios calcados na racionalidade que regem tanto estruturas privadas quanto públicas, de acordo com regulamentos, leis ou normas administrativas. Nas palavras de Monteiro (2011, p. 1), o Estado desenvolvimentista contou com os pressupostos burocráticos, principalmente no plano ideológico, inscrevendo em seu aparelho grupos de diferentes interesses sociais, mediando e convertendo-os em interesses nacionais, graças à difusão da crença em um corpo burocrático neutro, apolítico e profissional, que tomava decisões públicas em função de uma racionalidade e da eficiência científicas, fundamentado na lei. Para Camargo (1992, p. 26) e Bresser-Pereira (2009, p. 27), Vargas fez um pacto no qual manteve compromisso com a velha oligarquia:

[...] a partir da Revolução de 30 o pacto entre oligarquias e Estado é quebrado e novos pactos surgem, contemplando outros setores da sociedade. É quando o presidente Getúlio Vargas assume o Pacto Popular Nacional ou Pacto Corporativo, no qual permanece comprometido com setores da velha oligarquia, porém abre espaço para a incipiente burguesia industrial, a nova burocracia pública moderna, além dos trabalhadores, militares e da Igreja.

Vargas, com esse Pacto Corporativo, não interferiu nas administrações estaduais. Por exemplo, não estendeu o concurso público para servidores públicos estaduais, ficando só a obrigação na esfera federal. O Departamento de Administração do Serviço Público (DASP) foi o grande ator da reforma burocrática no Brasil e passou a ser o principal órgão de assessoramento técnico da presidência para assuntos diversos, de forma que seus argumentos técnicos, com base nos princípios da Administração Científica, pudessem, igualmente, ser utilizados por Vargas para embasar decisões políticas (BRESSER-PEREIRA, 2009).

O assessoramento técnico realizado pelo órgão da estrutura governamental ligado ao chefe de Estado demonstra que Vargas trabalhou a política com a técnica em conjunto. Uma fórmula que promoveu grandes resultados e transformações para a época. Esse modelo é defendido por Matus (1996) e De Toni (2016) e se trata da metodologia de planejamento do governo federal de 2012, que é alvo desta pesquisa. Resende (2011, p. 178) descreveu a importância do DASP no ciclo do governo Getúlio Vargas:

Marcos importantes das medidas adotadas nesse período foram a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), de vários órgãos públicos com funções de regulação das principais atividades do setor agrário exportador e das duas empresas voltadas para o processamento de matérias-primas nacionais, a Companhia Siderúrgica Nacional e a Companhia Nacional de Alcalis. Coube ao DASP a tarefa de elaboração do primeiro plano quinquenal da história do planejamento brasileiro – o Plano Especial de Obras Públicas e Reaparelhamento da Defesa Nacional (1939-1943), que teve vida curta, tendo sido revisto e ampliado logo em seguida, assumindo o nome de Plano de Obras e Equipamentos (POE). Na verdade, como foi assinalado por alguns autores, esses planos não passavam de um rearranjo orçamentário, com o reforço de verbas e de controles sobre a execução dos projetos ali incluídos.

Vargas começou um processo de modernização da máquina pública sem precedentes até então no Brasil. Criou a Petrobrás (1953), a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal (CAPES), o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), além de diversos órgãos e vários deles com função de planejamento. Também fundou empresas de economia mista, como a Vale do Rio Doce (Vale) (1942) e a Companhia Siderúrgica Nacional (1941), no intuito de serem as grandes propulsoras do desenvolvimento econômico no país. É, mediante essas organizações que se inicia a articulação entre burocracia moderna e empresariado (BRESSER-PEREIRA, 2007, p. 7).

Segundo Pires *et al.* (2018, p. 41), a estrutura da administração pública no Brasil passou de patrimonialismo, pelo baixo volume de políticas públicas e de direitos de cidadania, bem como pelo frágil desempenho estatal, para a primeira iniciativa de reforma do aparato estatal

brasileiro, para a construção de um corpo burocrático profissional e meritocrático, o que ocorreu, a partir de 1930, com o início do primeiro governo do então presidente Getúlio Vargas. Salienta-se que a história do planejamento no Brasil mostra que a decisão política de usar o planejamento antecede a elaboração e a implantação de políticas públicas e a qualificação da gestão pública. Sem o planejamento dinâmico e atuante, com força política, não acontece o aumento da capacidade de se governar via políticas públicas e gestão qualificada.

Esta afirmação tem como base o conceito apresentado por Cavalcanti (2012, p. 8), que definiu que políticas públicas possuem algum envolvimento com recursos públicos geridos pelo poder público, mesmo quando são implantadas por organizações do setor privado ou por organizações não governamentais. A definição da destinação desses recursos públicos acontece no momento do planejamento governamental. Para Bazua e Valenti (1993; 1995, p. 14), as políticas públicas se relacionam com as “estratégias de acción” que possuem um sentido público e que são implementadas frente a problemas diversos e situações conjunturais. Portanto, ela começa a ser formada nos diagnósticos que identificam os problemas. É a primeira etapa do planejamento, em outras palavras, tanto as políticas públicas como a gestão pública dependem da qualidade do planejamento.

Resumidamente, esta etapa foi caracterizada pela intervenção do Estado e estruturação de órgãos das administrações direta e indireta, que seriam muito importantes para os ciclos seguintes do planejamento no Brasil. Foi um período de grande desenvolvimento econômico. Ressalta-se que, nos municípios, nesse período, o poder político local era exercido pelas grandes lideranças oligárquicas e rurais que não utilizavam conhecimento sobre planejamento. Nesse sentido, a CF 88 foi um marco institucionalizado à necessidade de se ter essa capacidade institucional para planejar e executar o ciclo orçamentário (BRASIL, 1988, art. 165, p. 29).

2.1.3 Ciclo 1956-1964 - Era Juscelino Kubitschek – Internacionalização Econômica

Este ciclo de JK teve a predominância da estatal democrática que implantou o tripé de desenvolvimento, industrialização pesada e produção de bens de consumo durável. Politicamente, foi um momento de acomodação e de contestação do modelo substituição de importação. O planejamento discricionário utilizou o pensamento cepalino (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe - CEPAL – criada em 1948), ideologia desenvolvimentista e elaboração e implantação do Plano de Metas (1956-1961).

Conforme argumentam Cardoso Junior e Resende (2011, p. 178), “um novo impulso à industrialização foi dado com a ascensão de Juscelino Kubitschek ao poder e o Plano de Metas por ele adotado”. Para muitos estudiosos, foi o primeiro plano de abrangência nacional realizado pelo Estado brasileiro e, este ciclo JK foi o segundo passo e o mais contundente rumo ao planejamento governamental no Brasil. Para Cardoso Junior e Resende (2011, p. 17), foi um grande marco do planejamento no Brasil:

Os anos 1950 podem ser vistos, no Brasil, como o momento áureo do planejamento governamental. É quando o peso do Estado – e nele, o peso do planejamento propriamente dito – adquire um caráter mais presente e permanente, ainda que exageradamente discricionário. Ajuda a visualizar a primazia do planejamento nessa época, a consolidação e a respectiva difusão da ideologia desenvolvimentista propagada teoricamente pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), fenômeno que ganha materialidade clara com o Plano de Metas do governo JK. A estrutura de gestão, por sua vez, continua basicamente prene das mesmas características de antes (patrimonialismo e burocratismo), as quais, com o esgotamento das alternativas de financiamento do desenvolvimento – que se manifestam em elevação da inflação e aumento do endividamento externo – e a explicitação das fragilidades do incipiente e precaríssimo sistema nacional de inovações – que se manifesta, por sua vez, em aumento da dependência tecnológica acoplada ao padrão de industrialização da época –, ajudam a explicar a acomodação e a crise dos modelos econômico e político até então vigentes.

Chama-se a atenção para um momento crucial do planejamento no Brasil. JK não mexeu no modelo burocrático que foi criado ao espelho weberiano na era Vargas, ou seja, a máquina estatal sempre terá essa característica em função de funcionar mediante o que prescreve as leis. Mudar o Estado e sua gestão teria que ignorar as diretrizes e o arcabouço legal, mas, JK utilizou uma estrutura e uma equipe estratégica paralela, composta por técnicos do Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES) e CEPAL, para elaborar e monitorar a execução do Plano de Metas. Vargas, assim como JK, utilizou assessorias técnicas para elaborar e fazer valer suas políticas de desenvolvimento. Essa forma de governar tem relação com a metodologia atual de planejamento, que sugere o uso de equipes com esse conhecimento na dimensão tática, conforme Brasil (2012), pelo atual Ministério da Economia, antes Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG).

Otávio Ianni (1979 *apud* CARDOSO JUNIOR, 2011, p. 179) resumiu os governos Vargas e JK: “Vargas superou a dependência por intermédio da nacionalização das decisões sobre política econômica. JK realizou o desenvolvimento por meio da reelaboração das condições de dependência”. JK só conseguiu mudar o modelo de Vargas pela astúcia de contar com uma equipe de planejamento com conhecimento amplo do cenário econômico mundial. Vargas e sua equipe fizeram o planejamento interno e estrutural.

A história do planejamento no Brasil indica que Vargas trabalhou internamente na organização e na estruturação do Estado, ou seja, mais taticamente, enquanto JK trabalhou da mesma forma, só que com uma equipe com mais conhecimento sobre a economia mundial, isto é, foi mais estratégico. Contudo, ambos uniram a política e a técnica para governarem. Esse modo de governar é o que produz resultados efetivos e eficazes na gestão pública. Pires *et al.* (2018, p. 43) descreveram a mesma estratégia de governo de Vargas e JK:

O sistema de administração paralela de Vargas e Kubitschek configurou-se como estratégia de ambos os presidentes, com o objetivo de manter um sistema com aberturas para o clientelismo e a disputa política, ao mesmo tempo que desenvolviam capacidades técnicas e um sistema meritocrático que ampliava as condições do Estado em entregar resultados e coordenar as ações estatais. Em ambos os casos, a administração paralela foi mobilizada em torno de projetos voltados ao desenvolvimento econômico e industrial, com intervenção direta do Estado no provimento de infraestrutura e serviços.

Salienta-se que tanto Vargas quanto JK tinham visão de futuro e macro objetivos para o país descritos em seus planos de desenvolvimento. Ter um plano com base em estudos e diagnósticos técnicos dá ao governante uma capacidade de realização, priorização e coordenação muito relevantes. As duas experiências de ter uma administração paralela de Vargas e JK, para aumentar a capacidade técnica na elaboração de projetos de desenvolvimento, comprovam as ideias de De Toni (2016) e de Matus (1996), que afirmam que o planejamento deve estar junto com o poder de decisão de um governo para que tenha coordenação e o planejamento tenha força política para sua implantação. Esses pensamentos fazem parte da metodologia de planejamento do governo federal de 2012, que serão adotados neste estudo. Cardoso Junior (2015, p. 37) descreveu a estrutura do Plano de Metas e os resultados conseguidos:

O conjunto de metas, elaborado por Roberto Campos, entre outros, estava organizado em cinco setores: i) energia – incluindo petróleo e nuclear; ii) transportes; iii) alimentação; iv) indústria de base; y) educação – pela primeira vez, figura como segmento estratégico, embora concentrada em sua vertente profissionalizante. A distribuição dos recursos evidencia as prioridades: energia e transporte com 73% dos investimentos e o setor industrial 20%. As metas visavam ampliar a capacidade instalada do país para a industrialização pesada e a produção de bens de consumo durável. Entre 1957 e 1961, o Brasil cresceu uma média de 9,2% ao ano (a.a.), 10,8%, puxado pela forte alta industrial – acima de 11%, com pico de 16,8%, também em 1958. O crescimento do setor de serviços superava o agrícola no período.

O ciclo nacional desenvolvimentista resultou em um desenvolvimento da indústria, da agricultura e de serviços significativos. Almeida (2012, p. 165), utilizando os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), elaborou a Tabela 1.

Tabela 1 - Desempenho econômico no Brasil - 1955-1961

Ano	PIB	Indústria	Agricultura	Serviços
1955	8,8	11,1	7,7	9,2
1956	2,9	5,5	-2,4	0
1957	7,7	5,4	9,3	10,5
1958	10,8	16,8	2	10,6
1959	9,8	12,9	5,3	10,7
1960	9,4	10,6	4,9	9,1
1961	8,6	11,1	7,6	8,1

Fonte: Almeida (2012, p. 165).

O ciclo de internacionalização da economia, que foi além do governo JK (1964), resultou no desenvolvimento da indústria, da agricultura e de serviços significativos. Almeida (2012, p. 168), utilizando os dados do IBGE, elaborou a Tabela 2:

Tabela 2 - Desempenho econômico no Brasil - 1961-1965

Produto e inflação (1961-1965)			
Ano	Crescimento do PIB (%)	Crescimento da produção industrial (%)	Taxa de inflação (%)
1961	8,6	11,1	33,2
1962	6,6	8,1	49,4
1963	0,6	-0,2	72,8
1964	3,4	5,0	91,8
1965	2,4	-4,7	65,7

Fonte: Almeida (2012, p. 168).

Esses resultados denotam que JK, ao elaborar o primeiro plano de abrangência nacional, com a utilização do conhecimento de planejamento, teve sucesso. Esse primeiro exemplo exhibe aos governantes como é importante tomar essa decisão estratégica de usar o planejamento em sua gestão. Um ponto preocupante que os dados reforçam é a alta da inflação, que seria o principal problema a ser combatido por diversos planos econômicos de futuros governos. A origem da inflação vem do desequilíbrio fiscal e fazer um plano respeitando-o é uma diretriz fundamental e estruturante para um bom planejamento.

Ressalta-se a importância de dois pontos neste modelo de planejamento de JK que servem de referência para qualquer governante: primeiro, JK fez um plano de 30 metas, mais uma meta (construção de Brasília) em um prazo de cinco anos, previsto para seu governo; e segundo, ele tinha prioridades bem definidas com respectiva destinação de recursos. Este plano

separa recursos da gestão de rotina que, atualmente, é chamada de Gestão, Manutenção, e Serviços pela metodologia de elaboração do PPA. Na metodologia de PPA do atual governo federal, os investimentos nos projetos estratégicos são chamados de Programas Temáticos e equivalem ao Plano de Metas do JK, em outras palavras, a metodologia atual utiliza princípios utilizados pelo governo JK.

O governo JK foi sucedido pelo governo Jânio Quadros, que entrou em janeiro de 1961 e saiu em agosto de 1961, o qual, ao renunciar, permitiu a ascensão de João Goulart, seu vice-presidente. Segundo Cardoso Junior (2011, p. 181), “a instabilidade político-administrativa desse período e a decorrente ausência de uma clara diretriz de política econômica não permitiram que a tentativa de adoção de um novo passo adiante, no sentido do aperfeiçoamento do planejamento governamental, tivesse consequência”. João Goulart elaborou o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1962-1964), dentro do prazo de três anos que teria para governar. Este princípio de planejar para executar no período do mandato foi absorvido por João Goulart de JK. São as experiências de planejamento sendo passadas de governo para governo, desde Vargas. Todavia, há muitos municípios que não iniciaram esse processo contínuo de planejamento.

Oliveira e Silva (2017, p. 12) descreveram que os objetivos do Plano Trienal eram: “manutenção de elevada taxa de crescimento do produto, a redução progressiva da inflação, a redução do custo social do desenvolvimento, a melhor distribuição de seus frutos e a redução das desigualdades regionais de níveis de vida”. Destaca-se que o combate à inflação começava a aparecer na agenda governamental, que era um grande problema a ser combatido por diversos governos futuros, uma vez que ela provocou desequilíbrio nas contas públicas do governo federal. Cardoso Junior (2011, p. 37) comentou o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social elaborado por Celso Furtado, primeiro-Ministro do Planejamento do Brasil e grande defensor do planejamento:

Elaborado por Celso Furtado para a gestão de João Goulart, buscava manter o ritmo de crescimento do período JK. Tal como o Plano de Metas, empregava o modelo de substituição de importações e buscava a correção de desequilíbrios estruturais, por meio da descentralização regional de investimentos (Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE) e da redistribuição de renda. Nesse contexto foi criada a Associação Nacional de Programação Econômica e Social (Anpes). O plano foi interrompido pela ruptura institucional do golpe militar de 1964, ao que se juntou a desestabilização econômica do período. A economia estava em queda em relação ao período JK, com crescimento médio do produto interno bruto - PIB (3,5%) equivalente a pouco mais de um terço do registrado no Plano de Metas.

O que este período tenso ensinou foi que um governo sob uma instabilidade política tem muitas dificuldades de implementar um plano estratégico. A busca da estabilidade política em um governo é um objetivo permanente e, para isso, deverá dar uma atenção especial, porque impacta de forma consistente na capacidade de governar. O economista Carlos Matus elaborou uma metodologia de gestão política para qualquer governante que queira utilizar, que será apresentado na próxima seção.

2.1.4 Ciclo 1964-1979 – Regime Militar – Crescimento com Piora Distributiva

Este ciclo foi marcado pela dominância estatal autoritária e pela industrialização pesada II. Entre 1968 e 1973 teve um período marcado por um desenvolvimento expressivo, que ficou conhecido como “o milagre econômico”, e pelo início, em 1974, do endividamento externo. Politicamente, este ciclo se caracterizou pela consolidação institucional-autoritária, sendo que o planejamento governamental teve um viés de Estado burocrático-autoritário¹ com o apoio da Escola Superior de Guerra (ESG) e a ideologia Brasil Potência.² Segundo Pires *et al.* (2018, p. 43):

[...] o regime militar implantado em 1964 continuou com a política de fortalecimento do aparato estatal nos moldes varguistas, reforçando a alta burocracia insulada e as agências estatais, agora em uma estrutura autoritária, mas mantendo grandes linhas – o objetivo nacional-desenvolvimentista do Estado.

Evidencia-se que houve a continuidade do processo de planejamento estatal acumulando conhecimento, algo tão importante para elaborar planos consistentes. Oliveira e Silva (2017, p. 12) descreveram os planos e objetivos desse ciclo histórico dos planos econômicos no Brasil, no período do Regime Militar constituídos pelo Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), Plano Decenal, Plano Econômico de Desenvolvimento (PED), Metas e Bases para Ação do Governo, Planos Econômicos de Desenvolvimento (PND) I, II e III), conforme demonstra o Quadro 2:

¹ As rupturas democráticas das décadas de 60 e 70 produziram uma nova ordem política, econômica e social nos países da América Latina. Na construção teórica de O'Donnell, o Estado burocrático-autoritário é um conceito que tem por objetivo explicar a ruptura institucional das democracias nas economias periféricas (BELIEIRO JUNIOR; LIVACIC, 2017).

² Ideologia tecnicista que serviu como um invólucro mistificador do projeto "Brasil Grande Potência" que os governos dos generais-presidentes utilizaram para justificar a supressão das liberdades democráticas e, por conseguinte, a repressão política que se abateu contra as tendências oposicionistas (FERREIRA JUNIOR; BITTAR, 2008)..

Quadro 2 - Resumo planos econômicos no Brasil – 1964-1985

<i>PAEG: Programa de Ação Econômica do Governo</i>	1964 - 1966	Acelerar o ritmo do desenvolvimento econômico, conter progressivamente o processo inflacionário, atenuar os desníveis econômicos setoriais e regionais e assegurar oportunidades de emprego, além de corrigir a tendência a déficits descontrolados do balanço de pagamentos
<i>Plano Decenal</i>	1967 - 1976	Manutenção dos Objetivos do PAEG, com a proposta de planejamento de longo prazo (dez anos)
<i>Programa estratégico do desenvolvimento</i>	1968 - 1970	A aceleração do desenvolvimento econômico simultaneamente com a contenção da inflação, o desenvolvimento a serviço do progresso social e a expansão das oportunidades de emprego e de mão de obra
<i>Metas e bases para ação do governo</i>	1970 a 1972	Ingresso do Brasil no mundo desenvolvido até o final do século, por meio de políticas que levassem ao crescimento expressivo do PIB
<i>I plano nacional do desenvolvimento econômico - PND</i>	1972 - 1974	Colocar o Brasil, em uma geração, na categoria das nações desenvolvidas; duplicar, até 1980, a renda per capita do país; elevar a economia às dimensões resultantes de um crescimento anual do PIB entre 8% e 10%.
<i>II plano nacional do desenvolvimento econômico - PND II</i>	1975 - 1979	Manter o crescimento econômico, reafirmar a política de conexão da inflação pelo método gradualista; manter em relativo equilíbrio o balanço de pagamentos e distribuição de renda.
<i>III plano nacional do desenvolvimento econômico - PND III</i>	1980 - 1985	Acelerar o crescimento da renda e do emprego, redução das disparidades regionais, contenção da inflação, equilíbrio do balanço de pagamento e controle do endividamento externo.

Fonte: Oliveira e Silva (2017, p. 12).

Além da redução do poder político dos partidos, da sociedade e de estados e municípios, buscando reduzir ao máximo a influência da política sobre os rumos governamentais, os militares mudaram a Constituição de 1967 e fizeram uma reforma administrativa. Esta foi concretizada com o Decreto-Lei nº 200/1967 e considerada a segunda grande reforma administrativa do século XX (BRESSER-PEREIRA, 1998). A própria ideologia da superioridade da técnica sobre a política, central no discurso dos militares, foi refutada pelas mazelas autoritárias e pelo necessário apoio que teve de buscar crescentemente nas oligarquias regionais, com o objetivo de tentar controlar as pressões sociais, especialmente a partir da abertura e da transição democrática (SAMUEL; ABRUCIO, 2000). O planejamento governamental neste período do regime militar na visão de Cardoso Junior e Resende (2011, p. 177) se caracterizou por:

[...] beneficiar-se de diversas experiências anteriores, nas quais o Estado brasileiro, ainda que sem um projeto estruturado de intervenção, adotou medidas importantes para promover a industrialização da economia brasileira como resposta às crises que expunham sua forte dependência do exterior.

Fica claro que o planejamento, além de ser um processo político, é uma atividade permanente que precisa de continuidade para ser aperfeiçoado. Mesmo governos com ideologias diferentes se valeram das experiências anteriores para construir seus planos.

Cardoso Junior (2011, p. 17) destacou as reformas realizadas no início do ciclo, que serviram de base para os diversos planos econômicos dos militares, dessa forma:

Com o golpe militar de 1964 e o pacote de reformas deflagradas por meio do PAEG em 1967, entre as quais se destaca a reforma administrativa e a promulgação do famoso Decreto-Lei no 200, que visava (re) ordenar o funcionamento da administração e da própria máquina pública brasileira, abre-se um período que tem no planejamento autoritário-tecnocrático a sua principal característica. Além do PAEG, é expressão desse momento histórico do planejamento no Brasil a família de PNDs da década de 1970, três ao todo, dos quais vale mencionar em especial o II PND (1974-1979) pela envergadura dos projetos em contexto internacional francamente desfavorável a aventuras desse porte.

As reformas deflagradas no PAEG foram na política monetária, fiscal, criação e expansão de empresas públicas, e esse, consoante Cardoso Junior (2015, p. 37): “No plano da produção, fortalece-se a intervenção estatal. Consolida-se, no período militar, um modelo de gestão pública centralizado em instituições de planejamento de um Estado gerente – Ministério do Planejamento e Coordenação Geral”. O PAEG resultou de um crescimento médio do Produto Interno Bruto (PIB), mas reverteu a tendência de alta da inflação herdada do governo anterior. Almeida (2012, p. 170), utilizando os dados do IBGE, elaborou a Tabela 3:

Tabela 3 - Desempenho econômico e inflação no Brasil - 1964-1968

Produto e inflação (1964-1968)			
Ano	Crescimento do PIB (%)	Crescimento da produção industrial (%)	Taxa de inflação (%)
1964	3,4	5,0	91,8
1965	2,4	-4,7	65,7
1966	6,7	11,7	41,3
1967	4,2	2,2	30,4
1968	9,8	14,2	22,0

Fonte: Almeida (2012, p. 170).

O plano seguinte foi o Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social (PDDES), elaborado pelo presidente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), João Paulo dos Reis Velloso, com apoio de Mario Henrique Simonsen. Almeida (2012, p. 172) descreveu o Plano Decenal da seguinte forma: “o governo do marechal Costa e Silva (1967-1969) recebeu em herança um Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social, elaborado nos últimos dias do governo Castelo Branco pelo Ipea”. O ministro da economia que executou o Plano Decenal foi, Roberto Campos que, ao sair do governo, classificou esse plano segundo Almeida (2012, p. 174):

Segundo Roberto Campos, o Plano Decenal compreendia um “plano de perspectiva”, no qual se estabeleciam metas e se formulava uma “estratégia decenal de desenvolvimento”, preparando-se também um “programa quinquenal de investimentos”, no qual se incluíam orçamentos de formação de capital em três níveis: a) orçamentos regulares, cobrindo a administração central do governo federal, agências autônomas e sociedades de economia mista, com previsões de todos os investimentos dessas entidades; b) orçamentos específicos para os governos estaduais e municipais dentro dos setores especialmente examinados no Plano, os quais representavam entre 80 a 90% da formação de capital dos estados e municípios; (c) projeções estimadas dos investimentos de empresas privadas nos setores especificamente mencionados no plano (habitação, aço, metais não ferrosos, indústria mecânica e elétrica, produtos químicos de base, infraestrutura, construção, comunicações, energia elétrica e mineração).

Uma análise resumida do plano decenal pontuou dois aspetos a serem salientados: a sua extensão para um período de 10 anos, de forma que os objetivos estratégicos permanentes possam ser focados e atacados, pois, com um plano de quatro ou cinco anos não consegue resolver todos os problemas; e, pela primeira vez, as esferas estadual e municipal começam a ser incluídas no planejamento com destinação de recursos federais.

Almeida (2012, p. 174) transcreveu a análise do professor Palazzo: “o Plano Decenal não apresentava uma programação rígida para a década, mas abrangia o estudo prospectivo do consumo e orientava os investimentos federais acima de outros programas que viessem a ser elaborados pelas administrações do período”. Este “estudo prospectivo” pode ser traduzido em um plano estratégico de longo prazo com uma visão de futuro. Entende-se que esta análise do autor é muito importante, porque planos de médio prazo, como o PPA (quatro anos), não conseguem atender todas as demandas da sociedade, nem os objetivos de longo prazo, ou seja, a visão de futuro perpassa o período de governo e precisa ser constantemente revista. Os governos militares, na sequência, elaboraram o PED, que foi assim explicado por Almeida (2012, p. 174):

Como documento de trabalho a prazo médio, o governo elaborou, já sob orientação do novo ministro do Planejamento, Hélio Beltrão, um Programa Estratégico de Desenvolvimento para o período 1968-1970, enfatizando as metas setoriais definidas no Plano Decenal. Apresentado em julho de 1967, ele consistia, em uma primeira fase, de diretrizes de política econômica e de diretrizes setoriais, com alguns vetores de desenvolvimento regional.

Salienta-se, no PED, o princípio de que planejamento é um processo contínuo e em constante evolução, lembrando que, para que o planejamento governamental, na esfera federal, se tornasse esse processo, foi preciso criar instituições para este fim como BNDES, Ipea, etc.

Sem essa estruturação com visão técnica de médio e longo prazo não tem como o planejamento ser um processo permanente. Cardoso Junior (2015, p. 38) delineou o PED da seguinte maneira:

Apresentado pelo Ministro Hélio Beltrão do Planejamento. O PED reconhecia o esgotamento do ciclo de substituição de importações e recomendava investimentos em áreas estratégicas, sobretudo a infraestrutura, retomando, ainda, a preocupação do plano trienal como desenvolvimento regional, lançado o Programa de Integração Nacional – com ênfase no Nordeste e na Amazônia. Com intensa participação do setor estatal nos “espaços vazios”, a economia voltava a crescer fortemente – 9,9% em média no período, prenunciando o “milagre” da primeira metade dos anos 1970. No início de seu governo, e como prelúdio para o Plano Nacional de desenvolvimento (PND), Médici lançou o Programa de Metas e Bases para adoção do governo (1970-1973), com diretrizes para elaboração de um orçamento plurianual. Identificaram-se quatro áreas prioritárias) educação, saúde e saneamento; ii) agricultura e abastecimento; iii) ciência e tecnologia que figuraram pela primeira vez como áreas estratégicas; e iv) competitividade industrial. O programa de metas tinha como objetivo explícito o ingresso do Brasil no grupo dos países desenvolvidos até o final do século XX. Os mais ambiciosos e abrangentes projetos de planejamento para o desenvolvimento do país foram inscritos no I e no II PNDs, elaborados pelo ministro do Planejamento, Reis Velloso, para os governos Médici e Geisel. Os PNDs tanto quanto o PAEG e o PED, eram projeção de uma ideologia de Brasil potência alimentada pela Escola Superior de Guerra (ESG), e foram elaborados no âmbito do planejamento burocrático e tecnocrático autoritário que caracterizou o período militar.

Analisando o planejamento governamental do PED, evidencia-se alguns aspectos: primeiro o reconhecimento do fim do ciclo de substituição das importações, salientando que a economia ficou menos dependente das importações, principalmente a indústria de base; segundo, a ratificação da presença do Estado que vem desde a era Vargas, passando por JK, como liderança no processo de desenvolvimento do país; terceiro, o começo da inclusão da educação, da saúde e do saneamento como áreas estratégicas, porém, com poucas políticas públicas voltadas para as classes mais pobres, as quais, à época só aumentavam devido ao aumento da desigualdade; e quarto, a orientação diretrizes da ESG, sob um cenário mundial de Guerra Fria, no qual o país está ao lado dos Estados Unidos da América (EUA). Toda a visão estratégica buscava mostrar que a ideologia dos EUA produzia mais riqueza que a dos comunistas e essa decisão estratégica de apoiá-los custaria muito caro para o país após as crises do Petróleo de 1973 e 1979, como se discute nas próximas subseções.

O PND I (1972-1974) foi o plano seguinte ao PED (1968-1970) e, segundo Cardoso Junior (2015, p. 38), “voltou-se para o grande projeto de integração nacional com ênfase na infraestrutura de transporte e energia – Transamazônica, Itaipu – e para a consolidação das bases da siderurgia, petroquímica, mineração e telecomunicações, além de corredores de exportação”. Este período foi marcado pela primeira crise do petróleo, em 1973, e pelo início do fim do milagre econômico.

Esse momento histórico merece uma análise mais detalhada pelo grande impacto econômico no Brasil, principalmente nas suas contas públicas, provocando um desequilíbrio fiscal, pois ainda era um dos países dependentes da importação do petróleo. Esse fato mudou toda a visão estratégica de longo prazo adotada pelos militares, o que significa que essa visão pode mudar a qualquer momento, conforme ocorrências de situações não previstas e não programadas. Lima (1977) descreveu essa crise do petróleo de 1973, que provocou o aumento do barril de petróleo de U\$ 3 para U\$ 12:

Assim, em princípios de 1974 os preços do petróleo cresceram de três a quatro vezes, fazendo com que o valor das importações brasileiras do produto aumentasse 388% em 1974 em relação a 1973. No entanto, este aumento de US\$ 2,049 das importações, sendo, portanto, os demais itens responsáveis por 67% desse aumento. De outro lado, a participação dos itens óleo bruto e derivados no total importado não chegou a dobrar, passando de 11,5% em 1973 para 22% em 1974, o que indica também um crescimento substancial nos demais itens importados, que passam a corresponder a 78% das importações do período. O fato de que não se fez um esforço de substituição nos setores básicos da economia, no sentido de se substituir a importação de fertilizantes, trigo, cobre, alumínio e equipamentos, os quais (bens), se não se optasse pela maximização de crescimento a curto prazo em detrimento de um processo de crescimento mais equilibrado, poderiam ter sido produzidos em grande parte no País.

Portanto, de 1968 até 1973, viveu-se o momento do milagre econômico, que foi interrompido pela primeira crise do petróleo, que não estava prevista na visão de longo prazo dos governos da época. No entanto, não só ela, mas também a falta de ação para corrigir a importação de itens básicos da economia que geraram o desequilíbrio da balança de pagamentos. O fato de incertezas surgirem no cenário econômico, somado à inação dos governantes demonstra que faltou flexibilização no planejamento para adequar a situação nova. Esse é o planejamento tradicional e normativo criticado por Matus (1996), que não consegue fazer frente a novas situações. Almeida (2012, p. 175), utilizando os dados do IBGE, resumiu os grandes resultados alcançados até então na Tabela 4.

Tabela 4 - Desempenho econômico e inflação no Brasil - 1968-1973

Taxas de crescimento do produto e setores (1968-1973)				
Ano	PIB	Indústria	Agricultura	Serviços
1968	9,8	14,2	1,4	9,9
1969	9,5	11,2	6,0	9,5
1970	10,4	11,9	5,6	10,5
1971	11,3	11,9	10,2	11,5
1972	12,1	14,0	4,0	12,1
1973	14,0	16,6	0,0	13,4

Fonte: Almeida (2012, p. 175).

Pode-se constatar que as taxas de crescimento eram bem significativas e se percebe que a agricultura foi a primeira área a sentir o impacto da crise do petróleo de 1973, com crescimento zero nesse ano. O ciclo virtuoso foi interrompido por um fato histórico que afetou a maioria dos países ocidentais do mundo, com consequências que iriam causar estragos por muitos anos. A crise mundial exigia mudanças radicais no plano de desenvolvimento, para evitar o desequilíbrio fiscal. O cenário mudou e a visão estratégica deveria ter mudado para se adequar à situação do momento. Em 1974, inicia o governo Ernesto Geisel, que apresenta o II PND, visando fazer o enfrentamento do novo cenário. Geisel, em seu discurso de apresentação do plano, disse, nas palavras de Melo (2008, p. 12):

Ajustaremos a economia nacional, no mais curto prazo... às novas condições do ambiente internacional, ora tão conturbado... As novas realidades, do Brasil e do mundo, exigem que o país aprenda a conviver com situações novas a cada passo e, frequentemente, com situações realmente complexas. Que isso não nos preocupe, em demasia, nem abale a confiança.

Constata-se, com essa declaração de Geisel, que existia a preocupação com a crise, mas há vontade e confiança de continuar o projeto de desenvolvimento. Esse desejo de deixar transparecer um país como a mais nova potência mundial pode ter provocado o erro de avaliação do cenário geopolítico que viria a piorar nos próximos anos. Cardoso Junior (2015, p. 39) fez um resumo do PND II:

O II PND (1974-1979) priorizou as indústrias de base – siderurgia, petroquímica, a infraestrutura energética – hidrelétricas, petróleo, nuclear, etanol como resposta à crise de petróleo. Ciência e tecnologia voltaram a ocupar lugares estratégicos, com programas de formação de recursos humanos de alta qualidade. A transformação estrutural da indústria brasileira, até então concentrada em bens de consumo leves e duráveis, foi o maior logro do período, com o fortalecimento da infraestrutura e da produção de bens de capital e insumos básicos. O suporte financeiro do plano era fornecido por uma combinação de banco estatais e empréstimos internacionais, aproveitando-se das condições favoráveis de captação de financiamento externo. No entanto, **houve considerável erro de avaliação do cenário de liquidez internacional**: ao propor uma fuga para frente, consolidando a transformação estrutural da produção brasileira e a formação bruta de capital, embarcou-se em uma estratégia de alto risco de aumento de déficit comercial e de níveis insustentáveis de endividamento externo, acreditando-se, erroneamente que a crise financeira seria passageira.

O governo Geisel, na vontade de dar continuidade ao ciclo do milagre econômico, projetou um plano sem grandes mudanças na diretriz do desenvolvimento. Um erro de avaliação estratégica capital, que deu continuidade ao ritmo de crescimento e provocou outro erro, que complicou ainda mais o cenário: “o suporte financeiro do plano era fornecido por uma

combinação de banco estatais e empréstimos internacionais” (CARDOSO JUNIOR, 2015, p. 39). Esse modelo de financiamento deu início ao endividamento externo e consequente desequilíbrio fiscal, ou até irresponsabilidade fiscal. Os brasileiros, por mais de uma década, sofreram e pagaram os juros e as correções dessa dívida insana.

A luta pela estabilização econômica foi a tônica dos governos após Geisel. Essas iniciativas de planejamento governamental só voltariam após o Plano Real, com pequenas ações incipientes de Fernando Henrique Cardoso (FHC), e com maior força nos governos progressistas Lula e Dilma, após 2003. Portanto, foram quase 30 anos de ausência do uso dos princípios do planejamento governamental, para os quais, nesse período, os governos ficaram tentando combater a inflação e equilibrar as contas públicas. O discurso de Geisel de preocupação com a crise ficou só no discurso. Em 1979, para piorar o cenário, começou a segunda fase da crise de petróleo. Fonte (2016, p. 02) brasilescola.uol.com.br descreveu esse agravamento da crise:

Outra crise de grandes proporções também aconteceu no ano de 1979, quando os iranianos organizaram a deposição do ditador Xá Reza Pahlevi. Com a sua saída do poder, o cenário político do Irã foi controlado pelos xiitas apoiadores do aiatolá Khomeini. Até a organização do setor petrolífero desta nação, o barril de petróleo atingiu o estratosférico preço de US\$ 80,00. Somente na segunda metade da década de 1980 que o valor do petróleo passou a diminuir. O destaque destas duas crises indica que a economia de nações poderosíssimas está intimamente ligada a essa fonte de energia. Sendo o petróleo um recurso natural não renovável, muitos países investem na exploração de outras fontes de energia que possam sustentar o quadro econômico futuro. Contudo, ainda é difícil imaginar as várias transformações que um mundo sem petróleo poderia exercer na economia, na sociedade e, até mesmo, no jogo político internacional.

Se a crise do petróleo de 1979 foi muito severa nos EUA, no Brasil, que importava 80% de suas necessidades (JULIÃO, 2016), já que se produzia 170 mil barris/dia. Julião (2016) apresentou informações que, na prática, comprovam que os americanos repassaram, para a América Latina, os aumentos dos custos do petróleo na época:

A segunda crise do petróleo aconteceu em 1979, com o Irã, então segundo maior produtor do mundo, passando por uma revolução religiosa comandada pelo aiatolá Khomeini, que fez novamente os preços aumentarem. Durante os anos 70, na ditadura, a estratégia adotada pelos governantes brasileiros foi de continuar o aporte de recursos para financiar grandes obras em setores como de energia, transportes e siderurgia, o que fez a dívida externa do país crescer. Também em 1979, Paul Volcker, presidente do banco central americano, deu uma "pancada" nos juros: as taxas saltaram de uma média de 12,88% ao ano, em 1979, para 20,18% em 1980 (JULIÃO, 2016, p. 2).

Esta ação unilateral do Banco Central norte-americano demonstra que o país tinha um governo alinhado com os EUA, mas a crise não foi complacente com a dívida que dobrou com a pancada de juros. Somando as crises do petróleo de 1973 e 1979 e a pancada de juros da dívida determinaram o fim do ciclo dos governos militares pelo buraco econômico em que colocaram o país. De 1979 a 1985, o governo Figueiredo foi praticamente um governo que preparou a saída dos militares do comando da Nação. Cardoso Junior (2015, p. 39) fez um resumo do PND III:

O III PNB (1979, gestão Figueiredo – crescimento de 2,5% com vales de recessão de -4,3% em 1981, e -2,9%, em 1983) e o I Plano Nacional de desenvolvimento da Nova República (gestão Sarney, com crescimento médio de 4,3%) não foram implementados. Estes foram precariamente substituídos por planos de estabilização macroeconômica. Somente após o Plano Real (1996), e no contexto da elaboração dos planos plurianuais (PPAs) desse ano em diante, princípios de planejamento voltaram a ocupar algum lugar no relevo.

O PND III ficou só no papel e não foi implantado. A governabilidade estava comprometida pelos desequilíbrios causados pela falta de visão estratégica que afundou o país em uma onda inflacionária e buscava uma forma de pagar os vencimentos da dívida externa. Almeida (2012, p. 180), utilizando os dados do IBGE, resumiu os resultados positivos alcançados pelo governo Geisel, em um cenário de negação da crise mundial, pois a ignorou e manteve a diretriz de desenvolvimento, com taxas de crescimentos baseadas em empréstimos internacionais. A Tabela 5 demonstra o crescimento do PIB alcançado nesse período.

Tabela 5 - Desempenho econômico no Brasil - 1974-1979

Taxas de crescimento do produto e setores (1974-1979)

Ano	PIB	Indústria	Agricultura	Serviços
1974	9,0	7,8	1,0	9,7
1975	5,2	3,8	7,2	2,9
1976	9,8	12,1	2,4	8,9
1977	4,6	2,3	12,1	2,6
1978	4,8	6,1	-3,0	4,3
1979	7,2	6,9	4,9	6,7

Fonte: Almeida (2012, p. 180).

Observa-se que o crescimento alcançado foi muito bom, se visto somente sob a ótica dos números e se comparando com a história de crescimento. No entanto, analisando-se esse período, a inflação alta foi a grande responsável pelos dilemas enfrentados pelos governos seguintes, por um período de quase duas décadas. Viveu-se nesse período uma negação da crise

mundial econômica e geopolítica não detectada pela ESG e pelos formuladores da política econômica no Brasil.

O tamanho do estrago dos governos Geisel e Figueiredo foi demonstrado por Almeida (2012), que o dividiu em dois períodos: o do milagre econômico de prosperidade e o período do final dos governos militares, com a explosão da dívida externa que quase triplicou o percentual da relação PIB-dívida, um aumento expressivo da inflação e o desequilíbrio da balança dos pagamentos. A piora nos indicadores econômicos, no início da década de 80, demonstraram que o governo perdeu o comando e o controle da gestão governamental.

Este cenário de grande desenvolvimento para o desequilíbrio indica que os governantes devem manter sua visão estratégica em constante avaliação, com monitoramento permanente. No caso da esfera municipal, é preciso acompanhar de perto a política econômica do seu estado, do país e da conjuntura internacional, para poder se traçar e executar o plano de governo, de uma forma realista. Esse monitoramento permanente pode indicar que o governante deve mudar seus planos para garantir sua governabilidade, sendo esse o grande ensinamento deixado pelo erro de avaliação dos governos militares. A Tabela 6 delinea como esse desequilíbrio ficou.

Tabela 6 - Indicadores econômicos no Brasil - 1970-1984

Indicadores econômicos do período militar, 1970-1984						
Ano	Crescimento do PIB (%)		Balanço de pagamentos*	Dívida externa*	Dívida/ PIB	Taxa de inflação
	Nominal	por habit.				
1970	10,4	7,2	-562	5.295	12,5	19,5
1971	11,3	8,6	-1.307	6.622	13,3	20,3
1972	12,1	9,4	-1.489	9.521	16,3	17,3
1973	14,0	11,3	-1.688	12.572	15,9	14,9
(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)
1981	-3,1	-5,3	-11.734	61.411	23,3	109,9
1982	1,1	-1,2	-16.310	70.198	25,8	95,5
1983	-2,8	-5,0	-6.837	81.319	39,4	154,5
1984	5,7	3,4	45	91.091	43,1	220,6

Fonte: Almeida (2012, p. 181).

* em milhões de dólares

Salienta-se que a dívida externa passou de 5,2 bilhões de dólares, em 1970, para 91 bilhões, em 1984, representando um crescimento de 1.750% nos últimos quatro anos dos governos militares. Recursos que serviram para investimentos em grandes obras de engenharia e infraestrutura, mas que não foram direcionados para o ponto mais fraco da economia: a dependência externa do petróleo.

Este ciclo do planejamento, de 1964 a 1979, foi um período que Cardoso Junior (2011) definiu como o auge do planejamento governamental no Brasil. No entanto, como a história acontece, nesse período o planejamento estratégico foi do auge ao fundo do poço, quando perdeu totalmente sua credibilidade, sendo abandonado até o início dos PPAs no segundo governo de FHC. Foram quase 20 anos sem que os governos adotassem os princípios do planejamento governamental. O foco dos governos, de 1985 até 1994, foi o combate à inflação e o pagamento em dia da dívida externa.

2.1.5 Ciclo 1980-1989 – Redemocratização – Crise do Desenvolvimentismo

Este ciclo de planejamento governamental foi marcado pela redemocratização e pela crise no desenvolvimento. A economia ficou estagnada com a inflação alta e o grande endividamento externo, e todos os planos econômicos desse período fracassaram. Ferreira Neto (2011, p. 2) publicou um artigo resumindo a baixa eficácia desses planos:

As autoridades governamentais, insultando a inteligência do povo brasileiro procuraram como se fosse possível, através de normas jurídicas e não de trabalho, produção e circulação, como parece a lógica aconselhar, independente de fatos econômicos preexistentes, combaterem, controlar e reduzir, até mesmo, zerar a inflação. A inflação vem perseguindo a sociedade brasileira desde a época da política de industrialização promovida por Juscelino Kubitschek de Oliveira, quando os índices começaram a aumentar descontroladamente e atingiram percentuais altíssimo no ano de 1980.

O planejamento governamental, alicerçado em um diagnóstico e na análise situacional da conjuntura daquela época, não foi utilizado pelos então governantes. Com isso, os principais gargalos da economia não foram atacados de uma forma consistente. A alta inflação descontrolada contribuía para o descrédito do planejamento, e fazer previsões e criar uma visão estratégica ficou difícil pelas incertezas generalizadas. Almeida (2012, p. 182) descreveu os sucessivos planos econômicos:

A primeira tentativa de controle da inflação, no governo José Sarney (1985-1990) deu-se mediante um tratamento de choque, o Plano Cruzado (fevereiro de 1986), caracterizado pelo congelamento de preços, tarifas e câmbio e pela troca de moeda. Ele foi seguido, oito meses depois, pelo plano Cruzado 2, já em um contexto de aumento de tarifas e de reajuste generalizado de preços, com a consequente reindexação da economia e a criação de um gatilho salarial (cada vez que a inflação superasse 20%, o que passou a ser frequente). O plano Bresser (junho de 1987) traz novo choque cambial e tarifário, com congelamento de preços, salários e aluguéis. Preços e salários são congelados, e cria-se o sistema de "gatilho salarial", que consistia em aumentar automaticamente os rendimentos toda vez que os preços atingissem o percentual de 20%. A inflação, porém, volta a subir, alcançando 415,83% ao ano em 1987. Cria-se novo plano, chamado de Plano Bresser em 1987, também infrutífero, e em 1989 segue o Plano Verão, que corta mais três zeros da moeda, que agora passa a se chamar Cruzado Novo. À essa altura, o governo Sarney esperava apenas conter a inflação, não "domá-la", pois em 1989 ela atinge 1782,8% ao ano.

Essa década foi marcada pela turbulência e pela total desorganização econômica, assim como pela elaboração da nova Constituição, que daria uma formatação diferente para o planejamento governamental. Foram várias tentativas e diversos mecanismos para controlar a inflação que geraram resultados pífios, como os expostos na Tabela 7.

Tabela 7 - Indicadores econômicos no Brasil - 1985-1989

Indicadores econômicos, governo Sarney: 1985-1989					
Ano	PIB, valor e crescimento		Poupança % PIB	Taxa inflação	Taxa desemprego
	US\$ milhões	% real			
1985	211,1	7,9	20,3	235	5,3
1986	257,8	8,0	18,0	65	3,6
1987	282,4	3,6	22,7	416	3,7
1988	305,7	-0,1	25,7	1.038	3,8
1989	415,9	3,3	27,1	1.783	3,3

Fonte: Almeida (2012, p. 183).

Em 1989, a inflação chegou a 1.783% a.a., demonstrando que os governantes, com suas equipes econômicas não conseguiram combater a inflação, sendo que os efeitos e os reflexos desses ainda perduravam. A irresponsabilidade fiscal e a falta de visão estratégica, para perceber a crise mundial, começava a ter efeitos. Sobre a redemocratização, Cardoso Junior (2015, p. 39) descreveu esse momento histórico da seguinte forma:

A redemocratização relançou o anseio da sociedade de pensar um projeto de futuro para o Brasil. Nessa perspectiva a Constituição cidadã de 1988 definiu o Brasil como um Estado democrático de direito fundamentado nos princípios de soberania, cidadania, dignidade humana, trabalho, livre iniciativa e pluralismo político, destina a assegurar o exercício dos direitos de liberdade, segurança, bem-estar, desenvolvimento, igualdade e justiça como valores de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia e comprometida com a paz. Esses são os parâmetros axiológicos que inspiraram a renovação do projeto de Nação.

Estavam lançadas as bases para que o planejamento governamental voltasse com fundamento na participação e na cidadania. A sociedade, com base na carta magna, iniciaria um processo de comprometimento como cidadã, que foram plantadas. As audiências públicas, os Conselhos municipais e estaduais, as conferências nacionais e os orçamentos participativos começaram a pipocar e entrar aos poucos nas consciências dos cidadãos. Havia muito espaço a ser ocupado, mas o processo já havia começado e não tinha como impedir o seu avanço.

2.1.6 Ciclo 1990-2010 – Consolidação Democrática e Reformas Estruturais

A CF 88 é o principal marco institucional da redemocratização. Nesta, estão as regras legais que representam tanto as aspirações sociais quanto o projeto que gerou a ampliação de direitos e a participação dos cidadãos (PIRES *et al.*, 2018, p. 45). Foi o momento do surgimento do planejamento visando o fortalecimento da democracia e seus princípios.

O ciclo de 1990 a 2010 continuou com os planos econômicos, visando estabilização monetária, equilíbrio fiscal, reformas estruturais e pagamento da dívida externa. Collor e FHC governaram sob a batuta do neoliberalismo que dominou o cenário econômico depois da queda do muro de Berlim, em 1989, e o fim da guerra fria. Acabou a competição entre o bloco socialista e o capitalista, para saber o que faziam os governos que geravam mais riqueza para as suas populações. O bem-estar social saiu da agenda e o Estado mínimo começava a exibir suas facetas, enquanto as privatizações se espalhavam mundo a fora. O Estado de Bem-Estar Social, base da Constituição, era mais o modelo a ser substituído pelo neoliberalismo. Almeida (2012, p. 184) descreveu o primeiro governo eleito por voto popular, conforme a nova conjuntura política:

Segue-se, em 1990, o governo de Fernando Collor de Mello, o primeiro eleito diretamente desde a instituição do Regime Militar. Seu plano para combater a escalada de preços era drástico e arriscado, pois envolvia o confisco de valores da poupança e contas-corrente superior a CR\$50,00, por 18 meses. Novo insucesso se segue, e o governo tenta novamente com o Plano Collor II, que não traria nenhuma novidade no horizonte, conseguindo conter a inflação por pouco tempo. Mais um plano se sucede, o Plano Bresser, de curta duração e pouquíssima eficácia. À época do impeachment de Fernando Collor e posse de seu vice, Itamar Franco, a inflação havia chegado a 2708% ao ano. O Plano Collor, lançado imediatamente após a inauguração do seu mandato, representou, provavelmente, o choque mais brutal já conhecido na história econômica do Brasil: uma nova reforma monetária se faz ao custo de um confisco de todas as aplicações financeiras e um limite aos saques das contas à vista. A inflação cai a 3% ao mês, mas volta a subir para 20% em seis meses, o que determina a preparação de novo plano de tabelamento e congelamento (o Collor 2, de fevereiro de 1991), com novo surto inflacionário poucos meses depois. Realizado o impeachment do presidente Collor, em setembro de 1992, o vice-presidente Itamar Franco demonstra sua impaciência com o alto nível das taxas de juros por meio da troca sucessiva, no início de sua administração, de vários ministros das finanças e de presidentes do Banco Central. A despeito das diversas tentativas conduzidas na segunda fase do governo Collor e a partir de então, a inflação permanece elevada durante toda a primeira metade dos anos 1990, atingindo um ritmo (cerca de 40% ao mês) que em outros países significaria hiperinflação.

Destaca-se a inflação de 2.708% a. a. ou a hiperinflação que comia dia a dia a renda dos assalariados brasileiros, que se tornou um problema grave para a maioria da população, menos pra quem tinha dinheiro e podia fazer aplicação financeira. O mercado financeiro começava a sua trajetória de globalização e influência nas decisões governamentais. Collor tentou resolver o equilíbrio fiscal pegando a poupança dos brasileiros, sofreu o *impeachment* e Itamar assumiu, mas, sem muito sucesso. Este cenário de incerteza afundou o planejamento governamental, que não conseguia resolver os problemas econômicos, e os indicadores gerados nesse ciclo foram apresentados por Almeida (2012, p. 185) na Tabela 8.

Tabela 8 - Resumo planos econômicos no Brasil - 1990-1994

Indicadores econômicos, governos F. Collor e I. Franco: 1990-1994					
Ano	PIB, valor e crescimento		Poupança % PIB	Taxa inflação	Taxa desemprego
	US\$ milhões	% real			
1990	469,3	-4,3	18,0	1.477	4,3
1991	405,7	1,3	11,4	480	4,8
1992	387,3	-0,5	12,9	1.158	5,8
1993	429,7	4,9	14,6	2.708	5,3
1994	543,1	5,9	16,6	1.094	5,1

Fonte: Almeida (2012, p.x185).

Os resultados apontam uma inflação com mais de 1.000% a.a., o que nos dias de hoje é inimaginável. Almeida (2012, p. 185) descreveu o Plano Real e os dois primeiros PPAs 1991-1995 e 1996-1999:

O Plano Real, implementado progressivamente a partir de dezembro de 1993 e finalizado mediante troca do meio circulante em julho seguinte, trouxe, finalmente, estabilidade econômica e condições para a retomada do planejamento governamental. Um primeiro PPA, elaborado para o período 1991-1995, teve como objetivo tão simplesmente cumprir a determinação constitucional, sem qualquer efeito no estabelecimento de metas econômicas de governo. Já o PPA 1996-1999 trouxe novos conceitos no ordenamento econômico-espacial do Brasil, com a definição de “eixos nacionais de integração e desenvolvimento”, e os “projetos estruturantes”, ao passo que o Programa “Brasil em Ação” agregou ao plano o gerenciamento de grandes empreendimentos estratégicos. Entre os eixos estratégicos de integração, definidos no início do segundo governo Fernando Henrique Cardoso (1999-2002), estavam os transportes, a energia, as telecomunicações, bem como novas tecnologias.

Percebam que a retomada do planejamento governamental precisou vencer a inércia provocada por sua ausência nos governos anteriores. Cardoso Junior (2011, p. 20-22) comentou esse início ou volta do planejamento governamental no Brasil:

O tipo de planejamento que se busca implementar a partir das diretrizes constitucionais de 1988 tem méritos, mas também problemas. O principal mérito talvez esteja concentrado na tentativa de transformar a atividade de planejamento governamental em processo contínuo da ação estatal, para o que parece que se tornara fundamental: reduzir e controlar – no dia a dia – os graus de discricionariedades intrínsecas desta atividade. Por sua vez, o principal problema talvez esteja refletido no diagnóstico – hoje possível, mas ainda não consensual – de que, ao se reduzir o horizonte de ação possível do planejamento para o curto/médio prazo, condicionando-o, simultaneamente, ao orçamento prévio disponível, acabou-se, na verdade, transformando esta atividade em mais uma ação operacional cotidiana do Estado, como são todas aquelas próprias da gestão ou da administração pública correntes. A função planejamento é convertida em PPAs de quatro anos, os quais, embora previstos desde a CF/88, apenas se vão estruturando apropriadamente, segundo esta lógica, a partir da segunda metade dos anos 1990. Trata-se, até o momento, dos PPAs relativos aos subperíodos compreendidos entre 1996-1999, 2000-2003, 2004-2007 e 2008-2011. Em linhas gerais, toda a família dos PPAs organiza-se, basicamente, sob dois princípios norteadores: a) A ideia de processo contínuo e pouco disruptivo: isso estaria garantido fazendo que o primeiro ano de gestão de determinado presidente tenha sempre de executar – programática e financeiramente – o último ano de planejamento previsto e orçado no PPA formulado pelo governante/governo imediatamente antecessor. b) A ideia de junção entre orçamento/orçamentação do plano (recursos financeiros) e sua execução/gestão propriamente dita (metas físicas): isso seria feito por meio de um detalhamento/desdobramento do plano geral em programas e ações setorialmente organizados e coordenados. Assim, entre o PPA de quatro anos e o Orçamento Geral da União (OGU), criaram-se dois instrumentos importantes para operacionalizar e materializar a junção plano – orçamento, a saber: a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) – responsável por definir as metas e as prioridades para o exercício financeiro subsequente – e a Lei Orçamentária Anual (LOA) – responsável por consolidar a proposta orçamentária para o ano seguinte, em conjunto com os ministérios e as unidades orçamentárias dos Poderes Legislativo e Judiciário.

Cardoso Junior (2011) descreveu os fundamentos dos PPAs, dos quais a metodologia começou a ser desenvolvida nos governos FHC e continuou nos governos seguintes. O processo de evolução permanente do planejamento acumula conhecimento que qualifica e potencializa a

técnica de planejar. Cardoso Junior (2014, p. 18) renovando suas reflexões sobre o PPA escreveu:

Para introduzir propostas concretas com vistas ao PPA é necessário enfatizar ao menos três premissas fundamentais do assunto ora em pauta, dispostas adiante. 1) Planejamento não é panaceia, mas pode ser parte da solução. 2) Planejamento não é plano; é política. 3) Mecanismos tecnopolíticos reais são muitas vezes diferentes dos formais.

Cardoso Junior (2014) elencou essas premissas, de modo a explicar que planejamento é uma política permanente e ressaltar o caráter tecnopolítico do planejamento governamental, muito diferente do normativo, que está nos discursos e nos debates sobre o tema. Conhecer essas diferenças e usar o planejamento tecnopolítico com estruturas adequadas e pessoal capacitado é o desafio dos governantes. Oliveira e Silva (2017, p. 13) elaboraram o Quadro 3, resumindo os seis PPAs, depois da redemocratização do Brasil, descrevendo as características de cada documento.

Quadro 3 – Resumo planos plurianuais no Brasil -1991-2015

<i>Plano Plurianual - PPA</i>	1991 - 1996	Não tinha objetivos claros e definidos (cumprindo uma necessidade constitucional)
<i>Plano Plurianual - PPA</i>	1996 - 1999	Fomento aos eixos nacionais de integração (novas tecnologias, transportes, energia e telecomunicações)
<i>Plano Plurianual - PPA</i>	2000 - 2003	Lei de Responsabilidade Fiscal, controle das despesas públicas e redimensionamento do Estado.
<i>Plano Plurianual - PPA</i>	2004 - 2007	Junção de ações e políticas, fomento a distribuição de renda e equilíbrio dos desarranjos sociais.
<i>Plano Plurianual - PPA</i>	2008 - 2011	Programa de Aceleração do Crescimento – PAC 1, investimento em infra estrutura para crescimento econômico e social.
<i>Plano Plurianual - PPA</i>	2012 - 2015	Programa de Aceleração do Crescimento – PAC 2, continuidade dos programas infra estruturais de incentivo governamental.

Fonte: Oliveira e Silva (2017, p. 13).

O recente histórico dos plurianuais demonstra que, aos poucos, essa ferramenta começou a tomar corpo no governo federal. Nos governos estaduais e municipais, esse processo começa, historicamente, com um pouco de atraso. Conhecer a história do planejamento do Brasil pode apontar um caminho mais curto para ser implantado nos municípios. Sempre lembrando que é uma decisão política e tem que ser assim. Cardoso Junior (2015, p. 33) fez um quadro que demonstra a evolução do planejamento governamental no Brasil, por temática e o que chama a atenção é o processo de evolução do planejamento, com a inclusão de novas

temáticas. Isso demonstra a complexidade do planejamento e a necessidade de se ampliar o uso do conhecimento para elaborar um bom planejamento.

Em um cenário municipal, pelas dificuldades de falta de histórico de planejamento e de pessoal capacitado, pode até assustar os pretendentes a governar diante dos problemas a serem enfrentados. Evidencia-se o Quadro 4, para criar a noção de que se precisa iniciar o processo e o hábito de planejar. A evolução e a complexidade do planejamento governamental exigem uma decisão política e uma capacidade estatal moderna e atualizada para implantar conceitos e ferramentas de planejamento.

Quadro 4 – Temática dos planos econômicos no Brasil - 1948-2015

Enfase temática dos planos estratégicos nacionais								
	Salte 1948-1951	JK 1956-1960	Trienal 1962-1964	Paeg 1964-1967	PED 1966-1970	Metas e bases 1970-1973	PNDs 1972-1979	PPAs 1991-2015
Saúde								
Agricultura e alimentação								
Transportes								
Energia								
Educação								
Saneamento								
Ciência e tecnologia								
Desequilíbrio regional								
Competitividade industrial								
Estabilização econômica								
Exportações								
Competitividade industrial								
Meio ambiente								
Pobreza e miséria								

Fonte: Cardoso Junior (2011, p. 14).

Percebe-se que, com o passar dos anos, o planejamento se torna mais complexo e abrangente pelo acúmulo de conhecimento. Essa complexidade demonstra a necessidade de se ter uma estrutura permanente de planejamento. Finalizando esta seção, expõe-se o Quadro 5, de Cardoso Junior (2011) que delinea os tipos de planos elaborados no Brasil e suas características. Fica claro, observando nesse horizonte de tempo, que o planejamento precisa ser de médio e longo prazo, de forma vertical. Esse é um ensinamento que os governantes

municipais precisam conhecer e entender. O planejamento requer continuidade para atingir os objetivos ou macro objetivos de uma sociedade. O limite da capacidade de governar e intervir impõe um tempo maior para a solução dos problemas, por isso, todo governante deve ter essa visão mais avançada, para deixar um legado ao próximo que continuará o processo.

Quadro 5 - Tipos de planos econômicos no Brasil

Tipos de planos	Principais características
Planos setoriais e de metas: Plano Salte, Plano de Metas JK e Plano Trienal (CF)	Planejamento burocrático, discricionário, vertical e de médio a longo prazo
Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs): PAEG e PNDs ao longo dos anos 1970	Planejamento burocrático, autoritário, impositivo, vertical e de médio a longo prazo
Planos de estabilização monetária: Plano Cruzado (1986), Plano Bresser (1987), Plano Verão (1988), Plano Mailson (1989), Plano Collor (1990) e Plano Real (1994)	Planejamento de curto prazo, focalizado/conjuntural e vertical
Planos Plurianuais (PPAs): PPAs 1991-1995, 1996-1999, 2000-2003, 2004-2007 e 2008-2011	Planejamento de médio prazo, amplo/abrangente e de transição vertical/horizontal

Fonte: Cardoso Junior (2011, p. 14).

O planejamento no Brasil foi um processo de altos e baixos, influenciado pela conjuntura da geopolítica mundial, política, econômica e ideológica sobre como realizar o desenvolvimento. Os ensinamentos deixados foram muitos e teria muito mais a ser descrito. Entende-se que esse conhecimento, para aqueles que se enquadram no perfil político e tecnopolítico, seria muito importante para elaborar e implantar o planejamento governamental. Muitos falam em planejamento sem conhecer a fundo o que é essa função e essa política, haja vista que precisa de decisão política, de estrutura e pessoal preparado, ou seja, sem isso não se faz planejamento. Conhecer o histórico de dificuldades e acertos poderá servir de referência pra quem decidir iniciar esse processo. Muitos dos problemas são comuns, diferenciando só a dimensão. Navegar por essa história foi esclarecedor para conhecer as raízes do país e da nação.

2.2 DILEMAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL

As duas crises do petróleo somadas ao aumento dos juros pelo banco central americano, em 1979, provocaram mudanças no modo de governar. Na década de 80, após a queda do muro de Berlim e o fim da guerra fria, o neoliberalismo começa a substituir o modelo de Estado de Bem-Estar Social, e induz transformações no modo de governar no mundo ocidental e provoca o fim do ciclo desenvolvimentista dos governos militares no Brasil. A alta dos juros acarretou um desequilíbrio nas contas públicas de muitos países, inclusive no Brasil, que buscaram crédito fácil para financiar seus investimentos. Os governos militares, que antes tinham

abundância de recursos financeiros, depararam-se com uma conjuntura totalmente desfavorável. Draibe e Henrique (1988 *apud* BELCHIOR, 1999, p. 7) descreveram essa mudança brusca de modelo de governo:

As explicações a respeito da natureza da crise do modelo do welfare state são muito variadas e dependentes do corte ideológico do qual provém, isto é, do posicionamento a respeito sobre o papel do Estado na economia. Entre os progressistas, prevalece a ideia de que se trata de um processo de adaptação do modelo às novas circunstâncias do mundo moderno, enquanto os conservadores apostam na derrocada completa do modelo.

No Brasil, apesar da nova Constituição ter o espírito do *welfare state*, os primeiros governos da democratização foram de cunho econômico neoliberal, tais como Collor e FHC. Portanto, segue-se na diretriz de um país dependente e importador de ideologias de governo. Os princípios da CF 88 levariam tempo para serem entendidos. Bresser-Pereira (1998, p. 14) assim definiu esse período:

Ao lado da crise econômica, o desenvolvimento tecnológico da segunda metade do século e a progressiva integração mundial dos mercados e dos sistemas produtivos lançaram as bases da globalização, que impuseram uma pressão adicional aos estados nacionais, que perderam parte considerável de sua capacidade de estabelecer as políticas macroeconômicas e de isolar sua economia da competição internacional

Se os governantes dos países perderam a capacidade de estabelecer políticas macroeconômicas, a perda dos gestores municipais que dependem da conjuntura estadual e nacional foi pior. Em tese, esses começaram a ter muito mais pressão pela baixa capacidade de promover o desenvolvimento local, uma vez que a esfera municipal demandava mais conhecimento e ciência para elaboração de seus planejamentos governamentais. Segundo Belchior (1999, p. 8), estabelece-se uma nova tendência de governar um Estado:

Diante disso, a Reforma do Estado deveria enfrentar as três dimensões econômica, administrativa e política - assinaladas acima: a superação da crise fiscal, a reforma da administração pública e a reformulação do padrão de relação entre Estado e sociedade. Vale observar que tanto Crozier (1992, p. 12) quanto Abrucio (1998, p. 178) apontam que cada país que se dispôs a fazê-lo adotou respostas diferentes em função de fatores políticos, econômicos, culturais e organizacionais diferenciados.

Segundo o IBGE (2020), há 5.570 municípios com mais de 210 milhões de habitantes no Brasil, com as mais diversas culturas, fatores políticos, econômicos e organizações diferenciadas. Conhecer e entender essa transformação do Estado e das esferas estaduais e municipais exigiria muito conhecimento e análise. Fazer um enfrentamento nas dimensões

econômicas, administrativa e política demanda uma capacidade que poucos municípios possuem.

Escreveu Bresser-Pereira (1998, p. 32): "tomou-se claro que o ajuste fiscal não era proposto de cunho ideológico, mas condição necessária para qualquer governo forte e efetivo". Sendo que o conceito de reforma administrativa que se adota:

Os esforços que têm por fito induzir mudanças fundamentais nos sistemas de administração pública, através de reformas de todo o sistema ou, pelo menos, de medidas que visem à melhoria de um ou mais de seus elementos-chave, como estruturas administrativas, pessoal e processos" (CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS, 1971 *apud* SPINK, 1998, p. 148).

Esse novo cenário se contrapôs ao modelo burocrático e weberiano que a grande maioria dos municípios tinha implantado após a inspiração nas medidas adotadas por Vargas, desde 1930, na esfera nacional. Os gestores municipais, frente à crise, teriam que reinventar as estruturas administrativas, incluir, nos seus quadros de pessoal, funcionários com capacitação e rever todos os processos administrativos. Essa nova estrutura ficou conhecida como administração gerencial. Cardoso Junior (2011, p. 26) afirma que, nesse período, a gestão se impôs sobre o planejamento, na tentativa de qualificar a nova forma e a qualidade de governar. O resultado não foi alcançado em função de a gestão depender de decisões estratégicas que a impactam diretamente. Portanto, a dimensão estratégica (planejamento) sempre deve estar antes da dimensão tática (gestão):

A assim chamada nova administração pública gerencial (ou gerencialista) é o movimento teórico e político responsável pelo que neste estudo se está chamando de primazia da gestão sobre o planejamento, fenômeno este referenciado aos anos 1990 e pelo menos à primeira década de 2000. Trata-se de movimento político que nasceu como crítica das organizações estatais burocráticas dos anos 1970 e 1980.

Enquanto esse cenário de mudanças globais e da nova Constituição brasileira acontecia, os municípios, sem recursos e sem estrutura de pessoal capacitado tentava acompanhar, para se adaptar aos novos tempos. Abranches (1991, p. 57) relatou, resumidamente, essas mudanças que afetariam fortemente a administração pública:

Dessa maneira, a década de 80 foi fortemente marcada pelo debate sobre o papel do Estado, especialmente sobre o seu tamanho. É assim que, do ponto de vista dos neoliberais, prevalecia a ideia de Estado mínimo a quem caberia apenas garantir os direitos de propriedade e reservava ao mercado a total coordenação da economia. Como consequência, o receituário neoliberal compunha-se de um conjunto de elementos para restringir o Estado, para o ajuste fiscal e para as reformas orientadas para o mercado. No entanto, a partir das primeiras iniciativas nessa direção "firmou-se consenso majoritário, fortalecido pela análise empírica do desempenho dos países industrializados, no sentido de que a solução real dos problemas estava na busca de novas formas de compatibilidade entre a esfera do mercado e a esfera do Estado.

A administração pública federal enfrentava mudanças bruscas, mas tinha estruturas e pessoal capacitados nas instituições capazes de estudarem e analisarem essas novas tendências. A administração municipal era composta por pessoas que ingressaram por indicação e sem concurso e não tinham capacidade para acompanhar essas mudanças, que viriam com o tempo e segundo a aptidão profissional dos servidores municipais. Bresser-Pereira (1998, p. 24) destaca que: “somente na década de 90 é que a necessidade estatal de ganhar capacidade gerencial ganha importância no âmbito da Reforma do Estado, quando a função de uma administração pública eficiente passa a ter valor estratégico”. Esses novos conceitos levam tempo para serem absorvidos pela gestão pública, Souza (2016, p. 28-29) tem analisado a necessidade da modernização do Estado por meio da profissionalização da burocracia e concluiu:

Este trabalho analisa o processo de modernização do Estado brasileiro associando-o a uma das vertentes do conceito de capacidade do Estado: a profissionalização da burocracia. O objetivo último é analisar o processo de profissionalização da burocracia federal, assim como suas mudanças mais recentes a partir da ótica do conceito de capacidade do Estado, ainda pouco testado na literatura brasileira. Assim, o tema do estudo é a modernização do Estado brasileiro, e a chave analítica é a construção de capacidade burocrática para a formulação e a implementação de políticas públicas. O artigo conclui que, a despeito da ocorrência de múltiplos mecanismos utilizados pelos diferentes governos e regimes políticos para o recrutamento da sua burocracia, o Executivo federal sempre foi capaz de gerar capacidade para dar conta das prioridades dos diferentes regimes políticos, das demandas das distintas coalizões governativas e para implementar suas políticas preferenciais. Embora permeado de paradoxos, desde Vargas o sistema burocrático foi capaz de dar conta da tarefa de modernização do Estado brasileiro. A partir de meados dos anos 1990, contudo, o Brasil passou por profundas transformações. Entre elas, a profissionalização e a qualificação da sua burocracia agora recrutada majoritariamente por meio de concursos públicos.

Vale recordar que até 1988 o ingresso da maioria dos servidores públicos, nas esferas estadual e municipal, era por indicação e sem seleção pública, o que proporcionava a entrada de muitos servidores que não tinham formação ou devida capacitação. A exigência de concurso público para todas as esferas governamentais foi incluída na CF 88, mas a medida só foi

implantada com novos concursos nos anos 2000, com a melhora da conjuntura nacional. Essa nova forma de certame público iniciou uma nova era de profissionalização do serviço público.

A administração pública eficiente será abordada de uma forma mais profunda nesta pesquisa nas próximas seções, expandindo e subdividindo em uma administração efetiva, eficaz e eficiente. São conceitos vinculados, especificamente, às estruturas governamentais que definem a qualidade de suas ações e de sua gestão. Entender essas ideias ajuda na compreensão dos caminhos técnico e político que um planejamento governamental deveria seguir, conforme a metodologia de planejamento adotada pelo governo federal, que está descrita no documento do MPOG de 2012, chamado Brasil, 2012.

A concepção de capacidade do Estado é outra reflexão que se faz necessária, para planejar as gestões públicas. Souza (2016, p. 16) definiu como: “capacidade do Estado comporta inúmeras definições, cada uma capturando diferentes aspectos do conceito”. Mann (1984, p. 22) a define como a capacidade do Estado de penetrar na sociedade e implementar, logisticamente, decisões políticas, cunhada na expressão “poder infraestrutura do Estado”. Na esfera municipal, a análise e o estudo da capacidade do Estado, normalmente, não entram na agenda pela falta da cultura do planejamento governamental. Em muitos municípios, a função planejamento é exercida pelo dirigente maior, sem apoio tecnopolítico.

O modelo de administração burocrática weberiana tende a ser tradicional, menos ágil e progressista na sua atuação, principalmente na relação com a sociedade. Nas esferas municipais, pelo contato mais direto entre população e governo, a lógica das relações pessoais referidas ao patrimonialismo³ são um fator complicador para os planejamentos governamentais de alcance amplo. Bresser-Pereira (1998, p. 27) salienta que:

[...] se, nos países desenvolvidos, os direitos civis e sociais estavam razoavelmente protegidos, os direitos públicos não estavam [...] O nepotismo e a corrupção mais visíveis foram controlados, mas surgiram novas modalidades de apropriação privada.

Na esfera municipal, o patrimonialismo, somado às disputas polarizadas e acirradas dificultam os debates mais aprofundados para se criar uma visão estratégica local com a participação de todos os segmentos da sociedade. Esse é um fator muito mais limitante nos

³ O conceito de “patrimonialismo” para caracterizar determinados tipos de dominação política. No entanto, o corte absoluto entre o poder doméstico, corporal e senhorial, por um lado, e a dominação política, por outro, - em relação ao qual ainda não existe qualquer outro critério de distinção, a não ser o que o primeiro não é (poder militar e jurídico) - espero que se encontre suficientemente acentuado. Esta tese maior do seu livro adquiriu uma proeminente validade. O que eu quero é apenas testar se esta distinção é tão antiga quanto a própria história. (2014, MWG II-8, p.723- 725)

municípios. Esse cenário de disputa potencializa gestões unilaterais e interfere no comportamento dos gestores. Belchior (1999, p. 14) transcreveu as palavras do então prefeito Celso Daniel: "uma burocracia pública que combina, de forma perversa, rigidez nos procedimentos com fisiologia nos comportamentos". Os governantes despreparados e sem conhecimento da gestão pública perdem os primeiros meses de suas gestões aprendendo esses procedimentos públicos que entram em conflito com o fisiologismo. O resultado é que as gestões perdem um tempo precioso para realizarem ações e projetos necessários. Essa reforma administrativa do Estado, que começou no final da década de 80, tinha como pano de fundo o neoliberalismo. Bresser-Pereira (1998, p. 32) explicou a influência dessa ideologia:

As medidas geralmente aplicadas de superação da crise fiscal são usualmente atribuídas às ideias neoliberais. Isso se deve a que as primeiras medidas de Reforma do Estado adotadas ainda na década de 80 se concentraram na redução do gasto público e também ao fato de que aquela corrente propunha a redução do tamanho do Estado. No entanto, rapidamente tornou-se claro [...] que o ajuste fiscal não era proposto de cunho ideológico, mas condição necessária para qualquer governo forte e efetivo.

A nova ordem mundial (Neoliberalismo) da gestão pública era diminuir os gastos públicos e a estrutura do Estado. Os municípios, como tinham poucos recursos e baixa capacidade tributária para gerá-los, além de quadros de pessoal pequenos, não tinham como promover grandes ajustes em sua organização. Mas, a descentralização de funções, com a criação da esfera municipal pela CF 88, trouxe muitas obrigações e recursos transferidos de fundo a fundo, gerando a necessidade de ampliação e qualificação dos quadros de pessoal - com novas contratações de profissionais capacitados.

O novo modelo pós-burocrático do ciclo orçamentário previsto na CF 88 impôs uma nova forma de gestão pública na função planejamento governamental, como descreveu Abrucio (1996, p. 174): “percebe-se que uma série de medidas vêm sendo tomadas em prol da constituição de um modelo pós-burocrático, mas este não é completamente coerente e, ademais, não há uma única via adotada em todas as nações”. É preciso pensar no universo do Brasil, com mais de cinco mil municípios, as vias adotadas são diversificadas em função da cultura, da política, da história e das lideranças que conduzem o desenvolvimento municipal.

Sobre esse novo modelo, Belchior (1999, p. 15) estabelece as seguintes variações: “o núcleo básico da administração pública gerencial: orientação da ação do Estado para o cidadão, com ênfase no controle dos resultados; valorização da burocracia (empowerment) e modernização dos sistemas de apoio à gestão pública”. A ação voltada para o cidadão, mesmo

nos governos municipais atuais, é uma ação muito relevante. Transformar ideias, demandas e sugestões colhidas em audiências públicas, reuniões de conselhos municipais ou redes de participação cidadã exige, além da postura democrática dos governantes, ter uma equipe de pessoas capazes de transformar tudo isso em ações e projetos. Precisa de estrutura e pessoas com formação tecnopolítica. Passando da estrutura organizacional para considerações de estrutura de pessoal, em outras palavras, esse novo modelo de administração pública exige um novo papel para os servidores públicos. Barzelay (1992, p. 118) comenta esse aspecto deste modo:

Diferentemente do paradigma burocrático onde o funcionário não precisava inovar nem enfrentar desafios, pois bastava cumprir normas e procedimentos, no novo modelo se propõe o empowerment, ou seja, os funcionários merecem um certo grau de confiança, de forma que eles possam entender e aplicar normas, identificar e resolver problemas e tenham iniciativa e criatividade para aperfeiçoar continuamente os processos.

Esse novo modelo exige um novo perfil de servidor público diferente daquele mais burocrático e sistemático. Criada a estrutura de planejamento governamental, é preciso desenvolver condições e capacitações para que esses servidores tenham aptidão para desempenhar suas funções, de acordo com as novas exigências. Os governantes municipais precisam entender que precisam dessas estruturas organizacionais formadas por pessoas preparadas. Nesse sentido, Belchior (1999, p. 15) ressalta que:

[...] o estímulo à criatividade e iniciativa dos funcionários públicos requer, portanto, um processo de fortalecimento e aumento da autonomia da burocracia. Em primeiro lugar, é necessário valorizar seu trabalho através de sua participação na formulação e na gestão das políticas públicas, garantindo-se, com isso, seu compromisso em relação aos resultados a serem alcançados. Em segundo lugar, é preciso priorizar a capacitação dos servidores construindo "uma base geral científica e cultural sólida, um conhecimento minucioso da realidade nacional e seu contexto, um atualizado e pertinente aparelhamento tecnológico, atitudes favoráveis às mudanças e inovações, bem como valores nacionais e sociais.

Outro elemento a ser ressaltado é a necessidade da profissionalização com uma carreira estruturada para os servidores públicos que estejam capacitados para desempenhar as funções no planejamento governamental. De acordo com Abranches (1991, 74), a profissionalização dos servidores públicos perpassa em lidar com a questão da política salarial, haja vista que, para manter um bom desempenho, o Estado deve ter:

[...] política salarial [...] que guarde comparabilidade com aquela praticada no mercado para funções similares, descontadas as vantagens [...] tais como estabilidade plena" e "um sistema de carreira profissionalizada [...] baseado na progressão funcional por mérito, no treinamento e na revisão de vantagens [...] socialmente injustificáveis.

Essa carreira de técnico de planejamento estruturada permite o acúmulo de conhecimento e experiência necessário para qualificar o processo de planejamento, que é contínuo e transpassa as gestões de governo. Ter uma equipe capacitada e treinada é um importante aporte para o auxílio aos governantes na elaboração e implementação de ações de governo e políticas públicas. O aspecto final no novo desenho da gestão pública é a modernização dos sistemas de apoio baseada em experiências do setor privado. O redesenho tem por objetivo reconstruir a capacidade analítica que se poderia chamar de “**inteligência governamental**”. Belchior (1999) usou diversos autores para descrever o principal objetivo desse redesenho:

[...] reconstruir a capacidade analítica do Estado, através do aprimoramento da tomada de decisões minorando a feudalização da administração pública, do resgate da cultura de planejamento, da transformação do orçamento público em um instrumento gerencial, vinculado ao planejamento e viabilizador do controle social e da mudança das estruturas organizacionais, tomando-as leves, flexíveis, descentralizadas, horizontais e com menor número de níveis hierárquicos, podendo até mesmo ser temporárias. (KLIKSBURG, 1992; FERREIRA, 1996, p. 26; ALBUQUERQUE, 1991, p. 26 *apud* BELCHIOR, 1999, p. 16).

O novo modelo de governar nos anos 90, chamado de gerencialismo, era crítico ao modelo burocrático e visava melhorar a tomada de decisão, com base em ferramentas gerenciais. Essa nova filosofia não envolveu de imediato as esferas estadual e municipal. Belchior (1999, p. 13) descreveu o cenário que os governantes encontram quando chegam para governar:

[...] o paradigma burocrático consiste no exercício das atividades de gestão pública por um quadro administrativo composto por funcionários obedecendo somente às obrigações objetivas do seu cargo, que se expressam mediante normas e processos internos; são selecionados e contratados conforme sua qualificação profissional; são remunerados com salários fixos estabelecidos segundo sua posição na hierarquia, a responsabilidade do seu cargo e as qualificações de que dispõem; têm a perspectiva de carreira compreendendo a progressão por tempo de serviço, por eficiência ou ambas e estão submetidos a um sistema homogêneo de disciplina e de controle do serviço. Esse modelo consolidou-se fortemente durante a primeira metade do século.

Esse modelo está mudando e se adequando aos novos tempos, e o investimento em capacitação dos servidores, somado à experiência têm criado um novo cenário. No entanto, as

mudanças começam pela forma como os dirigentes conduzem sua política de governo - governo tradicional gera postura tradicional, enquanto governos dinâmicos geram posturas dinâmicas.

Abrucio (1998, p. 17) aprofundou os estudos sobre os dilemas desse novo modelo de administração pública e numerou cinco. “o primeiro diz respeito à relação entre a reforma administrativa e o processo político, que indica a necessidade de construção de uma estratégia de consenso junto aos atores envolvidos no processo e enfatiza a importância de dois deles: os funcionários públicos e a população”. Os dirigentes políticos devem iniciar seus governos com essas estratégias bem-preparadas, como ouvir a população e suas demandas. Os servidores públicos devem ser informados de suas diretrizes e propostas de gestão para poderem se incorporar e se comprometer com os objetivos e metas. A sociedade, atualmente, exige mais do serviço público, e o servidor, por sua vez, tem que ser atuante e efetivo.

“O segundo dilema refere-se à tensão existente entre a lógica fiscal - que se concentra no quanto se gasta, atuando no curto prazo - e a lógica gerencial - que pretende tomar mais eficiente a ação da burocracia, agindo nos médio e longo prazos” (ABRUCIO, 1998, p. 17). Esse conflito se refere à tensão entre manter o equilíbrio fiscal e a execução de ações que gerem despesas e pode ser amenizada com o uso da política de planejamento governamental. O arcabouço legal fiscal deu muitos instrumentos de controle e limitação dos governos puxando a balança dessa relação para o sistema fiscal. O fortalecimento dos Tribunais de Contas e do Ministério Público exigiram muito mais dos municípios, como ações legalistas e constitucionais. O terceiro dilema descrito por Abrucio (1998, p. 18) é:

Uma outra questão aponta para a separação entre a formulação e a implementação das políticas públicas gerada pelo novo formato organizacional, que estabelece distinção entre quem concebe as políticas (os Ministérios, por exemplo) e quem as executa (as agências executivas), pois os primeiros nem sempre têm a experiência concreta e os últimos têm que executar uma política muitas vezes sem saber porque e sem possibilidade de repassar sua experiência para quem fórmula.

O fato de não ter uma equipe de planejamento permanente não cria uma cultura de planejamento e de acúmulo de experiência. Na esfera municipal, esse cenário é mais comum. O resultado desse dilema é a elaboração de projetos e políticas públicas, com deficiências de planejamento que comprometem a sua execução. Arretche (1999, p. 23) descreveu de uma forma geral o cenário brasileiro de descentralização:

[...] um Estado federativo, em um país caracterizado por expressivas desigualdades estruturais de natureza econômica, social, política e de capacidade administrativa de seus governos —, atributos estruturais das unidades locais de governo, tais como a capacidade fiscal e administrativa e a cultura cívica local, têm um peso determinante para a descentralização. Mas, tais fatores não são determinantes em si. Seu peso e importância variam de acordo com requisitos institucionais postos pelas políticas a serem assumidas pelos governos locais, tais como o legado das políticas prévias, as regras constitucionais e a própria engenharia operacional de cada política social. No entanto, a ação política deliberada, vale dizer, estratégias de indução eficientemente desenhadas para delegar a outro nível de governo a responsabilidade pela gestão destas políticas, pode compensar obstáculos à descentralização derivados daqueles fatores de natureza estrutural ou institucional. Tais estratégias de indução, por sua vez, podem ser analiticamente apreendidas por meio do exame da regulamentação dos programas e seu modo efetivo de implementação.

Esta pesquisa estuda esse cenário da gestão pública da cidade de São Francisco de Paula, para verificar o nível de capacidade estatal e de gestão, mediante o uso do conhecimento sobre planejamento. Como Arretche (1999) afirmou, a descentralização depende de muitos fatores, e este estudo tenciona conhecer os obstáculos e o nível alcançado pela atual gestão dessa cidade.

O quarto dilema de Abrucio (1998, p. 18) é:

[...] a mais polêmica medida adotada pela administração pública gerencial - a descentralização, valorizada por permitir uma maior eficiência e participação na gestão dos serviços públicos e responsabilizada por, em geral, aumentar as desigualdades regionais e também fragmentar a prestação do serviço público.

O maior desafio das gestões públicas é conseguir descentralizar suas ações e suas políticas públicas diminuindo as desigualdades regionais, um problema enfrentado tanto pela esfera federal quanto pelas estadual e municipal. Planejar a execução regionalizada de um orçamento é um desafio que exige muito conhecimento e informações precisas para se alocar recursos e gerar resultados consistentes. Segundo Melo (1996, p. 78 *apud* BELCHIOR, 1999, p. 18), a descentralização pode gerar os seguintes efeitos negativos:

[...] transferências de receitas públicas sem responsabilidades de geração de novas; indefinição e ambiguidade quanto à definição de competências entre esferas de governo; burocracias locais de baixa qualificação; perda de capacidade regulatória e de formulação de políticas por parte do governo central; descentralização fiscal com importante transferência de impostos, que minorou a capacidade do governo central levar a cabo políticas de estabilização e reformas fiscais; porosidade do governo local em relação às elites, acarretando maior corrupção e clientelismo e, por fim, fragmentação institucional.

Todos esses problemas relacionados à descentralização governamental são muito mais graves na esfera municipal, uma vez que não contam com o apoio de estrutura e pessoal capacitado para realizarem essa descentralização. Unir ideias e distribuição de recursos

orçamentários descentralizados exige uma visão estratégica desenvolvida pelo conhecimento e pelo uso de ferramentas de análise. Arretche (1999) adiantou, de forma contundente, a real situação dos municípios brasileiros, que não deve ser diferente na cidade foco deste estudo:

Mas, a grande maioria dos municípios brasileiros caracteriza-se por baixa capacidade econômica, expressiva dependência das transferências fiscais e fraca tradição administrativa. Nestas condições, programas de descentralização desenhados de forma a minimizar os custos financeiros e administrativos de gestão passam a ter um peso decisivo na decisão das administrações locais. Dado que a esmagadora maioria dos municípios brasileiros tem baixa capacidade financeira e administrativa, o sucesso de um programa abrangente de reforma do Estado que implique o (re) desenho do modelo nacional de prestação de serviços sociais depende, necessariamente, da implementação de estratégias deliberadas e adequadas de incentivo à adesão dos governos locais.

O resultado desse cenário demonstra que as políticas e programas de origem federal nem sempre são assimilados e implantados pelos governos municipais, por falta de estrutura e de pessoal capacitado. Esse modelo de descentralização exige o domínio de gestão pública e seus conceitos ainda não foram assimilados pela esfera municipal.

O quinto dilema de Abrucio (1998, p. 18) "[...] é definir que tipo de Estado deve ser construído para o século XXI", especialmente para os países em desenvolvimento que não lograram "resolver seus graves problemas sociais [...], mas que para isso terão que ingressar em um novo estágio administrativo, sem terem de fato construído um Estado completamente moderno". Esse modelo pós-burocrático exige um processo de planejamento governamental permanente para estudar e propor soluções dos problemas econômicos e sociais gerando desenvolvimento local ou regional. O Estado tem que se modernizar e acompanhar as mudanças da sociedade, um processo contínuo que precisa de uma estrutura com "inteligência governamental" capaz de realizar a leitura e a análise da conjuntura do momento, uma vez que ele tem que estar em constante transformação e evolução para trabalhar para sua população.

Para finalizar a exposição sobre os dilemas da administração pública, elenca-se o 'Controle Social' como um objetivo e uma estratégia para dividir a responsabilidade de fazer gestão pública. A chamada, pelo Deputado Ulisses Guimarães, Constituição Cidadã de 1988, promoveu uma nova postura de articulação entre Estado e sociedade. Enquanto os neoliberais interpretaram essa nova articulação ou conceito como 'governança', na qual o mercado e os agentes privados aumentaram seu poder de monitoramento e fiscalização sobre as instituições públicas, os progressistas interpretaram como "governança cidadã". Esta seria o processo de interação com a sociedade para buscar soluções em conjunto com os diversos atores da

sociedade para suas demandas, que se daria pelos Conselhos representativos e que foi descrito por Bresser-Pereira (1998, p. 19) como:

É necessário, em primeiro lugar, perseguir uma melhor capacidade de intermediação dos interesses e, também, tomar o Estado mais legítimo e democrático, através do aperfeiçoamento da democracia representativa e da consolidação do controle social, a partir de mecanismos de participação direta.

Esse novo modelo participativo, democrático e transparente se contrapõe ao entranhado na política do patrimonialismo cultural, pois foi um choque radical de democracia. Przeworski (1998, p. 44), defendeu que “a partir do paradigma agente-principal, o problema é como induzir os diversos atores individuais a agirem de forma compatível com os interesses da coletividade”. O governante tem que se preparar para enfrentar esses dilemas e, caso não o faça, perderá tempo em entendê-los e, é importante lembrar que tempo é finito e precioso em uma gestão pública.

Conheceu-se a história do planejamento governamental dos últimos 150 anos do Brasil, averiguou-se os desafios e dilemas que os governantes atuais devem enfrentar frente às mudanças da reforma administrativa e ao novo modelo neoliberal adotado pelos governos do mundo ocidental. Percebe-se que os impactos na esfera de governo federal em relação ao municipal foram diferentes em função da capacidade de governar. Assim, tendo o alicerce da história, pode-se projetar e imaginar como o planejamento deve ser introduzido nas gestões públicas municipais.

3 O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL

Nesta seção, são delineados os conceitos e as ferramentas do PES, elaborados por Carlos Matus, visando uma reflexão para quem atua na esfera governamental municipal. A intenção é despertar o olhar crítico para iniciar o processo de transformação do antigo pensamento de planejamento e de governar. Inicia-se descrevendo a necessidade e a importância da adoção dos novos conceitos e do modelo de gestão.

Justifica-se a adoção do pensamento de Matus, pois ele deu início, no final dos anos 50, a estudos e conhecimentos sobre um campo ainda incipiente: o planejamento estratégico público, o qual ainda é desconhecido nas gestões municipais, que vem aplicando o planejamento tradicional. Matus (1996) construiu seu pensamento fazendo críticas a esse modelo, as quais serão a base para a reflexão e projeção das mudanças na administração pública. A importância está também no fato de que a teoria de Matus (1996) está alinhada com a metodologia de planejamento federal de 2012, que será alvo de análise neste estudo.

As críticas às gestões municipais brasileiras são contundentes e pedem uma análise e uma sugestão de mudança de paradigma. O planejamento estratégico tradicional e o planejamento estratégico corporativo ou empresarial se mostraram “[...] inaplicáveis aos complexos problemas políticos de governos” (MATUS, 1996, p. 9). A obra de Matus será a referência bibliográfica, mas o livro “Adeus, Senhor Presidente – Governantes e Governados” será mais utilizado, haja vista que traz uma visão mais atualizada do PES e foca em dois níveis que impactam fortemente as gestões municipais.

O primeiro nível é a rejeição ao planejamento tradicional, tecnocrático e economicista. Todos os indícios levam a entender que o planejamento governamental da cidade de São Francisco de Paula aponta para esse tipo de planejamento. O segundo nível é o mais atraente para os novos gestores municipais: o PES não é um método de planejamento, mas um método de governo.

A rejeição ao planejamento tradicional traz à tona a crítica aos antigos planejadores, dentro da visão de apenas um ator (o governo eleito), além de não considerar o poder político como um recurso escasso muito comum no velho estilo de fazer política e governar. Ao contrário do conceito que “elaborou uma nova proposta integral, poderosa e muito mais realista, capaz de facilitar o diálogo entre o político e o técnico” (MATUS, 1996, p. 5). A razão ou integração da política com a técnica (tecnopolítica) defendida por Matus é fundamental para a construção de ações governamentais eficientes, eficazes e efetivas. Ao se compreender esse

conceito e sua praticidade, entende-se porque as estruturas governamentais têm muitas dificuldades de diálogo e atuação integradas às gestões públicas.

O segundo nível, o PES, é muito mais que uma metodologia de planejamento. É um novo modelo de governar que, por seu dinamismo, precisa de uma equipe muito preparada para implantá-lo. É uma proposta de mudança na governança quebrando, o paradigma usual tradicional. Segunde Matus (1996, p. 5):

[...] propõe mudar de estilo de fazer política e oferece um corpo técnico e metodológico para pensar e fazer um governo. Trata-se de teorias e métodos a serviço de um líder inteligente, insatisfeito com os resultados até hoje apresentados pelo regime democrático.

É importante salientar que a decisão de adotar o PES tem uma relação direta com um líder inteligente e a vontade de governar diferente, visando resultados expressivos. Outro ponto relevante é a necessidade de se saber usar tanto a metodologia como um corpo técnico quanto uma estrutura de inteligência organizacional. O uso do conhecimento e do método para se pensar uma gestão é determinante para um governo eficiente (ações ataquem a demanda da população), eficaz (uso e aproveitamento máximo dos recursos disponíveis) e efetivo (gere transformações e mudanças de cenários em diversas áreas).

Um exemplo de adoção do PES foi descrito pela Professora Miriam Belchior (1999), que descreveu a experiência das cidades paulistas de Santo André e São José dos Campos, onde foi adotado o método PES durante a gestão de governo. Em Santo André, o método foi aplicado em 1991, e o governo iniciou em 1989. Em São José do Campos, foi no segundo mandato, em 1994, e o governo iniciou em 1993. Nas duas cidades, o resultado final foi positivo. Belchior (1999, p. 92) descreveu:

Os dois governos municipais terminaram seu mandato com uma avaliação bastante boa em relação a municípios de porte semelhante ou maior, os seus condutores se elegeram deputados federais com expressiva votação dois anos após encerrarem seus mandatos (Celso Daniel em 1994 e Ângela Guadagnin, em 1998).

Os dois governos perderam, no mínimo, um ano de gestão para a tomada da decisão em adotar o PES, ou seja, desperdiçaram 25% do tempo. Um pretendente a governante que tomar essa decisão antes de iniciar a governar terá um ganho de tempo muito significativo e poderá ter mais tempo para implantar suas ações e seu projeto. Belchior (1996) descreveu todo o processo de decisão e adoção do PES. A utilização das ferramentas como o Triângulo de Governo, Sala de Situações, etc., e as limitações para sua implantação e adequação, que pode

ser um material riquíssimo de estudo e pesquisa. Dentre as dificuldades descritas, está a implantação do vértice da ‘Governabilidade’ que é fazer o monitoramento permanente, analisar e avaliar positiva ou negativamente as ações do governo. Para entender e aprofundar este tema, delinea-se, na sequência, descreve-se o conceito de ‘os três cintos do governo’, com os quais Matus (1996) detalha e determina a metodologia para implantar esse vértice do Triângulo do Governo.

Belchior (1996) explica um dos grandes problemas que os eleitos encontram quando se sentam nas cadeiras de prefeito: a baixa capacidade governamental das estruturas de material e de pessoal que limitam as realizações pretendidas. Essa deficiência se transformou na mola propulsora para a decisão e adoção do PES. Belchior (1996, p. 64) descreveu o seguinte:

A primeira dessas questões orientadoras referia-se às motivações que originaram a decisão de adotar o Planejamento Estratégico Situacional como método de planejamento governamental. A apreciação inicial a esse respeito considerava que a motivação principal se fundava em uma crise de realização, ou seja, na dificuldade que os governos tinham de concretizar as ações de governo previamente definidas. Dessa maneira, considerava-se que o motor para adoção do método teria sido a identificação de deficiências na capacidade técnico-administrativa, que implicavam na dificuldade de alcançar resultados.

O cenário de baixa capacidade técnico-administrativo impacta diretamente no vértice da Capacidade de Governar do Triângulo do Governo de Matus. No modelo tradicional, garantir o apoio político é tratado como prioritário, sem muitas vezes, levar em conta a capacidade técnica desses apoiadores, a qual, somada à baixa capacidade técnica das estruturas governamentais, comprometem de forma fundamental a capacidade de governar. É o primeiro passo para fazer um governo medíocre: o governante já inicia sem poder de atitude, iniciativa e inovação em sua gestão.

A capacidade de governar se relaciona de forma direta com a presença da inteligência governamental, ou com sua ausência. Relaciona-se também com as estruturas weberianas encontradas, formatadas no modelo de ‘feudalização’, bem diferente do modelo de administração que o momento exige, que é de inovação e de transformação. Matus (1996, p. 5) escreveu que: “o atual estilo de fazer política contém muito de soberba e autossatisfação, e pouco profissionalismo”. Governar se tornou algo muito complexo e dificultou a ação de aventureiros na política. No caso da esfera municipal, na qual os novos princípios da administração públicas, muitas vezes, não chegaram, é ainda pior. A falta de profissionais capacitados em gestão pública e planejamento governamental torna a gestão mais difícil, porque o diálogo técnico com as outras esferas governamentais ficam limitados.

Matus (1996, p. 7) relata que travou uma polêmica e um forte debate com planejadores tradicionais companheiros nas Nações Unidas chegando à seguinte conclusão:

[...] o processo de compreensão de teoria novas que contradizem paradigmas fortemente estabelecidos não é gradual, mas brusco e dilacerante para alguns e impossível para outros... são quase inúteis discutir com técnicos, pois eles estão excessivamente aferrados a experiências muito limitadas que os tornam pouco receptivos às inovações.

Esta vivência e experiência de Matus (1996) tem sentido e lógica ao se analisar que muitos municípios delegam a função de planejamento para às Secretarias da Fazenda e seus técnicos, tendo como foco principal arrecadar, fiscalizar e executar o orçamento, pagando as despesas. O pensamento desses planejadores tradicionais tem esse foco e diretriz, que são dos tecnocratas, sem foco da transformação e da inovação de novas políticas públicas ou ações que transformem cenários. É neste ambiente que circulam os planejadores tradicionais e onde se encontra as maiores resistências ao novo modelo de gestão.

Quanto ao processo de compreensão ser brusco, mencionado por Matus (1996), entende-se que o cenário ideal seria o pretendente à eleição, com a sua equipe de governo, preparar-se para dominar os conceitos, metodologias e o novo modelo de gestão antes de iniciar a gestão, ou seja, estar pronto para o rompimento e o embate com os planejadores tradicionais. Constatou-se, com as experiências de Santo André e São José dos Campos, que, ao adotarem esse modelo de governar, perderam um ano de gestão e fizeram a implantação do modelo do PES de forma parcial.

O caminho apontado por Matus (1996, p. 7), para iniciar a tomada de consciência, é “[...] convencer os políticos da importância do planejamento moderno, que deveria ser sua principal ferramenta de trabalho”. Concordando com o Matus, haja vista que o atual cenário de avaliação dos políticos e do sistema político é declinante e está sendo contestado pela sociedade de uma forma geral, essa ruptura com a sociedade moderna está em franco andamento, como escreveu Santos (2000, p. 2).

[...] sustenta que estamos vivendo em um momento de transição paradigmática, no qual o paradigma da modernidade se encontra em declínio, em função do colapso do pilar da emancipação no pilar da regulação, fruto da convergência do paradigma da modernidade e do capitalismo. Este período transicional possui duas dimensões principais: uma epistemológica e outra societal. A transição epistemológica ocorre entre o paradigma dominante da ciência moderna e o paradigma emergente (conhecimento prudente para uma vida decente). A transição societal ocorre do paradigma dominante (sociedade patriarcal, produção capitalista, consumismo individualista, identidades fortaleza, democracia autoritária e desenvolvimento global e excludente) para um conjunto de paradigmas que ainda não sabemos exatamente o que vem a ser.

O atual cenário mundial de crise pandêmica de covid-19 e consequente desestruturação econômica vai acelerar esse processo de transformação do paradigma de uma sociedade moderna para uma pós-moderna. Não se sabe o que irá acontecer, mas irá mudar, pois nada será igual a antes. Os atuais governantes estão enfrentados problemas inimagináveis, exigindo, cada vez mais, o uso da ciência, do conhecimento e, provavelmente, da biopolítica, descrita por Foucault (2011). Mais uma razão para o rompimento com o modelo tradicional de gestão pública. Percebe-se que as forças transformadoras estão atuando e deixando os gestores despreparados, completamente atônicos diante das incertezas, mostrando que Matus (1996) estava certo ao afirmar que o processo de adoção de novos modelos de governo teria que ser brusco. Ele só não imaginou que seria tão radical.

3.1 O MÉTODO: CONCEITOS E FERRAMENTAS

Nesta seção, aborda-se o método do PES, delineando a origem desta teoria e desenvolvendo seus conceitos e ferramentas. Teoria que foi elaborada com base na crítica ao modelo tradicional de planejamento adotado pela maioria dos governos. Belchior (1999, p. 27-28) fez um breve resumo.

Carlos Matus teve uma prolongada carreira, desde o final da década de 50, na área econômico-financeira da administração pública chilena, tendo ocupado, entre outros, o cargo de Ministro da Economia e Presidente do Banco Central no governo Allende. Exilado na Venezuela, trabalhou como assessor da ONU no PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) e no ILPES (Instituto Latino-Americano de Planificación Económica y Social), em tarefas de sua especialidade como planejador. Em 1972, ainda como membro do governo Allende, Matus publica *Estrategia y Plan*, reelaboração [sic] de um documento de 1968, onde incorpora e aprofunda a discussão sobre alguns dos pressupostos nos quais descansava a concepção latino-americana de planejamento até aquele momento, tais como, a neutralidade, a racionalidade, a formalização institucional, entre outros. O que o moveu nessa direção foi, segundo seu próprio depoimento, uma contradição progressiva entre sua formação de economista e sua experiência de mais de dez anos no campo do planejamento. Em 1972, ainda como membro do governo Allende, Matus publica *Estrategia y Plan*, reelaboração [sic] de um documento de 1968, onde incorpora e aprofunda a discussão sobre alguns dos pressupostos nos quais descansava a concepção latino-americana de planejamento até aquele momento, tais como, a neutralidade, a racionalidade, a formalização institucional, entre outros. O que o moveu nessa direção foi, segundo seu próprio depoimento, uma contradição progressiva entre sua formação de economista e sua experiência de mais de dez anos no campo do planejamento. A contribuição mais importante desse trabalho, no entanto, é a introdução da dimensão estratégica do planejamento.

Carlos Matus foi um contestador do modelo de planejamento tradicional adotado na administração pública e foi construindo sua própria teoria através de debates e reflexões na década de 60. Matus (1992, p. 24) aprofundou suas ideias sobre “[...] o formalismo, a neutralidade e a efetividade do planejamento”. Sua inconformidade com os resultados e a qualidade do planejamento foi o que o motivou a desenvolver esse novo modelo.

Da mesma forma, o fato de acompanhar diversos processos eleitorais, estudar vários planos de governo, nas esferas estadual e municipal, acompanhar a elaboração de PPAs municipais, e de participar de seminários e grupos de estudos sobre gestões municipais, gerou uma inquietação sobre o planejamento na esfera municipal, onde se contata baixa qualidade e capacidade de planejamento. Existe um vasto campo para a pesquisa sobre como se planeja nos municípios, que ficou mais atrasada na adoção da reforma administrativa realizada nos governos estaduais e federal. Portanto, essa mesma inconformidade de Matus, sobre a falta de efetividade do planejamento tradicional, foi a orientação que se buscou para esta pesquisa.

A dimensão estratégica do planejamento foi uma grande contribuição de Matus e está diretamente ligada à dimensão tática do planejamento. Dimensão tática seria o processo de planejamento, como fazer com o apoio das equipes de tecnopolítica que assessoram os políticos e/ou estruturas organizacionais permanentes com a função de pensar as políticas públicas. O planejamento estratégico está relacionado com a elaboração da visão estratégica e a tomada de decisão política. Matus (1996, p. 38) explanou como a maioria da classe política pensa ao governar:

Governa-se de costas para as ciências e técnicas de governo, respaldado em um praticismo extremamente rudimentar e superficial. Não deve causar estranheza, portanto, o fato de as lideranças políticas apresentarem capacidade muito abaixo da mínima exigida pela complexidade dos problemas a serem enfrentados. O resultado é lamentável, porque os dirigentes e governantes acabam sendo conduzidos e governados pela complexidade das circunstâncias, e o povo, frustrado, acaba de desqualificá-los.

Como as lideranças políticas não valorizam as ciências e as técnicas de governo, não estudam, nem desenvolvem a visão estratégica para seus futuros governos, assim como não pensam em utilizar equipes da chamada dimensão tática, seja dentro dos partidos políticos, seja nas estruturas de governo. Nas últimas eleições, estaduais e municipais, do RS, verificou-se que vários planos de governo não possuíam propostas bem elaboradas e claras, demonstrando pouco preparo dos pretendentes aos cargos eletivos para assumir uma gestão pública. Matus (1996, p. 194-195) enfatiza a necessidade de se ter estrutura e pessoas capacitadas na tecnopolítica da dimensão tática.

Esta obra destaca a necessidade imperiosa de criar capacidade de governo mediante formação adequada de dirigentes, principalmente da camada tecnopolítica das organizações e da sociedade, para criar ou adaptar técnicas de governos e de planejamento adequadas à complexidade do sistema social governado. Capacidade de governo é capacidade de selecionar e processar problemas com habilidades tecnopolíticas. Os líderes se fazem na prática, conforme exigências das lutas políticas. Mas a camada tecnopolítica de uma sociedade forma-se nas escolas e, a longo prazo, essas escolas elevam as exigências de qualidade da luta política, com os efeitos correspondentes sobre a própria formação dos líderes na prática cotidiana. O domínio da tecnopolítica é uma das características excepcional do estadista. A tecnopolítica poderá ser uma nova disciplina em as universidades, mas principalmente deverá ser a prática superior do novo político. O estudioso da tecnopolítica não necessita ter os dotes carismáticos do político, pois sua atividade pode ficar a sombra, concentrada na observação atenta do processo político, econômico, social e técnico.

Formação de camadas são estruturas governamentais com capacidade de exercer funções tecnopolíticas. Matus (1996, p. 9) definiu que a “[...] teoria e o método PES inscreve-se no campo de estudos e conhecimentos ainda incipientes: o planejamento estratégico público”. A prática usual dos governos é a adaptação de métodos corporativos como uso de método de planejamento tradicional, os quais têm se mostrado ineficientes e limitados frente à complexidade dos desafios dos governos, que, muitas vezes, fazem o diagnóstico, mas não usam esse conhecimento para elaboração de planos de ação.

A inspiração de Matus foi criar um método novo e mais eficaz. Sua busca foi responder a essa pergunta: “é possível um planejamento onde as técnicas econômicas e as técnicas de

investigação política se estruturam em uma nova síntese metodológica que, ao mesmo tempo, amplia seu universo de ação a fazer mais eficaz como método de governo?" (MATUS, 1992, p. 5). A busca pela resposta criou as bases para o PES: planejamento e estratégia juntos em um método que ampliava as variáveis que fazem parte do processo de planejar e decidir em um governo. Para Huertas (1997, p. 22), o PES é:

[...] um método e uma teoria de Planejamento Estratégico Público. Foi concebido para servir aos dirigentes políticos, no governo ou na oposição. Seus temas são os problemas públicos e é também aplicável a qualquer órgão cujo centro do jogo não seja exclusivamente o mercado, mas o jogo político, econômico e social.

Para Matus (1996, p. 26) o planejamento “era uma atividade cunho político, mas um processo tecnopolítico resultante do jogo de atores em interação, conflito, cooperação e alianças, os quais tem suas próprias estratégias e sua visão particular da realidade”. Com base na metodologia de planejamento do governo federal, que será tratada mais adiante, esses conceitos de Matus se enquadram na dimensão estratégica com o viés político e na dimensão tática, a camada que atua na função tecnopolítica, detalhando as ações a serem realizadas pelo governo. Sem essas duas dimensões atuando em conjunto não tem como a dimensão operacional atacar todos os problemas de uma forma eficiente. Belchior (1999, p. 29-30) resumiu a visão de Matus sobre o Planejamento Tradicional ou Normativo.

O planejamento tradicional ou normativo, como também o denomina Matus, é aquele em que se combinariam cinco elementos fundamentais. O primeiro deles é que esse modelo só reconhece um ator - o governo do Estado - e assume que todos os demais agentes têm condutas previsíveis, ou seja, estabelece uma relação entre o sujeito que planeja e um sistema planejado, na qual não há sujeitos capazes de interferir. Dessa maneira, só há uma explicação da realidade que, por consequência, é a única verdadeira. O segundo elemento refere-se a que o poder não é considerado como um recurso escasso, pois não existe o outro que se opõe ativamente. Em terceiro lugar, tanto o diagnóstico quanto o plano em si não são frutos de uma análise do comportamento social, mas são concebidos, fundamentalmente, a partir da análise econômica. O quarto elemento aponta a predominância da visão técnica sobre a visão estratégica, ou seja, um claro distanciamento entre o técnico e o político na elaboração do plano - planeja a área de planejamento. Por fim, esse modelo se baseia na possibilidade de prever o futuro com certa exatidão ou calcular um risco probabilístico previamente. Dessa forma, esse modelo se configura de maneira determinística criando uma completa incapacidade de lidar com a incerteza e as surpresas.

Esse modelo tradicional não consegue interagir com as diversas forças que envolvem um governo e passam a governar como se fossem seus feudos e que o governo não vai terminar. Não conseguem ouvir, por exemplo, os Conselhos Municipais e a sociedade organizada. Dessa

forma, os diagnósticos e planos não levam em consideração o cenário social. Assim, as demandas neste campo só pioram e, para completar, nesse modelo, os tecnocratas têm um peso muito forte nas decisões. Como já mencionado, esses perfis se encontram, principalmente, nas Secretarias Municipais da Fazenda, que barram inovações e transformações possíveis nas gestões públicas. Por último, os adeptos desse modelo têm muita dificuldade em lidar com novos problemas e crises como esta da pandemia de covid-19. A falta de dinamismo nas gestões promove a estagnação e o congelamento dos governos e todo esse cenário gera a falta de credibilidade da política e do sistema eleitoral. Matus, ao estudar as limitações do modelo tradicional, pensou em uma alternativa que Belchior (1999, p. 30-31) assim explicou:

Em oposição ao modelo tradicional, Matus constrói seu próprio modelo como um jogo semi-controlado [sic], onde outros atores também participam com objetivos cooperativos e conflitivos. A partir dessa concepção básica ele tenta dar conta, uma a uma, das insuficiências que ele aponta no modelo normativo. Em primeiro lugar, ao reconhecer a existência de outros atores que não tem comportamento predizível, ele reconhece também a existência de mais do que uma explicação, que, por conseguinte, implica em que não há uma única apreciação da realidade. Pela mesma razão, o segundo elemento fica automaticamente considerado, visto que se há outros atores a considerar o recurso 'poder' passa a ser escasso. Em relação ao terceiro elemento, o Planejamento Estratégico Situacional considera a complexidade do sistema social, portanto a análise econômica não é a preponderante na explicação da realidade e na elaboração do plano. O quarto elemento também é levado em conta por essa concepção na medida em que propugna como essencial analisar a viabilidade política do plano, portanto integrar o técnico e o político no âmbito do planejamento, que tem a máxima matusiana 'planeja quem governa'. Por fim, esse modelo não se propõe a "adivinhar ou predizer o futuro visa, isso sim, a preparação para que se tente criar o futuro, com imaginação, a partir das possibilidades que sejamos capazes de imaginar e descobrir" (entrevista de Matus a Huertas, 1997, p. 15). Dessa forma, ao considerar a ação dos diferentes atores e a complexidade do sistema social, planeja-se com grande margem de incerteza. O planejamento configura-se então como uma aposta contra as incertezas!

A metodologia do governo federal adotada para o ciclo 2012-2015, para elaboração do PPA, está muito sintonizada com esse modelo situacional de Matus, e os governos municipais que o adotaram tiveram bons resultados. Exemplos disso foram as cidades de Santo André, São José dos Campos, São Paulo (gestão Haddad) e, recentemente, a cidade de Canoas, no RS, que, o prefeito Jairo Jorge, tinha 10 ferramentas de participação popular e interação com a população da cidade, em todas as gestões foram bem avaliadas. Um governante que pensa e projeta objetivos estratégicos com metas, aloca recursos para isso e interage com a população tem todas as condições de atender as demandas da sociedade dentro da sua capacidade de governar. Esse modelo traz muita credibilidade aos governantes pelos governados. Quando se cria uma matriz de gestão baseada em objetivos que se relacionam com a capacidade de governar e financeira,

o governante passa a ter sua administração sob o seu controle, podendo realizar ajustes e alterações necessárias tanto para mais como para menos. Assim, a gestão se torna responsável e aberta às oportunidades que surgem no decorrer do mandato. É o modelo situacional sendo usado. Belchior (1999, p. 32) analisa os dois modelos de planejamento:

Essa distinção entre os dois conceitos leva a algumas consequências. Se a análise é situacional, é necessário determinar qual o ator é o sujeito da explicação, enquanto no modelo normativo isso não era necessário. Outra implicação é a de que não há explicações falsas ou verdadeiras, mas apenas explicações diferentes a partir da visão dos diferentes atores que estão no jogo social. Dessa forma, passa a ser necessário diferenciar as explicações de forma a identificar como "joga" cada um dos atores envolvidos, para que quem está planejando possa "jogar" bem. No que diz respeito a como conceber o plano, a diferença de abordagem entre os modelos é profunda. Segundo Matus, o planejamento normativo é determinista, pois assume que é possível prever ou tratar como constante o comportamento de todas as variáveis que não controla, que são muitas no campo político-social. Para ele, ao analisar os fracassos dos planos normativos, em geral se aponta uma série de fatos que ocorreram à margem das previsões utilizadas durante sua elaboração. Essas variáveis aparecem para explicar porque as metas não foram cumpridas, mas em um novo plano elas voltam a ser tratadas como constantes. O Planejamento Estratégico Situacional se contrapõe a isso ao considerar que o planejamento se dá sob incerteza dura, ou seja, com variáveis que estão fora do controle do ator que planeja. Logo, o plano deve considerar essas variáveis como não previsíveis, trabalhando, sim, com cenários móveis a seu respeito. Em consequência, é necessário estabelecer um plano correspondente a cada cenário, para enfrentar as surpresas desse sistema complexo dentro do qual se planeja.

No modelo situacional, os atores têm que ser identificados para analisar sua posição no cenário, todas as informações e sugestões devem ser consideradas ao elaborá-lo. O planejamento tradicional ou normativo segue uma linha reta sem interferências ou incertezas. Este é o ponto que o afasta da realidade e, por isso, gera resultados não previstos e até contrários à intenção do governante. O planejador situacional tem que estar sempre monitorando e corrigindo conforme muda o cenário, e isso exige uma equipe ou camada de apoio na função tecnopolítica. No planejamento tradicional essa equipe não precisa existir.

Matus (1996) é contundente em afirmar que o planejamento deve sofrer uma crítica e ter uma análise política para verificar sua viabilidade, ele é uma atividade política que precisa se sobrepor à atividade técnica. Por exemplo, a ajuda emergencial às famílias de baixa renda e trabalhadores autônomos impedidos de trabalharem nesta pandemia de covid-19 é uma decisão política, contrária a todos os pressupostos técnicos na atual gestão do governo federal. A decisão política do congresso de aprovar a distribuição de R\$ 600,00 se contrapõe à decisão técnica de distribuir apenas R\$ 200,00 do Ministro Paulo Guedes. Caso o modelo de planejamento tradicional vingasse, hoje o Brasil enfrentaria uma situação social e econômica muito mais negativa.

Para Huertas (1997, p. 70) “a lógica é de um plano de ação que considera "múltiplos recursos escassos e múltiplos critérios de eficiência e eficácia, dentre eles o de eficácia política. Nesse sentido, um plano integral que se situa na cabeça do dirigente, não dos técnicos”. O dirigente tem que ter e manter a visão estratégica no seu horizonte, para poder orientar e coordenar sua equipe tecnopolítica no sentido dos objetivos de sua gestão. Essa visão macro, com base nas múltiplas informações e articulações, lhes dá o subsídio necessário para a tomada de decisões mais estratégicas. O grupo tecnopolítico tem que exercer sua atividade de descobrir como planejar o caminho para concretizar a ação política decidida.

Por fim, descreve-se, resumidamente, os principais pilares do PES desenvolvido por Carlos Matus. Enfatiza-se que o planejamento é um processo político que vai desde a visão estratégica, construída com auxílio de muitos atores, até diagnósticos e análises técnicas e políticas. Um processo que inicia na dimensão estratégica, passa pela dimensão tática, pelos tecnopolíticos e termina na dimensão operacional com a execução da ação governamental. Os argumentos e bons exemplos de uso dessa metodologia foram acrescentados para despertar o interesse de quem estuda o tema. Mostra-se que o planejamento é uma ferramenta poderosa para mudar o perfil dos atuais governos municipais, atrasados na adoção dos princípios novos da administração pública. Para os municípios que ainda seguem essa regra, "[...] planeja-se o que não se faz e faz o que não se planeja" (MATUS *apud* HUERTAS, 1997, p. 105), portanto, predomina a improvisação e o acaso.

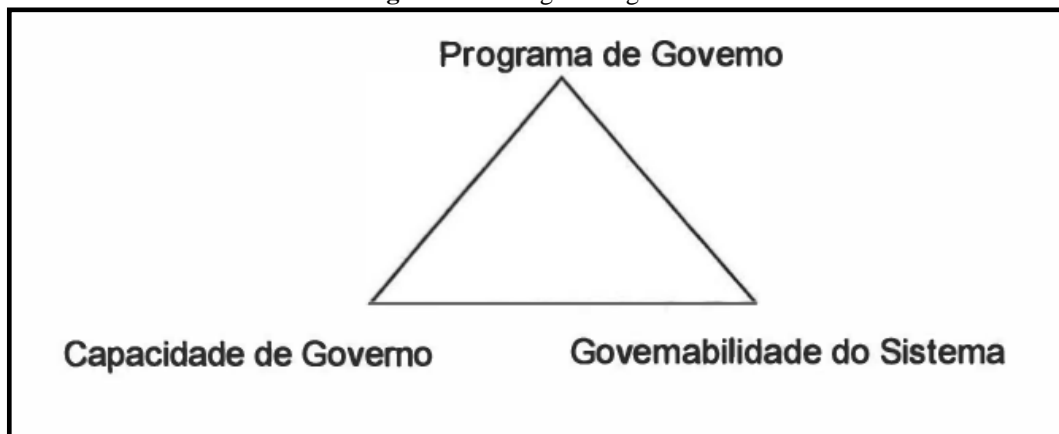
3.2 CONCEITO E A DESCRIÇÃO DO TRIÂNGULO DE GOVERNO

A ferramenta intitulada como “Triângulo de Governo” combina três vértices que permitem ao dirigente um olhar para três diferentes faces e fases de seu governo. Matus (1996, p. 50) escreveu: “O líder só dirige se for capaz de ver além da curva, além do que veem seus seguidores”, ou seja, o político que usar essa ferramenta vai poder olhar além da curva. Matus estimula os dirigentes a terem o comando da direção de seu governo na mão, ele fez essa ferramenta para facilitar a liderança de sua equipe de apoio e conduzir seu governo, e acrescenta:

Dirigir significa escolher uma direção e ter capacidade de persistir nessa direção apesar dos obstáculos que se ofereçam. Nesse processo é importante a eficácia do rumo escolhido e o cálculo, sem exageros e sem descontos, das dificuldades do caminho. Portanto na competição pelas lideranças e no exercício dela combinam-se propostas de objetivos, capacidade para selecionar as dificuldades e o próprio grau de dificuldade que o caminho e a proposta selecionada oferecem (MATUS, 1996, p. 50).

Para Matus (1996, p. 6) “a arte de governar implica equacionar simultaneamente três macros variáveis que se condicionam mutuamente: o programa de governo, a capacidade de governo e a governabilidade do sistema”. A prática descrita por Belchior (1999) aponta que manter o equilíbrio desses vértices é um dos grandes desafios de qualquer gestor público. Buscar e manter esse equilíbrio exige um perfeito domínio de seus conceitos. Na Figura 1, expõe-se o triângulo do governo.

Figura 1 - Triângulo de governo



Fonte: Matus (1996, p. 51).

As variáveis estão interligadas e em constante interação entre si. O Projeto ou Programa de Governo (P) refere-se ao plano que cada aspirante ao executivo precisa encaminhar ao TRE, junto com toda a documentação exigida para registrar sua candidatura a prefeito. Nesse momento, o postulante ao cargo eletivo descreve seus princípios, suas intenções, objetivos e ações, devendo conter, nesse projeto, sua visão estratégica, descrevendo sua proposta de forma coerente, com a capacidade financeira e de governar para o cargo que vai ocupar.

Na maioria das vezes, esses programas de governo são algo proforma sem nenhuma base científica nem responsabilidade, em outras palavras, uma peça de *marketing*. Não existe mecanismos normativos para analisar e criticar essa proposta, tu que se coloca é aceito. Comumente, a população não tem acesso a essas ideias, embora fique à disposição no *site* da justiça eleitoral. Esse programa deveria ser a base do conteúdo da campanha eleitoral, mas nem sempre acontece, haja vista deveria ser preparado com bastante antecedência pelo político, junto

à sua equipe tática. Essa visão deveria servir para nortear toda a gestão em caso de vitória na eleição, mas, muitos eleitos abandonam esse projeto após iniciarem seus governos. O programa de governo deve ser a base para a elaboração do PPA, uma exigência constitucional, e as duas propostas deveriam se comunicar caso o planejamento fosse encarado como uma ferramenta de apoio à gestão.

A Governabilidade do Sistema (G) é, no processo do governo, o monitoramento e o acompanhamento de todas as variáveis controláveis e não controláveis sobre fatos ou ações governamentais. Esse monitoramento permite realizar balanços diários, semanais e mensais mensurando o saldo positivo ou negativo do governo; possibilita, igualmente, que o governante capte, da cidadania e das forças que interagem com seu governo, informações favoráveis - ou não - que lhe dão maior ou menor governabilidade. Se ele propuser um projeto muito audacioso, esta será menor; mas, ao contrário, terá mais governabilidade sobre suas ações menos ambiciosas.

A governabilidade de um sistema expressa o poder que determinado ator tem para realizar seu projeto. A relatividade de um determinado ator, às demandas ou exigências que o projeto de governo impõe a ele, e à sua capacidade de governo. A primeira relativização permite que se observe que um sistema não oferece a mesma governabilidade a todos os diferentes atores sociais, pois cada um deles controla uma proporção diferente de variáveis do sistema. A segunda relativização assinala que a governabilidade do sistema depende do conteúdo propositivo do projeto de governo. Por exemplo, um sistema pode ser mais governável para objetivos modestos e menos governável para objetivos ambiciosos. A terceira relativização indica que a governabilidade do sistema é maior se o ator pertinente tem alta capacidade do governo, e é menor se o ator pertinente tem baixa capacidade de governo (MATUS, 1996, p. 51-52)

Capacidade de Governo (C) é o vértice que se relaciona com o uso do conhecimento técnico pelo quadro funcional, pelo uso da estrutura material à disposição do governante. O conhecimento de metodologias, métodos somados à experiência do quadro de pessoal fazem a diferença para melhor ou para pior em uma gestão. Esta capacidade depende muito da permanente atualização e capacitação do corpo técnico, e a estrutura material precisa das gestões anteriores e do conjunto de ações que buscaram potencializar essa estrutura. Assim foi definida Capacidade de Governo:

[...] é uma capacidade de condução ou direção e refere-se ao acervo de técnicas, métodos, destrezas e habilidades de um ator e de sua equipe de governo para conduzir o processo social a objetivos declarados, dados a governabilidade do sistema e o conteúdo propositivo do projeto de governo. O domínio de potentes técnicas de planejamento é uma das variáveis mais importantes na determinação da capacidade de governo de uma equipe. Quando falamos de teorias, técnicas e métodos de planejamento estamos nos referindo, portanto, à possibilidade de alterar, ou melhorar, a capacidade de governo. A capacidade de governo expressa-se na capacidade de direção, de gestão e de administração e controle. (MATUS, 1996, p. 52)

Essas três forças atuam sempre desde o processo da eleição até o final do mandato do governante, mas, a busca pelo equilíbrio delas depende da ação humana, a qual necessita da vontade de querer fazer um governo situacional.

A interação e o mútuo condicionamento indicam, em troca, algo que é comum aos três sistemas: a ação humana. O projeto de governo é um conjunto de propostas de ação; a governabilidade do sistema refere-se a possibilidades de ação; e a capacidade de governo pode ser definida como a capacidade para gerar e comandar ações. (MATUS, 1996, p. 52)

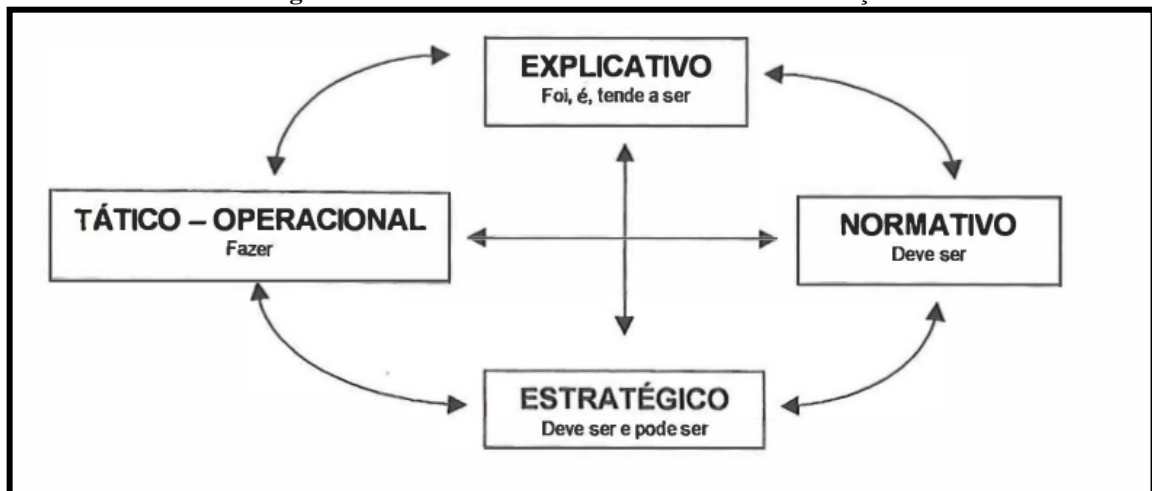
Aplicar esses conceitos deveria ser uma decisão estratégica, antes de se iniciar o processo eleitoral, pois demanda preparação da equipe de apoio à gestão. Conhecer e implantar esse modelo durante a execução da gestão gera limitações, como descreveu Belchior (1999), que destacou que ter um bom plano não garante uma boa gestão se não tiver capacidade para implantá-lo e monitorar os resultados técnicos e políticos. A falta de capacidade para governar é mais um ponto limitador, por isso, melhorá-la é outra decisão estratégica que ajuda muito qualquer administração pública.

A governabilidade é o conceito mais desconhecido e talvez o mais difícil. Para aplicá-la o governante não pode ter medo da crítica e de se expor perante a sociedade, já que sabe que seu trabalho está sob a avaliação da população. Ele necessita pessoas organizadas e preparadas para buscar essas informações, importantes para ter um planejamento situacional que acompanha as mudanças a todo o momento. Matus (1996), ao desenvolver o PES, criou uma técnica de explicação gráfica para estudar um problema sob diversos ângulos. Em entrevista a Huertas (1997, p. 39) definiu o fluxograma situacional desta forma:

[...] é um modelo diferenciador e relacionador de causas e das causas com os fatos que se quer explicar [...] para diferenciar, o fluxograma descreve e classifica; e para relacionar, estabelece conexões causais e conexões de sentido [...] O fluxograma é uma ferramenta de análise situacional e, portanto, a primeira distinção que essa técnica estabelece é a identidade do ator que explica.

O PES precisa de constante interação, refluxo e articulação diferente do modelo tradicional, que segue uma sequência linear sem grandes influências externas. O ciclo de análise criado por Matus tem quatro momentos que interagem, conforme a situação muda, alterando a análise do problema em função dessa mudança. Esses momentos são: explicativo, normativo, estratégico e tático operacional, conforme apresenta a Figura 2.

Figura 2 - O ciclo de análise dos momentos das mudanças



Fonte: Belchior (1999, p. 36).

Belchior (1999, p. 37-38) descreve o Momento Explicativo:

No Momento Explicativo busca-se compreender a realidade identificando os problemas que os atores que atuam no jogo declaram - corresponde ao que foi, é, tenda ser. Nesse momento os problemas são selecionados e precisados com rigor através de um fluxograma situacional, a partir do qual se selecionam os nós críticos para atacar os problemas selecionados. O momento explicativo não cessa nunca, pois como a realidade muda é necessário atualizar permanentemente a explicação do problema. Isso não significa que o exercício de explicação exija o mesmo em um momento inicial e em um subseqüente aperfeiçoamento.

Este momento pertence à dimensão estratégica, na qual os dirigentes elaboram a agenda dos problemas a serem atacados, os quais podem ser antigos ou novos. Neste momento, a equipe tática, que apoia a direção, deve estar unida para começar a acompanhar o início do processo do PES. A dimensão estratégica (alta direção) trabalhando em conjunto com a dimensão tática (técnicos políticos), para colocar no papel e na linguagem técnica de planejamento as propostas deliberadas. Belchior (1999, p. 38) conceitua o Momento Normativo:

[...] o segundo momento de acumulação de conhecimento é o normativo, que consiste em desenhar o plano em um contexto de forte incerteza corresponde ao deve ser. A partir dos nós críticos escolhidos no momento anterior, faz-se o desenho prévio das operações capazes de atacá-los e produzir resultados que nos aproximem das metas, o chamado plano direcional. Em seguida, é necessário analisar a consistência desse plano pelo exame de dois aspectos: por um lado, da eficácia das operações para atingir a situação-objetivo e, por outro, o balanço entre os recursos requeridos para o seu desenvolvimento e os disponíveis. Para tanto é necessário analisar as variáveis que afetam o plano e, para aquelas que não se controla, construir, através da técnica de jogos, os cenários possíveis de seu comportamento a partir dos quais se constrói a árvore de apostas. Da mesma forma que no momento explicativo, é possível, a qualquer momento, voltar ao normativo para rever o plano direcional ou a árvore de apostas.

No Momento Normativo, começa-se a elaborar o plano, analisando-se todos os aspectos desde gargalos, legislação, opositores, até sua viabilidade. Mais uma vez, este momento pertence à dimensão estratégica com a participação da dimensão tática, pois quem coloca no papel um plano é a equipe tecnopolítica. Os dirigentes, normalmente, usam seu tempo para articulações e análises, sobrando pouco tempo para colocarem no papel suas ideias, por isso precisam de uma equipe tecnopolítica. Belchior (1999, p. 39) usando o conceito de Matus, estabeleceu que:

[...] o Momento Estratégico trata de examinar a viabilidade política do plano e do processo de construção de viabilidade política para as operações não viáveis definidas no momento anterior, articulando o deve ser com o pode ser. Não basta dispor de um bom desenho normativo do plano. Necessita-se, além disso, de uma boa estratégia para lidar com os outros jogadores e com as circunstâncias que rodeiam o jogo social, pensar estratégias para fazer viável o plano. Assim, o plano direcional definido no momento normativo sofre o processo de análise estratégica, ou seja, precisam-se quais são os atores envolvidos com o plano e monta-se a matriz de afinidades e de motivações, identificam-se os recursos que são críticos para a viabilização do plano, constrói-se a matriz de peso dos atores e encerra-se com o cálculo estratégico. Em suma, identificam-se os interesses e valores que os atores sociais relevantes conferem às operações do plano e as possíveis alianças e oposições com a finalidade de traçar a estratégia que será adotada para viabilizar o plano. A partir disso, é possível obter um plano direcional que não seja apenas eficaz para alcançar a situação-objetivo, mas que também seja viável do ponto de vista político, econômico e institucional-organizativo (MATUS, 1992, p. 138).

O Momento Estratégico é quando o dirigente faz sua análise e apresenta sua decisão política com base no plano traçado e todas as informações disponíveis. A viabilidade política assume o protagonismo, comparando com decisões militares, nas quais o comandante decide por uma das diversas opções de ataque ou defesa. É a hora na qual o dirigente assume a responsabilidade total dos riscos e dos acertos, é a responsabilidade específica da dimensão estratégica. O Momento Tático Operacional é descrito por Belchior (1998 p. 40):

[...] o Momento Tático Operacional refere-se ao atuar com o suporte do plano: "tem a finalidade de criar um processo contínuo entre os três momentos anteriores e a ação diária " e "trata também de recalculer o plano e de aprimorá-lo de acordo com as circunstâncias do momento da ação" (Matus em entrevista a Huertas, 1997, p. 104). Esse momento talvez seja o mais complexo de todos e, por essa razão, requer mecanismos específicos de direção estratégica, como Matus a denomina, que lhe garanta eficiência. A direção estratégica, na proposta do autor, se subdivide em cinco mecanismos básicos: a gerência por operações, o orçamento por programas, a petição e prestação de contas, o planejamento de conjuntura e a sala de situações. Esses mecanismos se reforçam mutuamente e suas fronteiras são imprecisas, porém têm uma especificidade que os identifica enquanto tal.

Este Momento Tático-Operacional é o momento em que a dimensão estratégica delega para as dimensões tática e operacional a execução do PES. Conforme a situação muda, o plano pode ser alterado ou adequado. A dimensão tática é formada pela equipe tecnopolítica e a dimensão operacional é a equipe que executa o plano na ponta mais próxima do beneficiado. Pode-se verificar a importância de se ter uma equipe tática para fazer a ligação entre a dimensão estratégica e a dimensão operacional e a dimensão tática tem a função de dialogar com essas duas. Sem essa equipe tecnopolítica ou dimensão tática não tem como implantar o PES.

O Programa de Governo seguido do PPA faz parte do processo do PES, que é contínuo e reúne todas as ideias, objetivos, metas, recursos, responsáveis e os resultados esperados em um único documento. Neste que se denomina, aqui, Matriz do Governo, os dirigentes podem realizar a gerência de sua execução, por meio de monitoramento e de avaliação constantes. Ao fazer um Programa de Governo proforma e um PPA neste sentido, o governante está plantando sementes do fracasso em seu governo. Ter um plano situacional, com base nas prioridades, é essencial e pode evitar uma série de percalços em uma gestão. Um exemplo comum nas gestões é criar planos muito ousados que estrangulam a capacidade de governo, como foi o caso da cidade de Santo André, na gestão Celso Daniel (1989-1992), conforme depoimento de Belchior (1999, p. 69):

A percepção muito forte no primeiro ano de governo é que nós tínhamos capacidade de investimento e não conseguíamos gastar. Nós tínhamos propostas de ação e não conseguíamos, porque tínhamos problemas de consecução dessas atividades aqui na prefeitura. Nós fomos paulatinamente tomando consciência de que o estilo de governo implicava uma quantidade muito maior de projetos do que apenas um número pequeno de grandes obras e que isso estrangulou uma parte da a capacidade técnico-administrativa.

Esse depoimento confirma que ter recursos financeiros disponíveis sem um plano estratégico pode ser uma grande armadilha, uma vez que pode dispersar muita energia para

poucas realizações. Essa mesma opinião foi declarada por Luís Carlos Afonso, Assistente-Técnico da Secretaria de Finanças.

O problema era muito mais a capacidade de executar, daí a necessidade de se fazer o planejamento, porque nós tínhamos a capacidade financeira. Até porque no ano anterior, em 89, sobrou dinheiro, porque uma série de coisas que se tinha planejado fazer não se fez, não por falta de recursos, mas por falta de capacidade de execução (BELCHIOR, 1999, p. 68-69).

É fundamental ter um planejamento situacional que possa dar ao governante a capacidade de realização de projetos estratégicos que tragam resultados contundentes. Isto é ser um governo eficaz e efetivo. Eficaz porque sabe usar os recursos disponíveis e efetivo porque com o planejamento poderá mudar cenários de problemas, atendendo demandas da sociedade. Outro fato comum enfrentado pelos governantes é ter a minoria na Câmara de Vereadores. Esta situação torna o uso do vértice da Governabilidade mais vital para a gestão. Na cidade de São José dos Campos ocorreu esse cenário e foi relatado pelo ex-Secretário de Governo, Luiz Antônio Tararan afirmou, conforme Belchior (1999, p. 68-69):

Naquela ocasião tínhamos um problema de governabilidade, de unidade política do governo, era necessário produzir um certo equilíbrio no governo que sofreu muito com as dificuldades que enfrentou do ponto de vista de oposição da Câmara, de setores da cidade e de dentro do partido. Mas não só de governabilidade, precisava dar uma atuação mais consistente para a atuação do governo, que era muito dispersa.

Esse depoimento demonstra que não ter planejamento repercute no vértice do Programa de Governo, na Capacidade de Governar e, principalmente, na Governabilidade diante de uma oposição forte ao governo. Não usar esses fundamentos desorganiza e desestrutura toda uma gestão e fomenta muitos problemas que podem ser contornados na origem e durante o mandato. Por fim, expõe-se as opiniões de dois prefeitos, o de Santo André (Celso Daniel) e o de São José dos Campos (Angela Guadagnin), os quais utilizaram os conceitos do PES. Uma opinião serena, depois de avaliarem seus governos, que pode estipular uma dimensão da experiência que tiveram. Belchior (1999, p. 71) transcreveu seus depoimentos assim:

O que atraiu foi a questão da governabilidade, porque nós tivemos na cidade uma oposição muito grande, nós tínhamos dificuldade até de estar governando com as outras forças, até da própria coligação, sem falar na Câmara, que era uma oposição muito grande. (Angela Guadagnin)

O Planejamento Estratégico Situacional, naquele momento foi a alternativa mais adequada aos os objetivos, ou seja, ele combinava um método de planejamento de ação concreta, explicitação de projetos, definição de prioridades e estabelecimento de sistemática de controle com a participação direta dos tomadores de decisão - o primeiro escalão. Mas, muito importante, levava em conta as questões envolvidas pelo fato de que há um conjunto de outros tomadores de decisão, na sociedade ou no campo político, que interferem sobre as decisões tomadas pela administração. (Celso Daniel)

O vértice da Governabilidade foi o fator determinante para a adoção do PES, porque trouxe um método como lidar com o dia a dia dos confrontos políticos enfrentados por uma gestão. Por isso, na próxima seção, aprofunda-se esse conceito de Governabilidade para melhor compreensão, mediante estudo da ferramenta dos Três Cintos do Governo. A metodologia de planejamento do PPA do Ministério da Economia, atualmente, estabelece um trabalho intenso, de reuniões, formação de equipe, audiências públicas, tudo tencionando consolidar o documento chamado de PPA. Este trabalho dura aproximadamente seis meses e esta metodologia está em sintonia o que Matus (1996, p. 25) estabeleceu.

A chave do problema está em viver cada dia de governo pensando suas consequências sobre o último. É preciso governar os seis primeiros meses como se fossem todo o período presidencial. Devem-se evitar a euforia e a arrogância do começo do governo, tomando consciência do juízo final do povo.

Portanto, quanto mais dominar os conceitos de Matus sobre PES e os conceitos de planejamento adotados pelo governo federal, mais preparado estará o dirigente para realizar um governo efetivo, ou seja, um governo que transforma cenários e alcança resultados.

3.3 CONCEITO E DESCRIÇÃO DOS TRÊS CINTOS DO GOVERNO

Os conceitos dos Três Cintos de Governo é uma ferramenta de gestão desenvolvida por Matus para auxiliar os governantes na prática da governabilidade e no monitoramento de sua gestão. A complexidade de uma gestão pública só é vista quando muitos governantes assumem o papel no governo. Como escreveu Matus (1996, p. 27), “governar é um problema muito complexo para ser abordado com métodos ingênuos de planejamento. Tampouco pode ser deixado à improvisação”. Há métodos para potencializar a arte de governar? Na visão desse autor, há métodos de planejamento público que atacam as deficiências das gestões. O primeiro passo para trabalhar essas deficiências é se contrapor ao planejamento tradicional que leva em consideração apenas um ator (a decisão do governante) e não gera resultados satisfatórios para a gestão, porque são muitos atores envolvidos.

Quando, na prática de governo, domina a carência de métodos e prevalece a improvisação com matizes de planejamento tradicional determinista, parcial e tecnocrático, estingue-se ou debilita-se a pressão por informação que chame a atenção para deficiências e dê respostas às questões que as deficiências despertam no dirigente (MATUS, 1996, p. 27).

Esse planejamento tecnocrático é o planejamento adotado pelas estruturas normativas que não produzem inovações, transformações ou modernização nas gestões públicas. Esse modelo foi se formatando com base em legislações e normas ao estilo weberiano, que não acompanha as mudanças rápidas da sociedade e o dinamismo necessário para pensar e planejar ações governamentais eficazes e efetivas. A governabilidade de uma gestão depende do monitoramento que o dirigente precisa manter para poder corrigir, adequar e dar um foco para seu governo. Sem esse monitoramento o governo navega às cegas. Este conceito é inovador e importante para colher informações que servirão para tomada de decisões políticas e estratégicas.

Matus (1996, p. 27) descreveu a pouca atenção dada pelos governantes ao monitoramento, que “[...] não conta com espaço útil de trabalho nas práticas tradicionais de governo. Daí a importância dos métodos de governo para elevar a qualidade da gestão pública”. Percebeu-se essa dificuldade nas gestões de Santo André e São José dos Campos, descrita por Belchior (1999). O vértice do Triângulo do Governo que não teve êxito foi o da governabilidade, e o que os governantes precisam criar é uma equipe capacitada, com pessoas que tenham perfil político que realizem esse monitoramento diário, além de balanços da gestão, a qual é responsável por buscar respostas a perguntas como:

Como vai o governo? Qual é o balanço global? Em que medida estão sendo cumpridos os compromissos relativos a objetivos e metas? Quais são as principais causas do êxito ou do fracasso da gestão do governo? O que é preciso corrigir para eliminar as falhas identificadas? Em que pontos devemos perseverar? É necessário ou inevitável mudar ou alterar os objetivos e as metas? Qual o peso, nas falhas, das circunstâncias ou variáveis fora do controle do ator? (MATUS, 1996, p. 28)

Os três cintos de governo desenvolvido por Matus (1996), para realizar o monitoramento dos resultados da gestão são:

- a) sobre a gestão política;
- b) o manejo da economia; e
- c) os problemas de maior importância para a população.

O monitoramento dos resultados sobre as variantes fora do controle do governante é o que qualifica o planejamento como situacional. Reforça-se que o gestor público deve fazer seu plano ouvindo a sociedade, levando em consideração se os cenários se alteram e a administração deve se adequar com base nesse monitoramento, corrigindo seu plano. Com base nos Três Cintos, Matus (1996) estruturou a necessidade de o governante realizar três balanços:

- a) o balanço da gestão política (i);
- b) o balanço macroeconômico (ii); e
- c) o balanço do intercâmbio dos problemas (iii).

O conceito do balanço da gestão política (i) é definido por Matus (1996, p. 30) como o que:

[...] sintetiza os resultados positivos e negativos alcançados no âmbito específico que responde ou não às demandas políticas dos atores sociais e da população em geral. Refere-se à ação do governante que incide sobre a qualidade da democracia, o respeito aos direitos humanos, a distribuição descentralizada de poder (cujo equilíbrio de governabilidade é alcançado nas diversas instâncias de governo), o apego às regras éticas, a eficácia, respeitabilidade e agilidade da Justiça, a manutenção da legitimidade e da legalidade do governo, a distribuição de renda, o nível geral de qualidade da democracia e os efeitos de todos os aspectos sobre a imagem do governante e sobre a adesão conseguida junto aos atores sociais e população. O critério escasso é o poder político.

Nesse balanço, estão os valores, a forma de pensar e agir do governante perante a sociedade e, caso ele tenha uma visão autoritária, populista ou feudalista, não irá conseguir ouvir a sociedade e, ao natural, irá implantar o modelo tradicional de planejamento. Trabalhar com os diversos conselhos, mediante audiências públicas e ferramentas de participação popular determinam se está aberto às demandas dos atores sociais da sociedade que governa. Este é um exemplo de como um governante deve buscar essas informações para elaborar seu balanço político. O conceito do balanço macroeconômico (ii) é:

[...] em seus benefícios e custos, as consequências políticas do manejo macroeconômico e os resultados econômicos alcançados nas condições políticas vigentes, dentre os quais se destacam o crescimento econômico, o emprego, o equilíbrio do comércio exterior e a taxa de inflação. O critério central para a gestão desse balanço são os meios econômicos (MATUS, 1996, p. 31).

Adaptando esse conceito de um país pra um município, seria o manejo eficaz das receitas e despesas, direcionadas à gestão de rotina dos serviços prestados pelo governo e à alocação de recursos para os investimentos traçados no Programa de Governo e depois no PPA,

visando a mudança de cenários em relação a desenvolvimento, trabalho, infraestrutura, educação e saúde. Esse manejo econômico fornece ao governante a real capacidade econômica disponível que, somada à capacidade de governar, dita se o governo será eficaz e efetivo ao final do mandato do governante. O conceito do balanço de intercâmbio de problemas (iii) é:

[...] refere-se ao saldo dos efeitos políticos positivos ou negativos, gerado pelo enfrentamento dos problemas específicos valorizados pela população, por exemplo, água potável, habitação, transporte urbano, eletricidade, telefones, segurança pessoal, educação, saúde básica, saneamento urbano, recreação, etc. O critério central para o manejo desse balanço consiste em manter os “placares” dos problemas dentro das metas aceitáveis em relação à situação anterior (MATUS, 1996, p. 31).

Esse balanço se refere à busca de informações de como o governante está sendo avaliado na sua ação para atacar problemas locais ou regionais que atingem a população. Cuidar desses problemas pequenos significa resolver muitas demandas de fácil resolução que, ao serem somados, impactam na avaliação final do governo. A maioria das ações corretivas estão sob o guarda-chuva das rotinas dos serviços prestados pela estrutura do governo, não impactando no deslocamento de recursos dos investimentos dos projetos estratégicos. São ações simples que impactam poucas pessoas, mas que constroem positiva ou negativamente a imagem do governo.

Os Cintos do Governo, se aplicados na forma conceitual, permitem o monitoramento situacional sobre a governabilidade da gestão. O governante gerencia seu governo e atua se necessário. Consoante Matus (1996, p. 31): “a cidadania é o juiz que avalia no presente o impacto da gestão pública. Nunca se deve perder de vista a necessidade de calcular, a cada dia, esses balanços, de projetá-los até o final do governo e de avaliar suas causas e consequências”. Para averiguar os Três Balanços, ele utilizou dois critérios de Max Weber:

- a) a eficácia formal ou técnica (EFT); e
- b) a eficácia material ou política (EMP).

E estipulou os conceitos desses critérios como:

a) EFT responde à necessidade de enfrentar, com rigor, e respeitados os paradigmas científicos vigentes- os problemas próprios de cada balanço; b) EMP responde à necessidade de considerar o poder político como um recurso escasso que não deve ser consumido sem limite em função de uma adesão infantil e tecnocrática ao primeiro critério, pois a perda do poder político pode levar, no extremo, à própria derrota do critério técnico baseados nas teorias científicas (MATUS, 1996, p. 31).

Matus (1996) desenvolveu uma matriz de avaliação e monitoramento dos Três Balanços, para analisar cada problema ou ação governamental, segundo a eficácia técnica e a eficácia política durante um período de tempo. Pode-se ter um balanço positivo na eficácia técnica e um balanço negativo político, mesmo depois do período do governo. Por exemplo, um governante pode conseguir recursos financeiros com empréstimos nos Bancos para executar um projeto, como calçamento das ruas, mas, gerou uma dívida para os próximos governantes. Uma ação técnica com uma avaliação positiva pode se tornar uma avaliação política negativa com o tempo pelo endividamento futuro. Esse balanço global deve ser positivo. Para uma gestão, o importante é manter o Balanço Global da coluna (B) positivo, que se relaciona com a Eficácia Material e Política, conforme demonstra a Tabela 9.

Tabela 9 - Os três cintos de Matus

BALANÇOS	(A)			(B)		
	EFICÁCIA FORMAL OU TÉCNICA			EFICÁCIA MATERIAL OU POLÍTICA		
(I) Balanço da gestão política	+	-	0	+	-	0
(II) Balanço da gestão macroeconômica	+	-	0	+	-	0
(III) Balanço da gestão intercambio de problemas	+	-	0	+	-	0
(IV) Balanço da gestão política	+	-	0	+	-	0

Fonte: Matus (1996, p. 32).

Para Matus, governar é o equilíbrio entre o técnico e o político e, para saber se este equilíbrio está ocorrendo, é necessário o monitoramento. Este dá ao governante as informações situacionais necessárias.

A arte e a técnica de governar consistem em produzir, mediante compensações, um balanço global positivo. O déficit técnico no balanço A conduz a longo prazo um déficit no balanço B, porque ao final será pagar o custo político do desastre técnico. Mas, a curto prazo, um balanço técnico positivo pode também levar a um déficit político, caso o critério técnico seja exacerbado e ultrapasse a capacidade de assimilação política da população e das forças sociais. (MATUS, 1996, p. 32).

Encerrando esta seção, apresenta-se vários motivos para os políticos adotarem o PES, porque é uma decisão política. Descreve-se ferramentas com exemplos de sua utilização. Foi exposta a complexidade do modelo do PES e se registrou que quem o adotou não se arrependeu da decisão.

4 METODOLOGIA DE PLANEJAMENTO DO PLANO PLURIANUAL (2016-2019/2012-2015) DO GOVERNO FEDERAL

Nesta seção, descreve-se a metodologia de planejamento do PPA (2015) do governo federal. Inicia-se descrevendo o modelo federal anterior (2015) e o atual (2019), visando passar as diferenças conceituais dos dois modelos. Com o foco na elaboração do PPA municipal, descreve-se o passo a passo de como se aplica essa metodologia. Justifica-se a adoção do modelo de planejamento de 2012/2015, por ser a base e a continuidade (DEMARCO, 2017) do estudo do PPA municipal da cidade de São Francisco de Paula. O objetivo é demonstrar os conceitos de planejamento para a construção dos parâmetros, para fins de elaboração do mapa TRM, considerado uma ferramenta de planejamento, sobre o PPA da atual gestão municipal da (2017-2020) cidade de São Francisco de Paula, objeto desta pesquisa. Na prática, o PPA (2016-2019) segue a mesma orientação técnica do PPA (2012-2015) conforme descreve a Mensagem Presidencial (2016-2019, p. 9):

Ao final de 2014, com a experiência adquirida após três anos de gestão do PPA 2012-2015 e com base no acervo de informações e conhecimentos sobre a implementação das políticas públicas obtido por meio do seu monitoramento, verificou-se que importantes avanços, de fato, foram conquistados, mas desafios igualmente relevantes se apresentavam para a contínua melhoria do plano. Tais desafios não recaem principalmente sobre questões metodológicas e, portanto, para o PPA 2016-2019 não foram realizadas alterações significativas quanto a sua estrutura e conceitos.

O primeiro PPA elaborado após CF 1988 foi aquele realizado pelo presidente Collor em um cenário de desequilíbrio fiscal e inflação alta. O planejamento governamental, que antes se encontrava esquecido, não produziu grandes propostas. Os primeiros que indicam a retomada do planejamento por meios do PPA foram nos governos FHC. Nos governos Lula, começou a ser elaborada uma nova metodologia de planejamento governamental, com foco em objetivos estratégicos do governo, sendo o Estado o grande indutor das transformações dos cenários econômico e social. Os grandes objetivos estratégicos estão apresentados no Quadro 6.

Quadro 6 - Trajetórias das estratégias do Plano Plurianual 2004-2015 - (crescimento econômico com inclusão social)

PPA 2004 - 2007	PPA 2008 - 2011	PPA 2012 - 2015
INCLUSÃO SOCIAL	MANUTENÇÃO E EXPANSÃO DOS INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA (PAC, MCMV)	ERRADICAÇÃO DA POBREZA EXTREMA (BSM)
DESCONCENTRAÇÃO DE RENDA (VALORIZAÇÃO DO SALÁRIO MÍNIMO)	GARANTIA PARA A EDUCAÇÃO DE QUALIDADE (PQE)	MANUTENÇÃO E EXPANSÃO DOS INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA (PAC 2 e MCMV)
FORTELECIMENTO DO MERCADO INTERNO	AGENDA SOCIAL	APOIO A MANUTENÇÃO DO EMPREGO E DA RENDA
REDUÇÃO DA VULNERABILIDADE EXTREMA	AMPLIAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA	QUALIFICAÇÃO DA MÃO-DE-OBRA (PRONATEC E PROGRAMA CIÊNCIA SEM FRONTEIRAS)
FORTELECIMENTO DA DEMOCRACIA E DA CIDADANIA		
INVESTIMENTO EM INFRAESTRUTURA		

Fonte: Planos Plurianuais do Governo Federal (2016, p. 16).

Percebe-se que a agenda social e o desenvolvimento entraram no planejamento governamental como objetivos estratégicos, baseados na visão estratégica dos governos progressistas. Salienta-se este ponto dos objetivos estratégicos, denominado mais tarde de ‘macro objetivos’, porque este ponto de partida do planejamento não aconteceu nos governos do FHC e muito menos no atual governo Bolsonaro. Este marco inicial do planejamento é um diferencial muito importante na elaboração do planejamento.

A elaboração da metodologia governamental do PPA teve como marco os anos de 2011 e 2012, por meio da elaboração dos documentos Brasil (2011a; 2012a; 2012b) pelo MPOG. Portanto, o PPA 2012-2015 foi o grande referencial do planejamento governamental do Brasil pós redemocratização. Esta referência metodológica foi mantida no PPA 2016-2019.

Em 2012, volta-se a valorizar a dimensão estratégica para definir diretrizes e eixos de atuação governamental, o que partiu de um projeto de governo para estabelecer um plano em harmonia com a demanda da sociedade. Dessa forma, o governo ganha a coordenação que conduz para os objetivos, metas e estratégias para alcançá-los, sendo que os problemas estruturam os programas temáticos substituindo a nomenclatura de programas finalísticos dos governos FHC, esses são o topo da hierarquia da estrutura de planejamento que desce para a dimensão tática e depois para a dimensão operacional. Os problemas passam a ser visualizados e atacados de modo diferente do método anterior, no qual a estrutura do PPA era em função das grandes áreas como educação, saúde, meio ambiente, etc.

Esses novos conceitos serão detalhados e aprofundados nesta seção. Outro ponto a ser destacado é a metodologia de participação e envolvimento tanto dos órgãos internos do governo quanto à consulta à sociedade civil (MENSAGEM PRESIDENCIAL, 2019).

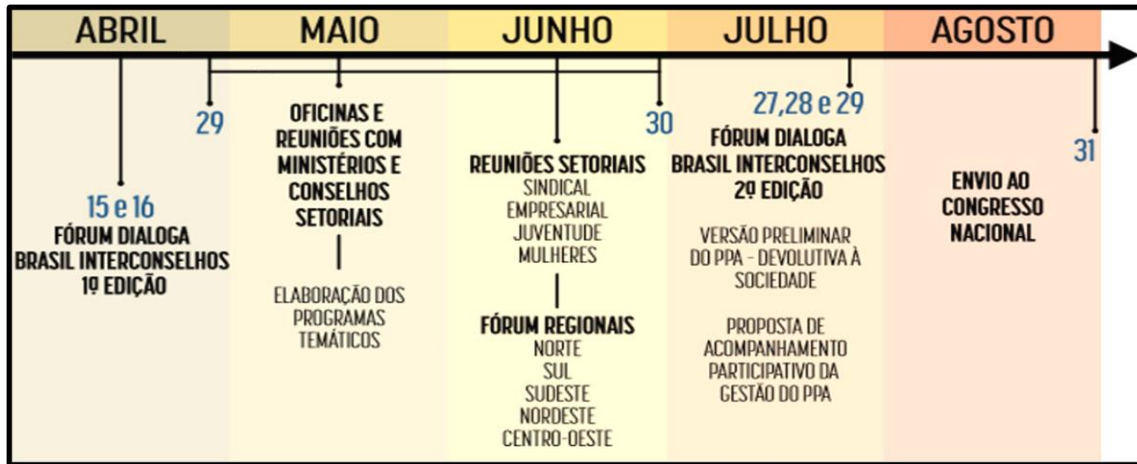
Na esfera municipal, no entendimento de muitas gestões, a realização de apenas uma Audiência Pública para discutir um PPA é suficiente, configurando que a participação da sociedade foi contemplada. A metodologia de planejamento prevê, no mínimo, duas Audiências Públicas para dar o retorno à sociedade. Essa é uma visão distorcida sobre a aplicação da metodologia de planejamento governamental, a qual prevê o estabelecimento de mecanismos democráticos de participação.

Outra forma de distorção foi aplicada no PPA 2020-2023 que, pelo IPEA, abriu para participação e contribuições no mês de junho, quando as diretrizes estruturantes já estavam definidas e consolidadas. Este método via *internet* não interage ou articula diretamente com a sociedade de forma transparente, ou seja, não há interação e nem discussões sobre propostas ou ideias. Esse modelo de participação via *site* vem sendo adotado por muitos governos municipais e, na prática, não gera grandes contribuições. As estratégias de participação do PPA 2016-2019 foram mais abrangentes e interativas, o que se observa na Mensagem Presidencial do PPA (2019, p. 11):

A participação de pessoas e entidades ocorreu em encontros presenciais e por meio de canais virtuais de diálogo, com propostas relativas à formulação do PPA 2016-2019, e permanecerá ao longo da sua implementação, nas dimensões de monitoramento e avaliação. Como ferramenta legítima de materialização dos compromissos democráticos do governo, o PPA permanece aberto à constante interação com a sociedade. É nessa lógica que o governo tem buscado aperfeiçoar e consolidar os canais de participação social na elaboração e gestão do plano. O processo coletivo e contínuo de construção do PPA, baseado no debate organizado, fortalece e qualifica o planejamento. O PPA 2004-2007 inaugurou essa experiência no Brasil, contando com a participação de 2.000 organizações nos fóruns realizados em todos os estados e no distrito Federal. No PPA 2008-2011, foram consolidados canais formais de participação social no planejamento governamental, com importante interação junto ao Conselho de desenvolvimento econômico e social. Para a formulação do PPA 2012-2015, foi realizada a primeira edição do Fórum Inter conselhos, com 300 participantes representando conselhos e comissões nacionais e entidades de diversos setores da sociedade. A construção do PPA 2016–2019 alcançou, assim, um novo patamar, no que diz respeito aos diálogos sociais, ao ampliar o processo de consulta durante a fase de elaboração, com envolvimento direto dos Ministérios, e ao promover a continuidade da participação na fase de acompanhamento da execução do plano. A permanente pactuação democrática do PPA requer constante aprimoramento das estruturas do governo e dos próprios canais de discussão ao longo do ciclo de elaboração, implementação e avaliação das políticas públicas.

No Quadro 7, mostra-se como uma participação tanto interna quanto externa é realmente executada segundo a metodologia de 2012 e 2016.

Quadro 7 - Cronograma de elaboração do Plano Plurianual 2016-2019



Fonte: Mensagem Presidencial PPA (2016-2019, p. 12).

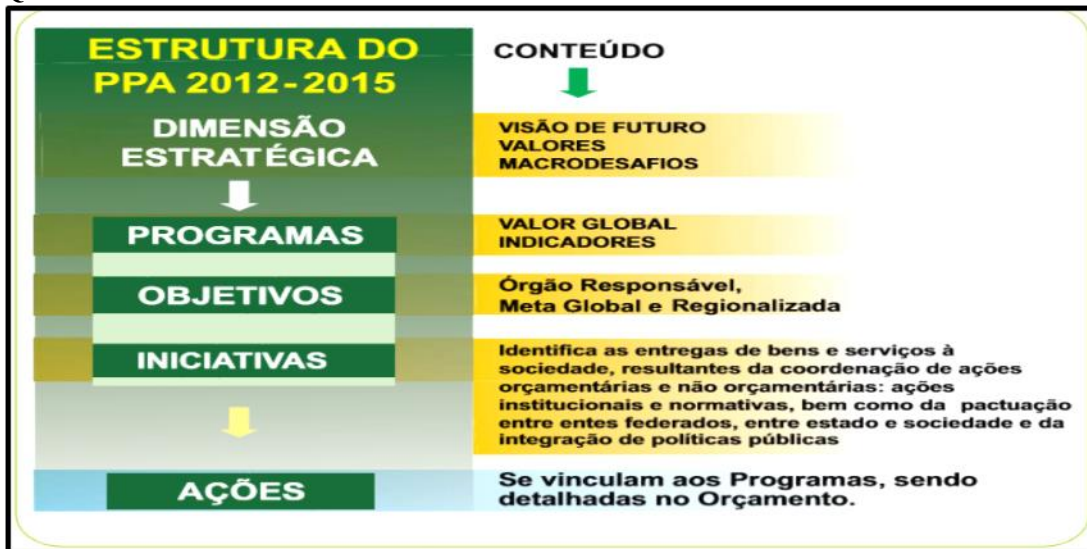
Analisando o cronograma de elaboração do PPA, pode-se entender por que apenas uma audiência pública não configura a participação da sociedade na elaboração do PPA, uma vez que, em abril do ano de 2015 foi realizada a primeira edição do Fórum Dialoga e, em julho, a segunda, apresentando a versão preliminar do PPA. Resumindo, para configurar a participação tem que pegar as sugestões e propostas colhidas, trabalhar e transformar para linguagem de planejamento, retornar e apresentar essas ideias e propostas no formato do PPA, em sua versão preliminar. Pra isso, tem que se ter uma equipe e um órgão com pessoas capacitadas para realizar este trabalho da dimensão tática, pois, quando não se tem e não se retorna para dar satisfação às pessoas e entidades sobre o aproveitamento das sugestões, a gestão só fez participação proforma.

Porque se adota a metodologia do PPA 2016-2019 do governo federal e não a metodologia federal de 2020-2023 para análise do planejamento municipal da cidade de São Francisco de Paula? Justifica-se a adoção da metodologia de planejamento do PPA 2016-2019 por duas razões: primeiro, seguindo uma lógica temporal, o PPA 2018-2021 municipal foi elaborado quando a metodologia em vigor na esfera federal era a do PPA 2016-2019, a qual seguia os novos conceitos metodológicos elaborados em 2012; e segundo, as mudanças estabelecidas na metodologia de planejamento do atual governo federal deixaram de usar os conceitos de visão de futuro, macro objetivos, programas temáticos, abandonando de forma radical a visão estratégica na elaboração de sua proposta para governar. A visão estratégica ou

de futuro de um governo permite ações conectadas e articuladas com a geopolítica⁴ mundial. Na década de 70, viu-se que os governos militares ignoraram as mudanças geopolíticas mundiais com as crises do petróleo que resultaram em explosão da dívida externa e desequilíbrio fiscal, que levou quase 15 anos para voltar ao normal.

Entende-se que abandonar essa visão de futuro, os macro desafios, a visão estratégica e retirar o conceito de temas para os programas, passando para programas finalísticos, foi um retrocesso na metodologia do Ministério da Economia. Justifica-se essa afirmação pelo fato de que o mundo está passando por transformações geopolíticas, como o advento da pandemia de covid-19, que não serão levadas em conta na análise do cenário externo, pois a nova metodologia não vai considerar essas mudanças mundiais eminentes, repetindo o erro de análise da década de 70, com as crises do petróleo. Para entender essas diferenças, compara-se as estruturas do PPA 2012-2015 com o PPA 2020-2023. Descreve-se e se analisa a estrutura do PPA 2012-2015 no Quadro 8.

Quadro 8 - Estrutura do Plano Plurianual 2012-2015 – Governo Federal



Fonte: Brasil (2011a, p. 116).

A estrutura do PPA 2012-2015 parte de visão de futuro, valores e macro desafios estabelecidos por análises e decisões políticas, construídas durante o processo eleitoral e a

⁴ Normalmente, geopolítica é uma palavra associada aos assuntos que envolvem relações internacionais, acordos diplomáticos e toda espécie de conflito entre países, culturas ou disputas territoriais. É muito comum as pessoas entenderem geopolítica com uma síntese dos acontecimentos atuais da sociedade. Essas definições estão muito vinculadas aos meios de comunicação, mas o conceito de geopolítica e a sua distinção em relação à geografia política ainda é motivo de debates entre cientistas sociais de diversas áreas de conhecimento (SILVA, [201-?]).

elaboração do PPA da gestão vencedora nas eleições. Esses momentos fazem parte da dimensão estratégica da elaboração do PPA.

4.1 BASE LEGAL, CONCEITUAL E METODOLOGIA PARA ELABORAÇÃO DO PLANO PLURIANUAL

Descreve-se a base legal e conceitual do PPA para entendimento desse marco estabelecido na CF 88, retomando a democratização no Brasil. A referência conceitual do PPA tem como base as alterações realizadas nos anos 2011 e 2012, construídas no governo Lula e aplicadas nos governos Dilma, nos PPAs 2012-2015 e 2016-2019. Apresenta-se, resumidamente, uma metodologia para elaboração do PPA com foco municipal, para entendimento e visão deste estudo, que é construir um PPA, que foi estabelecido no art. 165 da CF 88, na seguinte forma:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I - o plano plurianual; II - as diretrizes orçamentárias; III - os orçamentos anuais. § 1º A lei que instituir o plano plurianual 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.

Criou-se uma ferramenta de planejamento governamental para as três esferas de governo: federal, estadual e municipal. Segundo Brasil (2012a, p. 114):

O PPA é um mecanismo que o Constituinte criou em substituição ao antigo Orçamento Plurianual de Investimentos na tentativa de instituir um instrumento que tenha natureza de Plano. Nesses termos, o PPA deve preservar as diferenças essenciais relativas ao Orçamento, particularmente o período de tempo considerado, o enfoque insumo produto, os níveis de agregação e as relações com unidades organizacionais.

O PPA deveria ser o documento conectado ao PG dos candidatos às eleições federal, estadual e municipal, constando a visão estratégica de cada candidato, além de suas propostas de mandato. Duas outras leis estão intimamente associadas ao PPA: Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a LOA, que são definidas com enfoque municipal da seguinte forma:

O Plano Plurianual (PPA) é um instrumento para o planejamento estratégico do município, isto é, para organização dos recursos e energias do governo e da sociedade em direção à uma visão de futuro, a um cenário de médio prazo. Duas outras leis estão intimamente associadas ao PPA, é a Lei de Diretrizes orçamentárias (LDO) e a Lei do Orçamento Anual, a LOA. • O PPA: estabelece as diretrizes, os objetivos e metas da administração municipal para as despesas de capital e outras, decorrentes da implantação de programas de duração continuada. • A LDO: deverá estabelecer metas e prioridades para o próximo exercício administrativo, orientando a elaboração da Lei Orçamentária Anual, a LOA. • A Lei Orçamentária Anual (a LOA): estabelece os recursos necessários para as ações da LDO (BRASIL, 2013, p. 11).

Em 2013, o MPOG criou um Programa de Apoio à Elaboração e Implementação dos PPAs Municipais - 2014-2017 - Agendas de Desenvolvimento Territorial, por meio de um documento chamado Brasil 2013, que compartilha a visão sobre o planejamento governamental: “é fundamental desenvolver competências essenciais no campo do planejamento e gestão junto aos dirigentes e equipes técnicas municipais” (MPOG, 2013, p. 14). Portanto, os municípios receberam apoio técnico para elaboração de seus PPAs. Os objetivos principais e importantes para o PPA foram estabelecidos assim segundo Brasil (2013, p. 12):

Definir com a máxima clareza e objetividade possível quais são os grandes problemas, programas, objetivos e metas a serem priorizados pelo governo municipal, bem como os resultados esperados; • Organizar os programas e ações responsáveis pela oferta de bens e serviços demandados pela sociedade, em especial os segmentos mais fragilizados; • Estabelecer critérios para nortear a alocação dos orçamentos anuais; • Definir diretrizes do sistema de gestão do planejamento, como a definição clara de responsabilidades pelas ações do governo, pelo monitoramento e avaliação das metas do plano e como ele será corrigido durante sua execução; • Integração das prioridades municipais com as diretrizes e prioridades dos planejamentos do Estado e do Governo Federal; • Estabelecer diretrizes para uma gestão democrática do planejamento e dos recursos financeiros do município.

A definição desses objetivos e sua abrangência demonstram que os municípios precisam de equipes de planejamento capacitadas para darem conta da elaboração e execução do PPA. Nesse documento (BRASIL, 2013, p. 13-14), são apresentadas algumas orientações estratégicas: “o PPA não pode ser um documento burocrático. É um documento que formaliza o planejamento do município. Deve permitir uma boa gestão dos programas e projetos. Deve ser revisto sempre que necessário. Deve adaptar sua própria metodologia”. Essas orientações básicas visam despertar nas gestões municipais o interesse de adquirir conhecimento para elaboração e execução do PPA.

No documento (BRASIL, 2013, p. 16-21), há um passo a passo para sua elaboração: “1º Passo: definir o grupo que vai organizar a elaboração do PPA; 2º Passo: definir o conteúdo do

PPA; e 3º Passo: definir as etapas de elaboração do plano. Portanto, a metodologia de como elaborar o PPA foi repassada de uma forma bem didática, além da dica importante para se analisar as atribuições da Secretaria do Planejamento do município de São Francisco de Paula-RS:

DICA: o grupo que organizará o PPA (nos municípios maiores será a Secretária de Planejamento) tem que estar alinhado politicamente e legitimado pelo Prefeito Municipal. De qualquer forma a existência do grupo (ou Unidade de Planejamento), não isenta ou exime a participação do Prefeito e do primeiro escalão, em especial, na primeira fase, chamada de “dimensão estratégica (BRASIL, 2013, p.16).

O trabalho para construção da dimensão estratégica do PPA municipal foi sugerido em forma de etapas, uma vez que essa é ponto de partida para esse modelo de planejamento governamental, adotado em 2011 e 2012. Essa dimensão precisa definir os objetivos estratégicos com base na visão de futuro, sendo necessário o envolvimento do prefeito e de seus secretários com a coordenação da Secretaria do Planejamento Municipal. A primeira etapa para elaboração do PPA municipal foi apresentada como exposto no Quadro 9.

Quadro 9 - Diretrizes para elaborar a visão estratégica de um governo

O que fazer ?	Como fazer ?	Com qual objetivo
Definir uma visão de futuro sobre a cidade e seu território	A comissão encarregada do PPA deve promover oficinas de debate utilizando ferramentas metodológicas adequadas, envolvendo diretamente o Prefeitos e os demais dirigentes do governo.	Estabelecer a dimensão estratégica do plano, os valores que deverão orientar toda sua elaboração. Permite o alinhamento e a potencialização de oportunidades no PPA Estadual e Federal

Fonte: Brasil (2013, p. 16).

Quadro 10 - Diretrizes para elaborar a visão estratégica de um governo

O que fazer ?	Como fazer ?	Com qual objetivo
Explicar a realidade selecionando problemas de alto valor	Esta fase implica em construir uma explicação para a realidade do município, ela implica em: <ul style="list-style-type: none"> • Fazer um inventário detalhado de todos os programas em andamento; • Identificar os atores sociais relevantes; • Identificar os atores sociais relevantes; • Mapear restrições legais e orçamentárias (vinculação de receitas, etc.). 	A explicação da realidade do município, considerando a visão de futuro desejada, é fundamental para desenhar com mais rigor e assertividade os Programas e projetos que deverão ser executados.
Integração com Planejamento Estadual e Federal	Será preciso analisar e reconhecer no planejamento federal e estadual as oportunidades para o município, sobretudo na formação de uma agenda de desenvolvimento territorial.	A integração do planejamento local, regional e nacional, pode potencializar oportunidades e evidenciar as sinergias federativas, evitar desperdício de recursos e sobreposição de funções.
Desenhar os instrumentos e o papel da participação social no planejamento*	Explicitar os objetivos e o papel da participação social e transparência administrativa no planejamento. Definir instrumentos e estratégias.	A participação social não é só um resgate da cidadania, mas um imperativo de transparência e <i>accountability</i> .

Fonte: Brasil (2013, p. 17).

A segunda etapa da elaboração do PPA municipal é a definição dos programas e projetos do plano. Com base na construção realizada na dimensão estratégica, é definido o que será feito no governo; fundamentado nos objetivos estratégicos estabelecidos, ocorre a elaboração e organização dos programas e projetos, para atingir os objetivos. Nesse momento, começa a atuação dos técnicos políticos da dimensão tática, os quais elaboram o detalhamento dos programas e projetos. O Quadro 11, apresentado em Brasil (2013, p. 20) é o que se apresenta:

Quadro 11 - Diretrizes para elaborar programas e projetos

O que fazer ?	Como fazer ?	Com qual objetivo
Definir os Programas e Projetos	Há vários modelos. O importante é ter sempre a idéia de que projetos mobilizam recursos, geram produtos específicos e provocam resultados nos problemas do mundo real. Normalmente os Programas reúnem tematicamente um conjunto de projetos afins e os projetos são compostos de objetivos, metas e indicadores relacionados e se desdobram em ações e iniciativas. Os programas também põem ter objetivos específicos que unifiquem o resultado esperado de um conjunto de projetos. A participação dos atores sociais envolvidos nos programas aumenta sua chance de sucesso e gera maior responsabilização coletiva.	O objetivo fundamental da dimensão normativa do planejamento estratégico é organizar os recursos disponíveis em direção à metas e produtos claros, objetivos e viáveis, tanto técnica quanto politicamente. Os projetos devem atacar os problemas identificados na etapa anterior.
Realizar o processo orçamentário do planejamento	As iniciativas que compõe cada objetivo no programa tem ações orçamentárias equivalentes	Deve-se garantir equivalência entre a classificação do PPA e do Orçamento para que os dois instrumentos sejam complementares.

Fonte: Brasil (2013, p. 20).

A dimensão tática do trabalho atua no processamento das informações definindo como fazer e elaborar os programas e projetos. O como fazer exige experiência, capacidade e continuidade no processo de planejamento. Esta dimensão exige uma previsão na estrutura orgânica das prefeituras, que devem estar adequadas e preparadas para realizar esse trabalho tecnopolítico, já que não ter essa estrutura e pessoal resulta na impossibilidade de adotar essa metodologia de planejamento.

Para finalizar o processo de elaboração do PPA, entra-se na dimensão operacional que é a definição do sistema de gestão e monitoramento do PPA. Este trabalho permite ao executivo saber como está a execução do plano e quais os objetivos e metas que foram alcançados. Brasil (2013, p. 21) apresentou um resumo desse trabalho como exibido no Quadro 12:

Quadro 12 - Diretrizes para monitoramento e avaliação do planejamento

O que fazer ?	Como fazer ?	Com qual objetivo
Definir o sistema de monitoramento e avaliação do Planejamento	Definir quando, como e com quais critérios e condições os programas e projetos podem e devem ser alterados.	O objetivo fundamental da dimensão normativa do planejamento estratégico é organizar os recursos disponíveis em direção à metas e produtos claros, objetivos e viáveis, tanto técnica quanto politicamente. Os projetos devem atacar os problemas identificados na etapa anterior.
Pensar o sistema de gestão & planejamento	A elaboração e execução do Plano Plurianual evidencia outras lacunas na organização do governo e da administração municipal, tais como: formação e capacitação dos servidores, comunicação interna, processo decisório, prestação de contas, relações com legislativo, etc.	A dinâmica do planejamento pode evidenciar oportunidades para melhoria da gestão pública de um modo geral.

Fonte: Brasil (2013, p. 21).

Constata-se, pelo estudo do Programa de Apoio à Elaboração e Implementação dos PPAs Municipais - 2014-2017, que essa metodologia exige o empenho e o envolvimento de toda equipe do governo. É um processo de exercício de liderança, comando e coordenação que demanda muito tempo e dedicação do governo que está começando uma gestão. São aproximadamente seis meses de trabalho duro para tentar projetar os próximos três anos e meio de gestão. Na administração pública, administrar o tempo com as intenções de realização é vital, pois os processos de planejamento e aquisição de bens e serviços levam tempo em função dos seus princípios. Saber traçar o caminho é uma virtude que permitirá boas realizações em uma gestão e o passo a passo mostrado é uma ideia compartilhada para elaborar e percorrer esse caminho.

4.2 DESCRIÇÃO DOS PARÂMETROS PARA COMPOR O *TECHNOGY*

ROADMAPIPING, COM BASE NO MODELO DE PLANEJAMENTO FEDERAL DE 2012

Define-se os parâmetros que formarão o mapa TRM, para se fazer uma análise do PPA da gestão municipal 2017-2020, da cidade de São Francisco de Paula-RS, os quais são extraídos do desenho básico da dimensão estratégica e do programa temático, segundo a metodologia do governo federal de 2015. A metodologia TRM tem uma seção específica para sua apresentação no desenvolver desta pesquisa.

Apresenta-se os parâmetros e seus conceitos para compreensão da análise do PPA que, somado às análises do plano de governo e dos orçamentos da gestão estudada, forma o mapa geral composto pelos eixos Plano de Governo-PPA-Orçamentos. Este mapa geral é apresentado para mostrar os resultados sobre o alinhamento dos três eixos citados, sendo a fotografia final do planejamento da gestão municipal 2017-2020 da cidade de São Francisco de Paula-RS.

Inicialmente, estuda-se as dimensões do modelo do PPA 2012-2015 do governo federal e sua relação com os conceitos de efetividade, eficácia e eficiência, que é importante e vital para compreensão das dimensões. Esses conceitos são usados, muitas vezes, com foco em relacionar o conceito à dimensão do planejamento, mas, o objetivo é demonstrar que, quando o planejamento não é realizado, gera uma perda de efetividade, de eficácia e de eficiência que são objetos permanentes da administração pública. Para este estudo, utiliza-se o documento Brasil (2011, p. 11), desenhado na Figura 3.

Figura 3 - Dimensões do Plano Plurianual 2012-2015



Fonte: Brasil (2011, p. 11).

Para entendimento dos conceitos constantes na Figura 3, elaborou-se o Quadro 13, o qual permite uma leitura dos tópicos com base no documento, destacando-se que a maioria desses itens serão utilizados como parâmetros para o mapa TRM, e a visão de cada item está descrita na apresentação dos parâmetros.

Quadro 13 - Conceitos dos Parâmetros do *Technology Roadmapping*

Os **Macrodesafios** são diretrizes elaboradas com base no Programa de Governo e na Visão Estratégica que orientarão a formulação dos Programas do PPA 2012–2015.

Programas são instrumentos de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos.

O **Programa Temático** retrata no Plano Plurianual a agenda de governo organizada pelos Temas das Políticas Públicas e orienta a ação governamental. Sua abrangência deve ser a necessária para representar os desafios e organizar a gestão, o monitoramento, a avaliação, as transversalidades, as multissetorialidades e a territorialidade. O Programa Temático se desdobra em Objetivos e Iniciativas.

O **Objetivo** expressa o que deve ser feito, refletindo as situações a serem alteradas pela implementação de um conjunto de Iniciativas, com desdobramento no território.

A **Iniciativa** declara as entregas à sociedade de bens e serviços, resultantes da coordenação de ações orçamentárias e outras: ações institucionais e normativas, bem como da pactuação entre entes federados, entre Estado e sociedade e da integração de políticas públicas.

Os **Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado** são instrumentos do Plano que classificam um conjunto de ações destinadas ao apoio, à gestão e à manutenção da atuação governamental, bem como as ações não tratadas nos Programas Temáticos por meio de suas Iniciativas.

Fonte: Brasil (2012, p. 11).

Destaca-se, no Quadro 13, a utilização dos conceitos efetividade, eficácia e eficiência relacionados a cada dimensão do planejamento.

Efetividade: é o mais complexo dos três conceitos, em que a preocupação central é averiguar a real necessidade e oportunidade de determinadas ações estatais, deixando claro que setores serão beneficiados e em detrimento de que outros atores sociais. Essa averiguação da necessidade e oportunidade deve ser a mais democrática, transparente e responsável possível, buscando sintonizar e sensibilizar a população para as políticas públicas. Este conceito não se relaciona estritamente com a ideia de eficiência, que tem uma conotação econômica muito forte, haja vista que nada mais impróprio para a administração do que fazer com eficiência o que simplesmente não precisa ser feito (TORRES, 2004, p. 175).

A efetividade de uma gestão é medida pelas transformações realizadas pelas ações e iniciativas que tiveram origem nos objetivos estratégicos ou macro desafios. Uma gestão efetiva muda cenários e atende as demandas da sociedade, com reconhecimento de sua capacidade de governar. A efetividade de uma gestão se relaciona com a dimensão estratégica e desenvolve uma visão estratégica focada no futuro para o município.

Eficácia é uma medida normativa do alcance dos resultados, enquanto eficiência é uma medida normativa da utilização dos recursos nesse processo. [...] A eficiência é uma relação entre custos e benefícios. Assim, a eficiência está voltada para a melhor maneira pela qual as coisas devem ser feitas ou executadas (métodos) a fim de que os recursos sejam aplicados da forma mais racional possível [...]. [...] quando ele utiliza estes instrumentos fornecidos por aqueles que executam para avaliar o alcance dos resultados, isto é, para verificar se as coisas bem-feitas são as que realmente deveriam ser feitas, então ele está se voltando para a *eficácia* (alcance dos objetivos através dos recursos disponíveis) (CHIAVENATO, 1994, p. 70).

A eficácia de uma gestão tem relação com a maximização do uso dos recursos disponíveis, como a qualidade da execução financeira, o uso dos potenciais humanos e das potencialidades do município, para realizar uma gestão eficaz, que alcance os objetivos propostos, com os recursos que possui, tirando o máximo proveito. A gestão eficaz se relaciona com a dimensão tática do planejamento e não ter uma Secretaria de Planejamento estruturada, produz resultados de baixa eficácia no uso desses recursos. A dimensão tática e suas estruturas são conceitos desconhecidos e de pouco entendimento pelas gestões municipais, e fazem a ligação entre a estratégica e a operacional. Esse desconhecimento resulta na perda de muitas oportunidades de realizações de projetos e iniciativas, uma vez que é um fator limitador para a gestão que não tem pessoas capacitadas para a tecnopolíticas.

A eficiência é a capacidade de ‘fazer as coisas direito’, é um conceito matemático: é a relação entre insumo e produto (input e output). Um administrador eficiente é o que consegue produtos mais elevados (resultados, produtividade, desempenho) em relação aos insumos (mão de obra, material, dinheiro, máquinas e tempo) necessários à sua consecução. Em outras palavras, um administrador é considerado eficiente quando minimiza o custo dos recursos usados para atingir determinado fim. Da mesma forma, se o administrador consegue maximizar os resultados com determinada quantidade de insumos será considerado eficiente (MEGGINSON, 1998, p. 11).

A eficiência de uma gestão se relaciona com a dimensão operacional, que é a ponta final do processo de planejamento, mas, muitas gestões são eficientes sem serem efetivas e eficazes, e a maior parte das pessoas, que fazem parte de uma gestão pública, trabalham nessa dimensão dentro das condições e estruturas que, às vezes, são bem precárias, contudo, elas conseguem realizar suas tarefas apesar dessas dificuldades. O grande problema das gestões está nas dimensões estratégica e tática, que, quando funcionam bem, a dimensão operacional se torna mais eficiente e produtiva. A elaboração dos parâmetros tem como base o desenho do PPA 2012-2015, exemplificado no Quadro 14.

Quadro 14 - Desenho Básico do Plano Plurianual

Fonte: Agenda Brasil (2013, p. 44).

A partir do Quadro 14, monta-se o Quadro de Parâmetros, o qual formará o mapa TRM para a análise do PPA da Gestão Municipal de 2018-2021, onde se verificará se o seu planejamento governamental está alinhado com o planejamento do governo federal, e este quadro está exibido no Quadro 15.

Quadro 15 - Parâmetros para elaboração do *Technology Roadmapping*

Nº	Nome do Parâmetro	Descrição Resumida do Parâmetro
01.	Dimensão Estratégica	Visão estratégica do município
02.	Programas Temáticos	Criados em função dos macroproblemas
03.	Programas de Gestão, Manutenção e Serviços	Criados em função da rotina de gestão
04.	Objetivos	Descreve o que vai ser feito
05.	Metas	Medida de alcance dos objetivos
06.	Iniciativa	Declaram entregas de bens e serviços
07.	Participação Social	Trabalho de toda a sociedade no Plano
08.	Regionalização	Limites e potencialidades do município
09.	Conhecimento Políticas Públicas	Conhecimento de demandas
10.	Execução de Políticas Públicas	Previsão de execução no Plano
11.	Parcerias	Identificação e ações conjuntas
12.	Foco na Efetividade	Resultados transformadores
13.	Foco na Eficácia	Trabalho e equipe tática (pensadores)
14.	Diretriz na Alocação Orçamentária	Definição de Prioridades

Fonte: elaborado pelo autor com base em Brasil (2012).

4.2.1 Primeiro Parâmetro: Dimensão Estratégica do Plano Plurianual

Segundo Brasil (2011, p. 10), “[...] é a orientação estratégica que tem como base os macros desafios e a visão de longo prazo do Governo Federal”. A dimensão estratégica é a orientação construída com base na visão de futuro, com um diagnóstico socioeconômico, e macro desafios das demandas e prioridades captadas junto à comunidade utilizando mecanismos de participação democrática. O que é visão de futuro em um planejamento?

Nesse sentido, a Visão de Futuro é o ponto de partida orientador do planejamento do destino da Nação, no geral, e da ação governamental em particular. A Visão de Futuro aponta para o objetivo maior do país, estabelecendo o que se espera como um retrato nacional, assim reconhecido pelo povo brasileiro e por toda a comunidade internacional. Assim, a Visão é um ideal possível de ser alcançado, que demanda a soma dos esforços de todos. Partindo do princípio de que o futuro é construído de maneira conjunta e participativa pelo governo, pelas empresas e pela população brasileira, que se estabeleceu a Visão de Futuro para o Brasil. Tal Visão é embasada na atual condição do País, a partir de pontos de vista externos e internos, com o reconhecimento de seus potenciais, a consciência dos respectivos riscos e, sobretudo, das decisões soberanas que hoje podemos tomar a partir da eleição de um governo que indicou a necessidade e revelou a possibilidade do desenvolvimento econômico e social ser orientado, antes de tudo, pela inclusão social, elegendo o combate às formas mais extremas da pobreza em o país como ação prioritária (BRASIL, 2011a, p. 17).

Em um cenário municipal, os dirigentes ou pretendentes a governar têm que desenvolver essa visão de futuro ou estratégica, que será o topo da pirâmide do planejamento, e é a partir dela que será elaborada a estrutura deste para seu governo. Com essa dimensão estratégica são estabelecidos os macros desafios, ou seja, os grandes problemas da cidade que serão atacados conforme a prioridade e sua capacidade de governar.

A dimensão estratégica, para ter credibilidade e poder político, deve ser construída em conjunto com toda a comunidade local por meio da participação, assegurando a sua legitimidade. Segundo Matus (1996, p. 39): “a política é um intercâmbio entre governante e a população, e esse intercâmbio deve ser mantido sempre em equilíbrio”. Se o governante resolver governar de forma centralizada, terá as visões de futuro e estratégica baseadas na sua visão pessoal, ignorando a da comunidade.

O PPA 2012-2015, por exemplo, do governo Dilma, definiu 11 Macro desafios que passaram a orientar as políticas públicas federais de uma forma hierarquizada. Resumidamente, são eles (BRASIL, 2011, p. 77):

1) Projeto Nacional de Desenvolvimento; 2) Erradicação da Pobreza Extrema; 3) Ciência, Tecnologia e Inovação; 4) Conhecimento, Educação e Cultura; 5) Saúde, Previdência e Assistência Social; 6) Cidadania; 7) Infraestrutura; 8) Democracia e Participação Social; 9) Integridade e Soberania Nacional; 10) Segurança Pública; 11) Gestão Pública.

Muitos desses macro desafios poderiam ser adotados pelas gestões municipais, com adequações às condições de cada município e, a partir deles, seria elaborados os Programas Temáticos, criando uma hierarquia do planejamento.

4.2.2 Segundo Parâmetro: Programas Temáticos do Plano Plurianual

A origem dos Programas Temáticos são os macros desafios do município, estabelecidos na elaboração das visões estratégica e de futuro do município, as quais envolvem o enfrentamento aos desafios e organiza a gestão, o monitoramento, a avaliação, as transversalidades, as multissetorialidades e as territorialidades. Na prática, dá visibilidade aos problemas e às ações corretivas de uma gestão pública, separando e destacando-os das ações de rotina de gestão, além de facilitar a percepção e a mensuração da transformação efetiva do cenário socioeconômico. A boa execução dos programas temáticos gera bons resultados para a gestão e para a sociedade e um macro desafio pode ter um conjunto de Programas Temáticos que irão atacar, resolver ou mitigar o problema da sociedade. O conceito de Programa Temático apresentado por Brasil (2011a, p. 16) é o seguinte:

O Programa Temático retrata no Plano Plurianual a agenda de governo organizada pelos Temas das Políticas Públicas e orienta a ação governamental. Sua abrangência deve ser a necessária para representar os desafios e organizar a gestão, o monitoramento, a avaliação, as transversalidades, as multissetorialidades e a territorialidade. O Programa Temático se desdobra em Objetivos e Iniciativas. O Programa Temático articula um conjunto de Objetivos afins, permite uma agregação de iniciativas governamentais mais aderentes à gestão pública e, desse modo, aprimora a coordenação das ações de governo. Além disso, incorpora os desafios governamentais e justifica a ação do governo por meio de ações consideradas determinantes para o desenvolvimento do País. Portanto, deve ser analisado em sua integralidade e complexidade, bem como nas interfaces com outros Programas.

Entender e aplicar esse conceito é meio caminho para se construir um PPA realístico, que contemple os lados técnico e político de uma gestão. Começa a tomar forma o PPA.

4.2.3 Terceiro Parâmetro: Programas de Gestão, Manutenção e Serviços do Plano Plurianual

Esses Programas são focados nas atividades rotineiras e permanentes da execução orçamentária que mantém a máquina pública funcionando. Na fase da elaboração do PPA, o Programa é considerado para fins de alocação de recursos, mas as ações relacionadas serão detalhadas somente na LOA. Esta alocação de recursos, lincada aos recursos destinados aos Programas Temáticos resulta no total de recursos previsto para o PPA. Em programas deste tipo são alocados gastos com pessoal, material de consumo, contratos de prestação de serviços gerais (água, luz, telefone, limpeza, vigilância, etc.) e investimentos na infraestrutura do órgão (veículos, equipamentos e obras de engenharias).

Os Programas de Gestão, Manutenção e Serviços são instrumentos do Plano que classificam um conjunto de ações destinadas ao apoio, à gestão e à manutenção da atuação governamental, bem como as ações não tratadas nos Programas Temáticos por meio de suas Iniciativas. Com o intuito de subsidiar a alocação orçamentária, o PPA estimará o valor dos Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado para o período 2012–2015. Contudo, a exemplo dos Programas Temáticos, as ações relacionadas serão detalhadas somente na Lei Orçamentária (LOA). Cada órgão terá um programa dessa natureza. Exemplos: Programa de Gestão e Manutenção da Saúde, da Educação, das Comunicações, entre outros (BRASIL, 2011a, p. 26).

Normalmente, nos municípios, os valores destinados aos Programas de Gestão, Manutenção e Serviços são bem maiores, tendo em vista a pequena capacidade de investimento. No entanto, ao separar os recursos, o gestor começa a mostrar os meios disponíveis para projetos que transformem cenários dentro da sua capacidade de governar. Separar essa projeção orçamentária é uma ação de transparência e de foco nas mudanças.

4.2.4 Quarto Parâmetro: Objetivos do Plano Plurianual

O conceito de Objetivo apresentado por Brasil (2011a, p. 21) é o seguinte:

O Objetivo expressa o que deve ser feito, refletindo as situações a serem alteradas pela implementação de um conjunto de Iniciativas, com desdobramento no território. Cada Programa Temático é composto por um ou mais objetivos que devem expressar as escolhas do governo para a implementação de determinada política pública. Espere-se, com esse conceito, que o Objetivo não seja apenas uma declaração descomprometida com as soluções. Relacionar o planejar ao fazer significa, justamente, entregar um Plano que ofereça elementos capazes de subsidiar a implementação das políticas com vistas a orientar a ação governamental.

As características básicas dos objetivos são:

define a escolha para a implementação da política pública desejada; orienta taticamente a ação do Estado no intuito de garantir a entrega à sociedade dos bens e serviços; expressa um resultado transformador da situação atual; é exequível; define Iniciativas; declara as informações necessárias para a eficácia da ação governamental (o que fazer, como fazer, em qual lugar, quando), além de indicar os impactos esperados na sociedade (para quê) (BRASIL, 2011a, p. 21-22).

Definir os objetivos é um processo de visualizar o que se quer fazer no PPA e, para tanto, é preciso conhecimento técnico e capacidade política, por isso, é um compromisso assumido pelo gestor.

4.2.5 Quinto Parâmetro: Meta do Plano Plurianual

As metas são as indicações que fornecerão parâmetros para a realização esperada durante o período do Plano. Segundo Brasil (2011a, p. 24): “é uma medida ao alcance do objetivo, podendo ser de natureza quantitativa ou qualitativa, dependendo das especificidades de cada caso. Quando qualitativa, a meta também deverá ser passível de avaliação. Cada objetivo poderá ter uma ou mais metas associadas”. As metas qualitativas são interessantes porque ampliam a relação do Plano com os demais insumos necessários à consecução das políticas, além do Orçamento. Por isso, elas estabelecem relação direta com o cidadão, ao traduzirem a atuação do governo com mais simplicidade e transparência. Para que elas tenham aderência ao cotidiano do governo, é preciso que sejam flexíveis, tendo em vista a dinamicidade inerente ao ambiente no qual a política opera.

4.2.6 Sexto Parâmetro: Iniciativa do Plano Plurianual

O conceito da Iniciativa apresentada em Brasil (2011a, p. 25) é: “a Iniciativa se associa a duas dimensões: as fontes de financiamento e as formas de gestão e implementação. A Iniciativa é um atributo do Programa Temático que norteia a atuação governamental e estabelece um elo entre o Plano e o Orçamento”. Da mesma forma, pode haver mais de uma iniciativa por objetivo, pois ela não se restringe a ações orçamentárias. Além de ser possível que o financiamento se dê por outras fontes. A iniciativa declara aquilo que deve ser realizado para consecução dos objetivos e das metas declaradas no Plano, no entanto, há muitas que não

necessitam de recursos orçamentários como: democratizar eleições nas escolas; estabelecer ferramentas de participação popular; e apoiar os conselhos municipais.

4.2.7 Sétimo Parâmetro: Participação Social do Plano Plurianual

A participação social qualifica tecnicamente o planejamento, pois é considerado como um importante instrumento de interação entre o Estado e o cidadão, com vistas à efetividade das políticas públicas e consiste na realização de audiências públicas ou de reuniões, tendo como objetivo de receber sugestões, ideias e prioridades para a ação do governo. De Toni (2016, p. 21) escreveu: “[...] planejamento efetivo é aquele que une, que faz a junção entre a técnica e a política”. O parâmetro da participação social tem que se caracterizar pelas negociações e pactuações entre o governo e sociedade, já que uma audiência pública não configura a participação social, tem que haver debate e troca de opiniões e prestação de contas à sociedade e os diversos atores têm que ser envolvidos nesse processo.

4.2.8 Oitavo Parâmetro: Regionalização do Plano Plurianual

O conhecimento e a análise dos limites, potencialidades e peculiaridades do município, com a incorporação da dimensão territorial, na orientação da alocação dos investimentos, qualificam e resultam em efetividade na aplicação dos recursos. Segundo Brasil (2011a, p. 24), o conceito de regionalização:

Fornecer informações relacionadas à distribuição das metas estipuladas para o Objetivo no território. Pode ser também expressão regional do quadro atual a ser modificado pelo Objetivo. A regionalização será expressa em macrorregiões, estados ou municípios. Em casos específicos, poderão ser aplicados recortes mais adequados para o tratamento de determinadas políticas públicas, tais como região hidrográfica, bioma, territórios de identidade e área de relevante interesse mineral.

A regionalização busca corrigir as desigualdades setoriais econômicas e de desenvolvimento, de modo que sejam corrigidas as distorções criadas em decorrência de diversos fatores.

4.2.9 Nono Parâmetro: Conhecimento Políticas Públicas do Plano Plurianual

A valorização do conhecimento sobre as políticas públicas na elaboração dos Programas Temáticos seleciona e direciona todas as ações para os problemas e este parâmetro será avaliado pelo uso, ou não, da forma de construção desses Programas.

4.2.10 Décimo Parâmetro: Execução de Políticas Públicas do Plano Plurianual

A responsabilidade e o compromisso com foco na execução das políticas públicas reforçam a necessidade de realizar as iniciativas definidas no Plano. Assim, as ações são concretizadas e este parâmetro será avaliado pelo registro, ou não, no plano de políticas públicas.

4.2.11 Décimo Primeiro Parâmetro: Parcerias do Plano Plurianual

Identificar, interagir e integrar visando o estabelecimento de parcerias com os estados, os municípios, a iniciativa privada e a sociedade civil, promove a união de esforços para o alcance de objetivos comuns. Este parâmetro será identificado pelo registro, ou não, da intenção de realizar parcerias no planejamento da gestão.

4.2.12 Décimo Segundo Parâmetro: Foco na Efetividade do Plano Plurianual

Realizar uma gestão com foco na efetividade, entendida como desempenho quanto à transformação de uma realidade, que aponta mudanças socioeconômicas, ambientais ou institucionais necessárias e que deverão decorrer das políticas públicas. Este parâmetro se relaciona com a construção, ou não, da visão estratégica do município.

4.2.13 Décimo Terceiro Parâmetro: Foco na Eficácia do Plano Plurianual

Possuir e constituir equipe com foco na eficácia, relacionada com a dimensão tática do Plano, entendida como a incorporação de novos valores às políticas públicas e a entrega de bens e serviços ao público correto, de forma adequada, no tempo e no lugar apropriados. Essa equipe

corresponde à forma como os gestores se organizam e se preparam para elaborar o seu planejamento.

4.2.14 Décimo Quarto Parâmetro: Diretriz na Alocação dos Recursos do Plano Plurianual

Possuir uma visão estratégica facilita a emissão de diretrizes para a alocação orçamentária mais eficiente e para a priorização dos investimentos. Este parâmetro será observado pelas ações concretas previstas no PPA.

Foram apresentados os 14 parâmetros extraídos do desenho do modelo de planejamento adotado em 2012 e dos atributos dos programas temáticos que se conectam com os grandes desafios de uma gestão. Esses farão parte da estrutura do mapa TRM, que será utilizado para se analisar o PPA da gestão municipal (2017-2020) da cidade de São Francisco de Paula-RS. Será uma parte da análise do planejamento geral dessa gestão. Assim, começa-se a construir a fotografia do planejamento da cidade na última gestão, monta-se um método de visualização e análise do planejamento de uma cidade.

5 HISTÓRICO DO PLANEJAMENTO E CARACTERIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE SÃO FRANCISCO DE PAULA

Conheceu-se a história do planejamento governamental do Brasil e agora se apresenta a história recente do planejamento governamental da cidade de São Francisco de Paula no RS. O planejamento do Brasil demonstrou que levou mais de 400 anos para começar a organizar a estrutura pública e tudo começou pelos engenheiros depois da Guerra do Paraguai até 1930, quando os economistas assumiram o papel técnico de apoio aos chefes de Estado até a década 90 que, pelo aumento da complexidade, exige equipes multidisciplinares. Comprova-se que, para acontecer essas transformações, na forma de pensar ações e projetos, foram utilizados profissionais e ferramentas adequadas. Nesta seção, traça-se um paralelo entre a história do Brasil e a história de como se planeja na cidade de São Francisco de Paula.

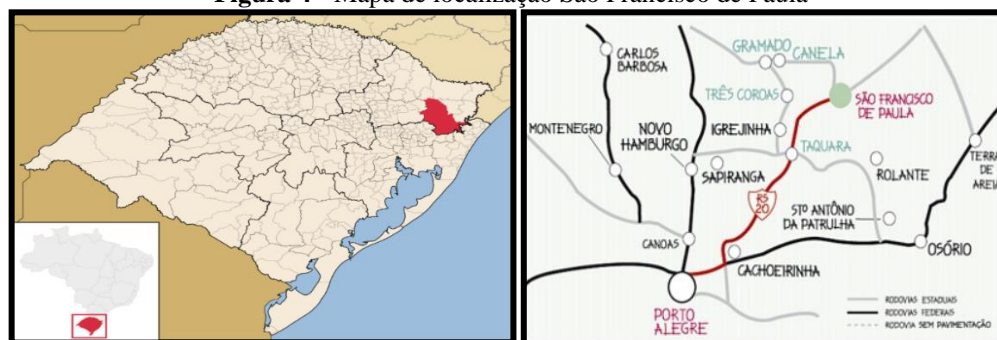
Na esfera municipal, a necessidade de ter esse conhecimento sobre como organizar suas propostas para governar foi estabelecida na CF 88, com uma defasagem de mais de 50 anos, em relação ao governo federal, que começou em 1930. Em 2015, começa-se a estudar o PPA da cidade de São Francisco de Paula, ao se elaborar um Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) no curso de Gestão Pública Municipal 2013-2016, ofertado pela Universidade Aberta do Brasil (UAB) / Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). O trabalho foi publicado em 2017, sob o título *Gestão Pública Municipal 2013-2015* (DEMARCO, 2017), em uma seleção de oito trabalhos, dentro de um universo sobre 321 alunos inscritos no curso de especialização no RS.

Comparou-se a elaboração do PPA de seis municípios com a metodologia do governo federal que resultou no pior alinhamento metodológico da cidade de São Francisco de Paula em relação aos outros cinco municípios. Portanto, a elaboração do mapa TRM sobre a gestão 2017-2020 será uma atualização que dará indícios históricos e possibilidades de comparação com a gestão municipal de 2013-2016. Pretende-se elaborar uma análise valiosa sobre a história recente do planejamento governamental da cidade, a qual será uma continuidade dos estudos começados em 2013, contribuindo para o conhecimento sobre a programação governamental da cidade. Este conhecimento pode servir para muitas outras cidades que percorreram um caminho parecido.

5.1 DADOS GERAIS E CARACTERÍSTICAS DA CIDADE DE SÃO FRANCISCO DE PAULA

Com base nas informações disponibilizadas pelo IBGE, descreve-se a formação administrativa, população, economia e território do município de São Francisco de Paula. Busca-se informações históricas resumidas no *site* “visite o Brasil”⁵, para iniciar a apresentação da cidade de São Francisco de Paula, localizada na região noroeste do estado do RS, limitada com Caxias do Sul, Canela, Igrejinha, Três Coroas e Taquara, como se observa na Figura 5.

Figura 4 - Mapa de localização São Francisco de Paula



Fonte: Mapas UFRGS (2010, p. 10).

A história resumida da cidade começa no início do século 18, como parada no caminho das tropas de gado do RS para o centro do país. Era uma região com muitos índios Caáguas ou Caaguaras que foram praticamente dizimados nesse século. O fundador da cidade é o Capitão Pedro da Silva Chaves, que doou um terreno para construção da primeira igreja do município. O município teve sua sede administrativa inaugurada em 7 de janeiro de 1903 e hoje, chamado de São Chico, é um dos maiores municípios do Rio Grande Sul, com quase 3.300 Km² de área, em uma altitude entre 900 e 1.000 metros, com um clima frio no inverno, quando a neve reserva momentos de rara emoção e beleza, e tem as quatro estações bem definidas.

Segundo IBGE (2019), essa cidade possui uma população estimada de 21.710, com uma densidade demográfica de 6,27 hab./km². O salário médio mensal dos trabalhadores formais é de 2,2 salários-mínimos e a população ocupada totaliza 3.943 pessoas, representando 18,2%. De seis a quatro anos, a taxa de escolaridade no fundamental é de 96,8%, com 3.055 matrículas e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) é de 5,3. Acima de quatro anos, o IDEB cai para 3,8 e o número de matrículas é de 520. A renda per capita é de 27.788,70 - tendo

⁵ Disponível em: link. Acesso em: 20 ago. 2020.

um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 0,685 (IBGE, 2010). O RS possui uma renda per capita de R\$ 22.116,00 e o IDH 0,746, o Brasil possui uma renda per capita de R\$ 33.593,82 e o IDH 0,765. Portanto, a cidade de São Francisco de Paula possui uma renda per capita acima da média do RS, mas abaixo do Brasil, e seu IDH está abaixo da média do RS e do Brasil. As receitas externas da prefeitura ficam em 78,5%, demonstrando uma dependência governamental das esferas estadual e federal.

O perfil econômico da cidade, estabelecido no site do Serviço Brasileiro de Apoio ao Empreendedor (SEBRAE, 2020), ficou definido conforme apresentado na Tabela 10.

Tabela 10 - Mercado de trabalho, segundo número de funcionários em 2018

Setor	Microempresa	Pequena Empresa	Média e Grande Empresa
Indústria de Transformação	132	8	
Construção Civil	36		
Comércio	336	22	2
Serviços	469	20	2
Agropecuária, Extração Vegetal, Caça e Pesca *		313	
Total	1.286	50	4

Fonte: SEBRAE (2020, p. 4).

A economia é formada, basicamente, por microempresas com grande incidência nos serviços, comércio e agropecuária, como a criação de gado e extrativismo de madeira, já que há muitos investimentos em reflorestamento em pinus e plantação de batata. A cidade possui cinco unidades de conservação, sendo uma municipal, três estaduais e uma federal, em virtude da riqueza de natureza com muitas fontes de água que abastecem cinco bacias hidrográficas.

A figura 6 apresentamos a economia em diversos setores de São Francisco de Paula:

Figura 5 - Quadro de participação dos setores econômicos



Fonte: SEBRAE (2020, p. 4).

Apesar de a agropecuária e o comércio/serviços terem um peso muito grande na economia, o serviço público tem um peso muito significativo na economia da cidade, uma vez

que representa 17,1 % da atividade econômica, sendo um grande empregador e tem fonte de renda com 526 servidores públicos.

Pelas informações apresentadas, pode-se verificar que é uma cidade voltada para a agropecuária e comércio/serviços, com poucas empresas de grande porte. O serviço público tem uma participação importante na economia, com seus 17,1% na economia da cidade (SEBRAE, 2018). A renda média é baixa com distribuição desigual, além de ser uma cidade com pequena participação da indústria voltada para a exploração da madeira, pois tem um perfil de cidade rural com grande extensão de terras e meio ambiente repleto de belezas e paisagens. A cidade é considerada a caixa de água, haja vista que abastece a metade norte do estado do RS.

5.2 HISTÓRICO RECENTE (1994-2020) DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL MUNICIPAL

Para pesquisar o recente histórico do planejamento governamental da cidade de São Francisco de Paula, realizou-se uma pesquisa no *site* da Prefeitura Municipal na busca de Leis passadas que regularizavam as estruturas administrativas. Ressalta-se que as funções planejamento, elaboração, execução e monitoramento do orçamento eram realizadas pela Secretaria Municipal da Fazenda, junto à gestão da receita e da despesa. A primeira iniciativa para tornar o planejamento mais visível foi em 2010, com a criação da Secretaria Municipal de Planejamento, Urbanismo, Habitação e Gestão, tencionando verificar quando a função planejamento começou a fazer parte da sua estrutura organizacional. A pesquisa realizada gerou o Quadro 16.

Quadro 16 - Histórico da secretaria do planejamento (1994-2017)

Item	Lei	Data	Planejamento Municipal
1.	Nº 1.399	12/07/1994	Responsabilidade pelo planejamento da Secretaria Municipal da Fazenda. Não há a intenção de criar uma Secretaria do Planejamento
2.	Nº 1.623	22/12/1998	Responsabilidade pelo planejamento da Secretaria Municipal da Fazenda. Não há a intenção de criar uma Secretaria do Planejamento
3.	Nº 2.696	08/03/2010	Primeira iniciativa de desvincular a execução do planejamento. No entanto, o foco não foi atribuir a função de planejar e monitorar o orçamento nem o PPA. Não instrumentalizada para isso. A Secretaria possui só a função de coordenar o PPA em conjunto com a Secretaria da Fazenda. O foco era o planejamento de obras, habitação e mobilidade.
4.	Nº 2.801	22/12/2011	Permaneceu com a mesma modelagem
5.	Nº 3.306	10/07/2017	Não alterou a modelagem

Fonte: elaborado a partir do site da Prefeitura de São Francisco de Paul ⁶.

Observa-se, no Quadro 16, que a função planejamento foi incorporada na estrutura administrativa em 2010, com a Lei nº 2.696, mas com o foco no planejamento de obras não no planejamento governamental (LOA e PPA). Em 2011 e 2017, novas Leis de estruturação foram mantidas na organização, ou seja, desde que a CF 88, em seu art. 165, determinou a elaboração do PPA, passaram-se 22 anos sem que fosse criada uma estrutura para começar a pesar o planejamento governamental. Ao analisar as atribuições da Secretaria do Planejamento e da Secretaria da Fazenda, verifica-se que os textos não foram alterados de 2010 a 2017, quanto ao planejamento do PPA e orçamentos. Esse texto, na última Lei nº 3.306, de 10 de julho de 2017 ficou assim:

Art.19. Secretaria Municipal da Fazenda é o órgão da Prefeitura que tem por competência: **XXIII** - elaborar, em coordenação com os demais órgãos da Prefeitura, as propostas orçamentárias anual e plurianual e o acompanhamento de sua execução, de acordo com as políticas estabelecidas pelo Governo Municipal;

Art. 22. A Secretaria Municipal de Planejamento, Urbanismo, Habitação e Gestão é o órgão da Prefeitura que tem por competência: **I** - coordenar o desenvolvimento do Planejamento Plurianual do Município (SÃO FRANCISCO DE PAULA, 2017, p. XX).

Percebe-se que a Secretaria da Fazenda tem atribuição de elaborar o plurianual e a Secretaria do Planejamento de coordenar o desenvolvimento deste, o que, na prática, define o comando da elaboração e do desenvolvimento do plurianual para as duas Secretarias ao mesmo tempo. Caso fosse usada a metodologia do governo federal de 2012 para elaboração do plurianual, a Secretaria da Fazenda deveria apresentar a estimativa da receita e as despesas

⁶ Disponível em: <https://www.saofranciscodepaula.rs.gov.br/>. Acesso em: 14 out. 2020.

relacionadas aos Programas de Gestão, Manutenção e Serviços (PGMS - gastos com pessoal, custeio e dívida) e os valores separados para os Programas Temáticos (Investimentos) que atacam os problemas da cidade. A Secretaria do Planejamento deveria trabalhar e incluir os Programas Temáticos (PT) e seus projetos, com base no plano de governo com os recursos excedentes dos gastos de rotina. Assim, o plurianual seria constituído pelos gastos normais (PGMS) e pelos investimentos (PT), que atacariam os problemas da cidade.

A Secretaria do Planejamento só participa no desenvolvimento do plurianual sem a mínima preocupação com o monitoramento e a avaliação dos programas temáticos, não exercendo o papel da gestão do PPA, porque não faz parte de suas atribuições, em outras palavras, não atua na inclusão dos projetos estratégicos da gestão municipal. Ela não mexe mais com o PPA depois de pronto, nem com os orçamentos da cidade. Assim, tem-se a intenção de demonstrar o resultado dessa modelagem, de se fazer planejamento governamental quando se analisa o plano de governo, plurianual e orçamentos da atual gestão e suas relações.

Ao se analisar a configuração do nome da Secretaria de Planejamento: “Secretaria Municipal de Planejamento, Urbanismo, Habitação e Gestão”, percebe-se que o foco desta Secretaria não seria o planejamento governamental, mas o urbanístico e de habitação. Analise a estrutura da Secretaria do Planejamento copiando o organograma dessa Secretaria, apresentado na Figura 7.

Figura 6 - Organograma da Secretaria Municipal de Planejamento, Urbanismo, Habitação e Gestão



Fonte: São Francisco de Paula (2017, anexos).

A estrutura da Secretaria do Planejamento confirma que o planejamento governamental não está presente, ratificando que o foco não é o PPA e nem o orçamento municipal. Para

aprofundar a análise, copia-se as atribuições do Departamento de Gestão, descrito no art. 25 da Lei nº 3.306/2017:

Art. 26. O Departamento de Gestão tem por competência: coordenar e controlar o planejamento estratégico; promover a gestão geral de governo, visando à garantia da eficiência dos serviços públicos municipais prestados à comunidade; coordenar e acompanhar os processos de licenciamento urbano; coordenar e acompanhar os processos de regularização fundiária; coordenar e acompanhar os projetos estruturantes para o Município; promover a captação de recursos internos e externos, coordenar a execução de atividades inerentes a área de projetos públicos compreendendo elaborar projetos de obras públicas voltadas para o desenvolvimento do Município, acompanhar e fiscalizar a execução dos projetos de obras públicas, coordenar a execução das atividades inerentes a Área de Captação de Recursos compreendendo elaborar projetos para captação de recursos e encaminhar para governo federal e estadual, realizar a prestação de contas dos recursos captados, avaliação da satisfação dos munícipes, inerente a esta Secretaria, através de pesquisas (SÃO FRANCISCO DE PAULA, 2017, p. 53).

Percebe-se que não existe as palavras “plurianual” e “orçamento” nas atribuições do Departamento de Gestão. O foco são obras públicas, projetos e captação de recursos, não tendo nenhuma delegação que envolva o planejamento governamental orçamentário. Essa atribuição está prevista para a Secretaria da Fazenda, que não possui um Departamento de Orçamento para fazer o acompanhamento, como prevê o art. 19, item XIII. Portanto, o planejamento orçamentário e a execução do PPA não têm visibilidade na estrutura administrativa da Secretaria da Fazenda. Buscou-se, em 20 de agosto de 2020, o quadro funcional da Secretaria Municipal de Planejamento, Urbanismo, Habitação e Gestão no *site* da prefeitura para se verificar quais os cargos dos servidores que ali estavam lotados, e expostos no Quadro 17.

Quadro 17 - Servidores da Secretaria Municipal de Planejamento, Urbanismo, Habitação e Gestão

Nº	NOME	CARGO	Escolaridade Plano de Carreira LEI MUNICIPAL Nº 2.800, DE 22/12/2011	Efetivo/CC
1.	ALEXANDRE AUGUSTO FERREIRA DE ALMEIDA	ENGENHEIRO CIVIL	Ensino Superior	Efetivo
2.	ANA KARINE DA SILVA	ASSESSOR DE PLANEJAMENTO	Ensino Médio Completo	CC
3.	JULIO CESAR DOS SANTOS JOMERTZ	TOPOGRAFO	Ensino Médio Técnico Completo	Efetivo
4.	LUCIA MOREIRA LANZER	TECNICO AMBIENTAL	Ensino Superior	Efetiva
5.	GLADIS CAMPOS DOS SANTOS	SECRETÁRIA		CC
6.	REJANE GABE GONÇALVES	FISCAL	Ensino Médio	Efetivo
7.	RICARDO BORELLA ROZA	COORDENADOR DE FROTA	Ensino Médio	CC
8.	TATIANA DA COSTA OLIVEIRA	AUXILIAR ADMINISTRATIVO	Ensino Médio Incompleto	Efetivo
9.	TATIANE FERREIRA RIBEIRO	DIRETOR GERAL DE PROJETOS	Ensino Superior	CC
10.	VIVIANE CABISTANI DILLI	OFICIAL ADMINISTRATIVO	Ensino Médio	Efetiva
11.	VIVIANE RICARDO FOSS	Chefe Dep. de Planej. De Obras	Ensino Médio Incompleto	CC

Fonte: elaborado a partir do site da Prefeitura de São Francisco de Paula⁷.

⁷ Disponível em: <https://www.saofranciscodepaula.rs.gov.br/>. Acesso em: 20 ago. 2020.

Percebe-se, pelos cargos exibidos no Quadro 17, que a Secretaria não possui servidores com características próprias para realizarem um planejamento governamental, o que confirma o perfil de uma Secretaria voltada para o planejamento urbano e de obras. Chama a atenção os requisitos do Plano de Carreira para os cargos comissionados serem de baixa escolaridade, como é o caso dos cargos de Assessor de Planejamento, Coordenador de Frota e Chefe do Departamento de Planejamento de Obras. Essa distorção e inversão na hierarquia de formação escolar promove que a situação na qual o chefe possui menor escolaridade do que cargos efetivos com nível superior. Essa distorção não contribui para qualificar e aumentar a capacidade de governar da gestão pública.

Conclui-se, com esse cenário, que o planejamento governamental não tem sido considerado uma prioridade das gestões públicas. A descrição das atribuições das Secretarias da Fazenda e da Secretaria do Planejamento demonstram a ausência da atribuição de execução e monitoramento do plurianual. Os fatos apurados indicam que a cidade ainda não incorporou a função planejamento nas suas gestões municipais, apesar de criarem uma Secretaria de Planejamento, pois a cultura de planejamento público ainda não foi internalizada.

Para aprofundar a análise sobre o histórico do planejamento da cidade de São Francisco de Paula, averiguou-se no *site* do TCE RS a execução orçamentária de 2009 até 2020, suas receitas, as despesas pagas e as relações entre receita e despesa, entre investimentos x receita, gasto pessoal x receita, dívida x receita, custeio x receita para se ter uma visão de como os últimos três gestores municipais executaram seus orçamentos. Os percentuais apresentados podem mostrar o perfil de execução orçamentária e as relações entre receita e gastos com pessoal, dívida, custeio e investimentos permite uma visão sistêmica da execução dos orçamentos, uma vez que o objetivo é descobrir diferenças entre as três últimas gestões com base na execução orçamentária.

A relação entre a receita e os investimentos realizados nos últimos 12 anos pelas gestões públicas mostram a capacidade de investir no município; a relação receita e dívida aponta o impacto nas finanças do município no futuro próximo; a relação receita e gasto de pessoal indica como está o limite de gastos em pessoal com base na Lei de Responsabilidade Fiscal; e a relação receita e custeio demonstra a evolução da máquina do governo. As informações apresentadas nesse quadro de execução orçamentária conectadas à análise do foco desta pesquisa (análise do alinhamento do plano de governo, PPA e orçamentos) dará subsídios para se fazer uma análise da qualidade do planejamento governamental da cidade.

Esse quadro permite fazer uma leitura do padrão de execução orçamentária no período que não se formatou a Secretaria Municipal para realizar o planejamento do plurianual e orçamentos. Os pontos diferenciais entre as gestões e suas características mais marcantes poderão ser analisados desde que atrelados ao perfil do prefeito que governou. Estas informações serão mostradas para comprovar que o planejamento foi muito centrado no poder de influência de cada prefeito.

A gestão 2009-2012 foi do Prefeito Décio Antônio Colla, do Partido dos Trabalhadores (PT), que ficou marcada pelo alinhamento governamental com o governo federal, com os programas Fome Zero, Luz para Todos, além de ter fortalecido o Sistema Único de Saúde (SUS) e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), e realizou o asfaltamento de algumas ruas sem endividamento, mas com emendas parlamentares. Construiu a Escola Castelo Branco, a Creche Nossa Senhora do Rosário, a Casa Lar Santo Antônio para crianças em risco social e diversos Postos de Saúde. Na educação, conseguiu trazer um Polo da UAB, com diversos cursos superiores gratuitos e inaugurou o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), e realizou, igualmente, investimentos em moradia para baixa renda.

Os planos de carreira dos servidores e de magistério foram atualizados, visando a realização de concursos públicos, no entanto, a contratação se deu no próximo governo do Juarez Hampel. Colla criou a Secretaria do Meio Ambiente, Planejamento e Coordenação de Defesa Civil tendo em vista as constantes intemperes naturais como chuva de granizo e aparecimentos de tornado em 2004. Nunca teve maioria na câmara e com isso não conseguiu aprovar projeto de lei autorizando financiamento para pavimentação de ruas. A não aprovação da prestação das contas de alguns anos pelo TCE RS marcou sua gestão pela falta de servidores efetivos e comissionados com capacidade técnica. Colla trabalhou de forma razoável com os Conselhos Municipais, principalmente com o da saúde, do meio ambiente e assistência social. Foi uma gestão com muitas realizações com base no apoio federal e nas emendas parlamentares. Ele, contudo, não conseguiu eleger seu sucessor.

A gestão 2013-2016 foi do Prefeito Juarez Hampel, do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), ficou marcada pelo ingresso de novos servidores concursados de carreira e do magistério, com estes, aumentou sua capacidade de governar e não teve as contas rejeitadas no TCE RS. No entanto, seu governo sentiu a crise econômica de 2014 e, conseqüente, a diminuição na receita dos *royalties* do gasoduto, com apenas R\$ 812.085,18 contra R\$ 3.483.855,72 do governo anterior. Por isso, teve dificuldades de equilíbrio fiscal e ficou

marcado por ultrapassar o limite de gastos com pessoal, em 2014, obrigando-o a realizar ajustes e demissões de comissionados, necessitando de financiamentos bancários para projetos que resultaram na triplicação do pagamento de dívidas financeiras, ele não trabalhou com os Conselhos Municipais.

Na gestão de Hampel, o programa federal Brasil Sorridente, o Centro de Inclusão Digital e o Galpão da Solidariedade foram encerrados e foi pressionado pelo Conselho da Saúde para entrar no Programa Mais Médicos do governo federal, e a cidade recebeu três médicos cubanos. Nunca teve maioria na câmara de vereadores, não conseguindo aprovar um projeto de financiamento para pavimentação de ruas. Nos anos de 2014 e 2015, sua gestão ficou marcada por dificuldades na gestão do orçamento, sendo que, nesses anos, mais da metade dos PL enviados à Câmara de Vereadores foram de suplementação ou complementação do orçamento. Foi um governo derrotado nas eleições seguintes, ficando em terceiro lugar, na eleição com três candidatos.

A gestão 2017-2020 foi do Prefeito Marcos Aguzzolli, do Partido Progressista (PP), que ficou marcada, primeiro, pelo enfrentamento de um tornado em 12 março de 2017, que mobilizou toda a estrutura governamental para a recuperação da cidade. E, em segundo lugar, por ter conseguido, junto à Câmara, autorização para contratar financiamentos na soma total de R\$ 15 milhões para investimentos, principalmente, em pavimentação de ruas. Sua gestão se beneficiou com o aumento expressivo do repasse dos *royalties*, quando recebeu mais de R\$ 12 milhões nos quatro anos de governo. Essa gestão foi marcada pela correção dos valores do IPTU, que aumentaram em quase R\$ 3 milhões, passando de 1,6 milhões para R\$ 4,5 milhões a arrecadação desse tributo. Esse Projeto de Lei (PL) foi aprovado pela Câmara de Vereadores, sem que houvesse um debate aberto e participativo com a sociedade, além de terem sido realizadas diversas alterações no Plano Diretor da cidade, sem constituir o Conselho do Plano Diretor com uma lei específica.

Estabeleceu como zona de expansão imobiliária a região onde se encontram as nascentes que abastecem o lago de captação de água da Estação de Tratamento de Água (ETA). Realizou inúmeras obras de pavimentação, reformas de postos de saúde, terminou a Creche da Pedra Branca e abriu uma nova Creche de Educação Infantil chamada Dona Mercedes. Realizou inúmeras alterações no plano de carreira, baixando os padrões e salários dos cargos de chefias com diminuição do requisito de escolaridade. Nessa gestão, a cidade perdeu o Posto do Instituto Nacional de Seguro Social (INSS) e do Instituto de Previdência do Estado do Rio Grande do Sul (IPERGS) obrigando as pessoas a irem consultar em outras cidades. Passou o requisito da

maioria dos cargos de chefe de Departamento para nível médio, diminuindo a sua capacidade estatal e sua inteligência governamental. Foi um governo que usou muito a comunicação nas redes sociais, divulgando suas obras e ações e, ao final, aumentou bastante a receita municipal e conseguiu a reeleição para mais quatro anos.

A Tabela 11, da execução orçamentária, foi elaborada com base na pesquisa no *site* do TCE RS, com busca a como Receita Total, Despesa Total, Despesas com Pessoal, Custeio e Dívida e Investimentos. Essas macros despesas foram relacionadas com a Receita Total, para facilitar a análise e a comparação.

Tabela 11 - Acompanhamento da Execução Orçamentária 2009-2020 – São Francisco de Paula

MACRO RECEITA X DESPESAS	GESTÃO 2009-2012 - DÉCIO COLLA					GESTÃO 2013-2016 - JUAREZ HAMPEL					GESTÃO 2017-2020 - MARCOS AGUZZOLLI				
	2009	2010	2011	2012	Totais	2013	2014	2015	2016	Totais	2017	2018	2019	2020	Totais
RECEITA	26.623.501,26	30.484.111,77	34.737.622,07	38.816.234,74	130.661.469,84	40.668.069,11	47.460.342,20	47.758.499,91	54.351.337,86	190.238.249,08	59.000.590,35	62.760.939,59	78.748.593,76	91.250.408,67	291.760.532,37
DESPESA	24.389.893,81	27.350.757,29	31.006.474,56	36.074.142,18	118.821.267,84	33.818.056,73	40.931.524,33	41.580.010,88	44.535.509,09	160.865.101,03	51.859.578,33	55.326.263,26	65.164.458,02	72.594.089,66	244.944.389,27
% RECEITA X DESPESA	91,61%	89,72%	89,26%	92,94%	90,94%	83,16%	86,24%	87,06%	81,94%	84,56%	87,90%	88,15%	82,75%	79,55%	83,95%
INVESTIMENTO	737.646,83	906.258,13	1.178.980,65	1.177.538,41	4.000.424,02	1.047.804,27	2.197.419,29	1.726.303,47	674.973,76	5.646.500,79	869.567,07	1.344.089,37	7.082.120,40	11.638.726,22	20.934.503,06
% RECEITA X INVESTIMENTO	2,77%	2,97%	3,39%	3,03%	3,06%	2,58%	4,63%	3,61%	1,24%	2,97%	1,47%	2,14%	8,99%	12,75%	7,18%
GASTO PESSOAL	8.547.076,01	9.914.543,39	11.319.437,40	13.717.954,63	43.499.011,43	16.474.788,71	20.266.349,73	19.304.527,71	20.366.559,54	76.412.225,69	23.852.097,50	25.451.093,78	28.013.659,89	30.188.337,96	107.505.189,13
% RECEITA X GASTOS PESSOAL	32,10%	32,52%	32,59%	35,34%	33,29%	40,51%	42,70%	40,42%	37,47%	40,17%	40,43%	40,55%	35,57%	33,08%	36,85%
DIVIDA	109.812,48	125.145,76	213.570,00	147.362,24	595.890,48	119.909,04	119.909,04	527.778,88	645.385,69	1.412.982,65	582.567,96	388.378,67	137.056,20	546.536,41	1.654.539,24
% RECEITA X DIVIDA	0,41%	0,41%	0,61%	0,38%	0,46%	0,29%	0,25%	1,11%	1,19%	0,74%	0,99%	0,62%	0,17%	0,60%	0,57%
CUSTEIO	14.995.358,49	16.404.810,01	18.294.486,51	21.031.286,90	70.725.941,91	16.175.554,71	18.347.846,27	20.021.400,82	22.848.590,10	77.393.391,90	26.555.345,80	28.142.701,44	29.931.621,53	30.220.489,07	114.850.157,84
% RECEITA X CUSTEIO (- PESSOAL)	56,32%	53,81%	52,66%	54,18%	54,13%	39,77%	38,66%	41,92%	42,04%	40,68%	45,01%	44,84%	38,01%	33,12%	39,36%

Fonte: elaborado com base em Tribunal de Contas do Estado – TCE (2020).

https://portal.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=20001:74:0:::RP,72,73,74:P74_MUNICIPIO:sao%20francisco%20de%20paula

Obs.: Dados atualizados até dezembro de 2020.

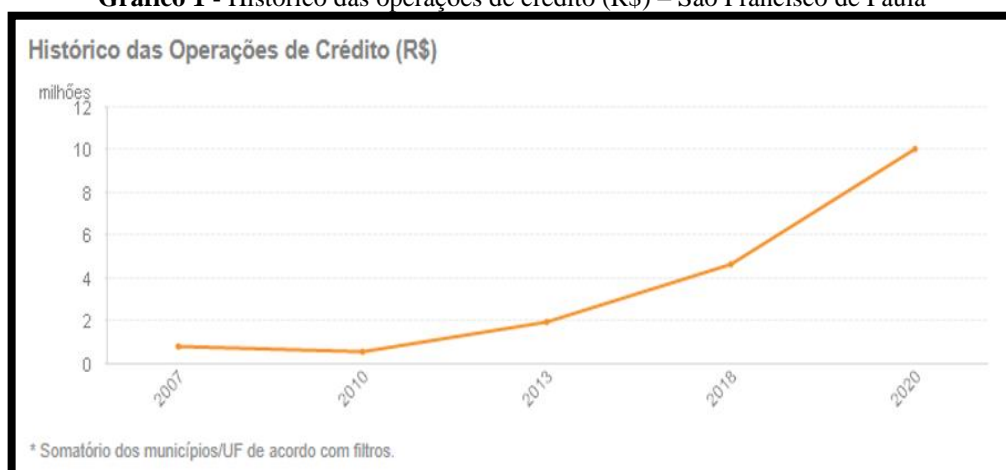
Analisando a Tabela 11, contata-se:

- a) Receita: vem em um crescente constante, sendo que a atual gestão teve uma aceleração por conta de empréstimos bancários autorizados pelo legislativo com o Banrisul, Caixa Econômica e Banco de Desenvolvimento do Estado do RS (BADESUL), através dos PL n° 046/2018 (R\$ 1.736.620,00), n° 064/2019 (R\$ 10.000.000,00) e n° 024/2018 (R\$ 2.980.521,33). O atual governo captou recursos com empréstimos, o valor total é de R\$ 14.717.141,33;

Somado a essa receita de financiamento, a fonte de recursos de *royalties* do gasoduto forneceu mais de R\$ 12 milhões frente aos R\$ 800 mil da gestão anterior. Aumentou a captação do IPTU em quase R\$ 3 milhões. Recebeu R\$ 4,3 milhões de recursos de apoio à pandemia de covid-19. Assim, em quatro anos, essa gestão conseguiu aumentar em R\$ 100 milhões a receita total em relação à gestão anterior.

Consultando o *site* do tesouro federal, encontra-se o Gráfico 1, com o histórico de créditos comprovando o aumento de operações de crédito no município. Esse cenário municipal atual de endividamento é muito parecido com o endividamento do Brasil entre 1970 e 1985, quando ocorreu a dívida externa de R\$ 5 bilhões para R\$ 91 bilhões, mesmo com as crises do petróleo. Agora, vive-se uma crise mundial que afetará muito a receita do município, que tem, pela frente, grandes compromissos bancários.

Gráfico 1 - Histórico das operações de crédito (R\$) – São Francisco de Paula



Fonte: elaborado com base em Tesouro Nacional Transparente (2020).

Resumindo, a receita municipal na gestão Colla obteve R\$ 130 milhões, na gestão Juarez R\$ 190 milhões e na do Marcos R\$ 291 milhões, demonstrando uma curva ascendente.

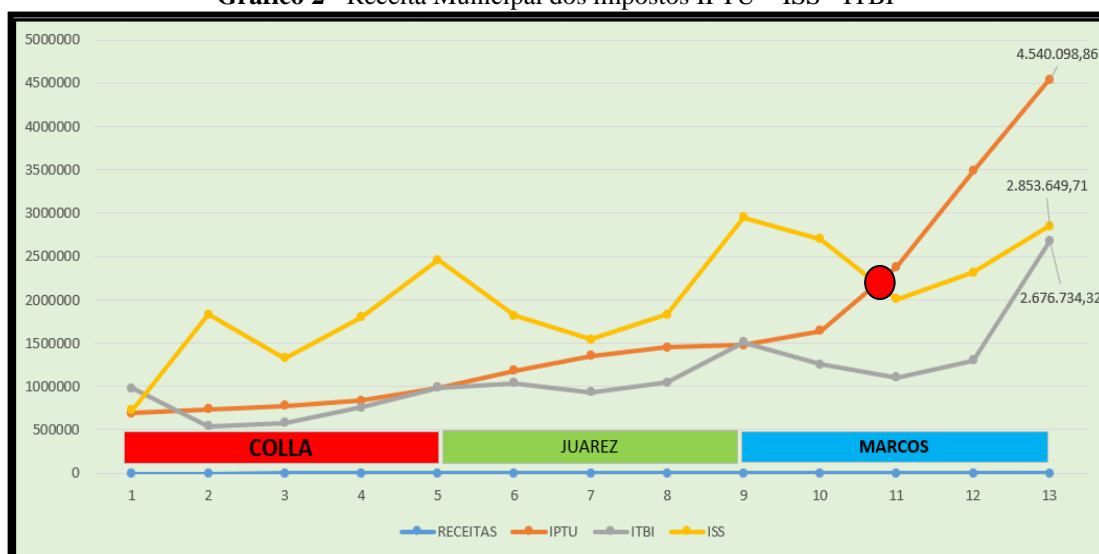
- b) Despesas: percebe-se que o governo 2009-2012 teve uma eficácia maior, aplicando 90% da receita, e os governos seguintes tiveram a média de 84% do aproveitamento da receita. Essa informação demonstra a capacidade de execução e de governar a máquina pública, o que se relaciona com a capacidade estatal de fazer a máquina do governo funcionar no ritmo de entrada dos recursos;
- c) Investimentos: o investimento do município girou em torno de 3% da receita, nas gestões Colla e Juarez. O atual governo mais que dobrou os investimentos, passando para 7,18% da receita total, ou seja, um aumento de mais de R\$ 15 milhões de investimentos por conta de ter captado recursos via endividamento, aumentado IPTU, auxílios pandemia e o aumento da captação do gasoduto;
- d) Gasto com Pessoal: o governo 2009-2012 teve 33% das receitas aplicados no gasto com pessoal. Esse dado demonstra que o quadro de servidores não estava completo, até porque foi no final desse governo que foi regularizado o plano de carreira e do magistério. Os governos seguintes aumentaram para em torno de 40%, o Juarez e o Marcos para 37%, tendo em vista a contratações via concursos públicos; e
- e) Dívida: A relação dívida x receita mostra um aumento constante do endividamento municipal, o que tem gerado preocupação:
 - a. gestão 2009-2012 se caracterizou pela baixa dívida, baixo gasto de pessoal, eficiência na execução do custeio e investimento em torno de 3% da receita;
 - b. gestão 2013-2016 se caracterizou por um endividamento maior, aumento no gasto de pessoal, passando dos limites da Lei, baixa eficiência na execução do custeio e mesmo padrão de 3% de investimento; e
 - c. gestão 2017-2020 vem aumentando a dívida de forma expressiva, mantém o gasto de pessoal no mesmo patamar do anterior, tem baixa eficiência na execução do custeio e duplicou o investimento com tendência de aumento por conta das operações de créditos que somam quase R\$ 15 milhões.

Analisando a execução orçamentária, pode-se constatar que o seu padrão tem um perfil que se altera muito pouco, com apenas algumas diferenças em função do perfil do gestor de cada período. Apesar da troca de posicionamentos políticos, a execução praticamente permanece a mesma, o que demonstra que o padrão de planejamento, ditado pela Secretaria da Fazenda segue a mesma linha técnica e política. Visando aprofundar o estudo sobre as receitas e despesas das gestões estudadas, elabora-se diversos gráficos para melhor demonstrar o histórico de execução orçamentária do município de São Francisco de Paula.

Os Gráficos 2 e 3 têm relação com o artigo de Marengo, Strohschoen e Joner (2017), que demonstraram que a maioria dos municípios brasileiros tem a receita de serviços maior que a receita de IPTU. Segundo os autores, isso se deve pelo temor da repercussão política que representava a correção do IPTU. A cidade São Francisco de Paula pertencia a esse grupo, mas, no ano de 2018, a arrecadação deste passou à arrecadação do Imposto Sobre Serviços. Eles relacionam a capacidade estatal a um perfil mais arrecadador do IPTU. No entanto, a alteração foi centralizada sem a participação da sociedade e teve o apoio irrestrito da maioria da Câmara de Vereadores e muitos erros técnicos e de formatação foram corrigidos mediante ações na justiça.

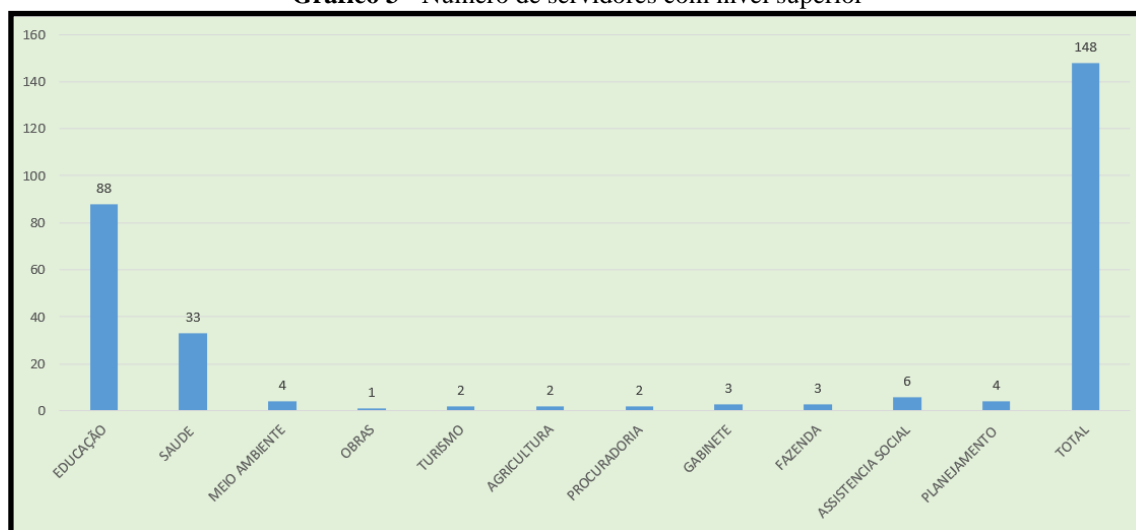
Quanto à proposta de verificar a capacidade estatal pelo número de servidores de nível superior, Marengo, Strohschoen e Joner (2017) colocaram os servidores com nível superior em um mesmo bloco, destacando que é preciso avançar no sentido de verificar quantos servidores estão atuando na dimensão estratégica, tática e operacional. Os servidores que atuam nas dimensões estratégicas e táticas possuem as atribuições de planejamento governamental e na elaboração das políticas públicas; e os da dimensão operacional têm a atribuição da entrega de um bem ou serviço à população.

Estuda-se o quadro funcional e se constata a existência de 148 servidores com nível superior, o que permite afirmar e comprovar com os Gráficos 2 e 3 que apenas 12 servidores da Fazenda, Planejamento, Gabinete e Procuradoria estão na dimensão estratégica e tática. O restante dos servidores atua na dimensão operacional, não contribuindo para a formulação de políticas, planos e ações estratégicas. Esse efetivo diminuto pode ser a resposta para a baixa capacidade estatal, voltada para a inteligência estratégica e tática.

Gráfico 2 - Receita Municipal dos impostos IPTU – ISS - ITBI⁸

Fonte: elaborado com base em TCE RS (2020)

As receitas do IPTU, ISS e ITBI estão com tendência de alta, e o aumento do IPTU foi devido a sua correção e atualização, que gerou uma receita extra de R\$ 3 milhões, em 2020. No entanto, essa correção, feita de forma centralizada, teve muitas reclamações quanto à metodologia e ao zoneamento. Mas, de fato, provocou um aumento na arrecadação. Para Marengo, Strohschoen e Joner (2017), esta gestão aumentou sua capacidade estatal ao impor esse reajuste tributário.

Gráfico 3 - Número de servidores com nível superior

Fonte: Elaborado pelo Autor com base no site da Prefeitura de São Francisco de Paula⁹ (2020).

⁸ Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU); Imposto Sobre Serviços (ISS); Imposto de Transferências de Bens Imóveis (ITBI).

⁹ Disponível em: <https://www.saofranciscodepaula.rs.gov.br/>. Acesso em: 10 out. 2020.

Atualmente, a Prefeitura Municipal de São Francisco de Paula possui 527 servidores sendo 148 (28% do total) de nível superior. As Secretarias da Educação e Saúde absorvem mais de 80% do total dos profissionais com nível superior. A grande maioria desses agentes públicos atuam na dimensão operacional da gestão. Esses profissionais atuam diretamente na prestação de serviços direto com a população, prestando seu serviço em contato direto com a população atendida, ou seja, não participam das decisões estratégicas e táticas. O planejamento que se efetua nessa dimensão é o planejamento operacional com a preparação de aula ou atendimento a uma pessoa enferma.

Essa é uma característica muito peculiar em municípios pequenos. O número de servidores nas Secretarias que atuam na formulação das políticas públicas é muito pequeno: apenas 12 considerando as Secretarias da Fazenda, Planejamento, Gabinete e Procuradoria. Somando o fato que a maioria dos chefes de Departamentos¹⁰, nível abaixo dos Secretários, foram rebaixados de padrão e de requisito de escolaridade, passando para nível médio a capacidade estatal, a inteligência governamental e a capacidade de planejamento foram reduzidas pela atual gestão. Essa distorção causa desmotivação ao quadro de servidores e dificulta as relações de trabalho nas quais um servidor com escolaridade média comanda um servidor com escolaridade superior. É uma distorção na gestão dos recursos humanos que impacta diretamente na capacidade de coordenação, na capacidade estatal e no planejamento governamental.

A Secretaria da Saúde, por exemplo, possui o segundo maior número de profissionais com nível superior, com 33 servidores. No entanto, a atuação ocorre na dimensão operacional. As atividades de planejamento da Saúde estão muito aquém da estrutura que possui e, provavelmente, é limitada a atividade na gestão dos programas e captação de recursos do SUS, quando comparada com a atuação de Municípios vizinhos, com pequena estrutura de pessoal e com população menor. O SUS remunera os serviços e atendimentos à população na Atenção Básica. Quanto mais atende e informa via relatórios mais recursos são destinados para a cidade.

Esta afirmação está baseada em uma pesquisa realizada no site do TCE RS no qual pesquisa-se os recursos captados por diversas cidades que ficam em torno de São Francisco de Paula. O resultado da pesquisa demonstra uma baixa captação global e por habitantes, como mostra a Tabela 12.

¹⁰ Lei Municipal nº 2800, de 22 de dezembro de 2011 alterou o art. 19, quadro de cargos em comissão e funções gratificadas. A grande maioria de chefes de Departamentos foram rebaixados de padrões e de requisito de escolaridade partir de 2017 (PREFEITURA DE SÃO FRANCISCO DE PAULA, 2020).

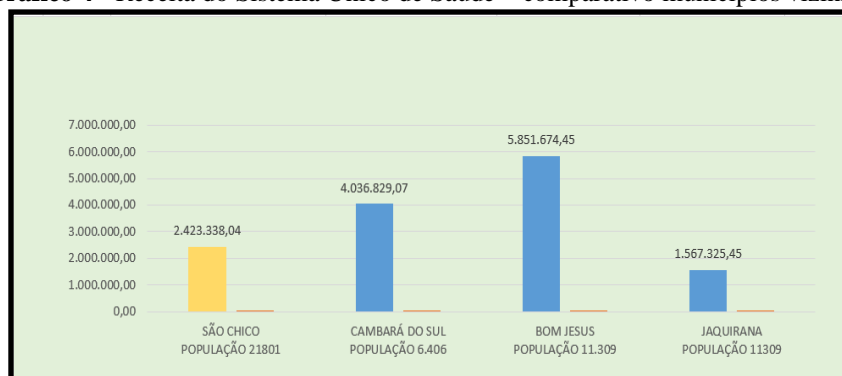
Tabela 12 - Comparativo entre cidades vizinhas – captação recursos do Sistema Único de Saúde

Tipos de Receitas	SÃO CHICO POPULAÇÃO 21801	CAMBARÁ DO SUL POPULAÇÃO 6.406	BOM JESUS POPULAÇÃO 11.309	JAQUIRANA POPULAÇÃO 11309
ATENÇÃO BÁSICA	228.928,64	4.036.829,07	2.083.444,64	873.517,0
MEDIA/ALTA COMPLEXIDADE	690.011,33	0,00	90.456,13	169.590,3
VIGILANCIA EM SAUDE	133.694,95	0,00	11.568,73	33.085,7
ASSISTENCIA FARMACEUTICA	159.174,48	0,00	0,00	0,00
BLOCO DE INVESTIMENTOS	0,00	0,00	1.156.083,35	0,00
PROGRAMAS FUNDO A FUNDO	1.211.528,64	0,00	2.510.121,60	491.132,2
TOTAL RECEBIDO	2.423.338,04	4.036.829,07	5.851.674,45	1.567.325,4
RECURSO/HABITANTE	111,16	630,16	517,44	138,5

Fonte:

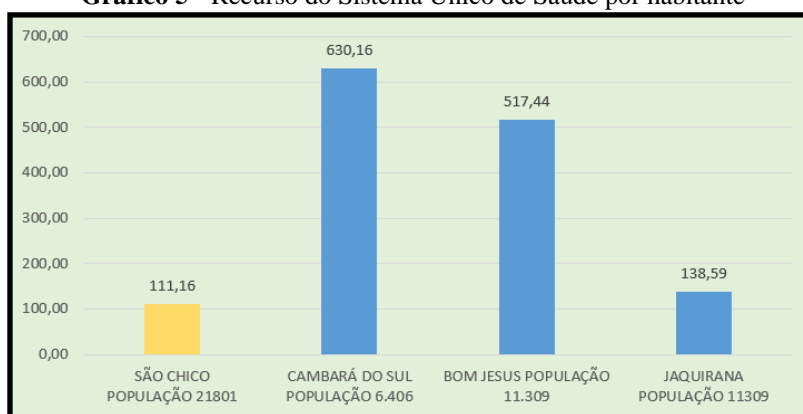
elaborado com base em TCE RS (2020).

Pesquisa-se os valores totais transferidos da União para o Município via Sistema Único de Saúde (SUS) e percebe-se uma diferença brutal quando comparado com outras cidades mais próximas, o Gráfico 4 demonstra visualmente essa diferença.

Gráfico 4 - Receita do Sistema Único de Saúde – comparativo municípios vizinhos

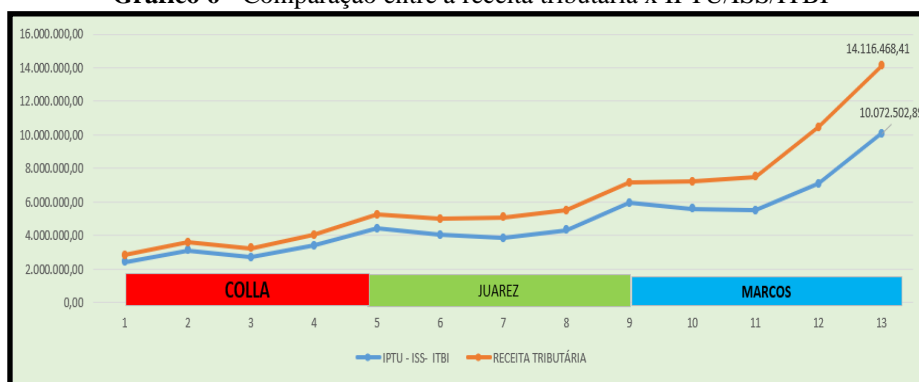
Fonte: elaborado com base no site TCE RS (2020).

Elabora-se um indicador com base Tabela 12, com o qual se calcula o valor captado por habitante para aprofundar a análise. Conclui-se que a cidade de São Francisco de Paula possui o pior indicador entre as cidades vizinhas. Este fato indica indícios de problemas na gestão do SUS do Município, com um indicador de quatro a cinco vezes menor, mostra que há problemas sérios a serem corrigidos, como se verifica no Gráfico 5.

Gráfico 5 - Recurso do Sistema Único de Saúde por habitante

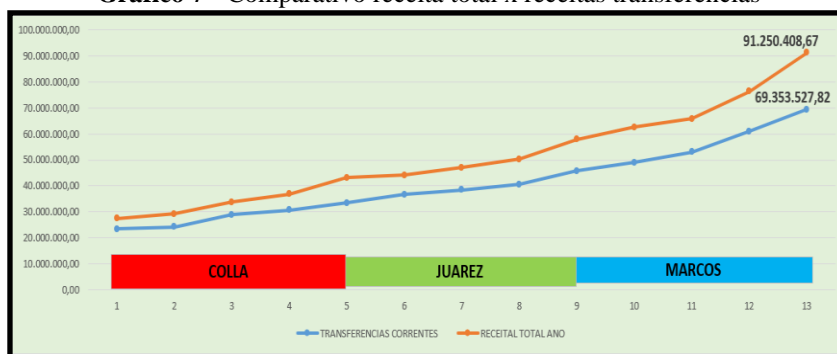
Fonte: elaborado com base em TCE RS (2020).

A leitura que pode se fazer com o quadro e os gráficos é que o planejamento estratégico e tático da Secretaria da Saúde está muito abaixo, se comparado com Municípios à volta de São Francisco de Paula. Comprova a tese que os profissionais só atuam na dimensão operacional da gestão do SUS e o planejamento das dimensões estratégica e tática da saúde está defasado em relação aos municípios vizinhos. Falta efetividade e eficácia na gestão do SUS, o que está desenhado no Gráfico 6.

Gráfico 6 - Comparação entre a receita tributária x IPTU/ISS/ITBI

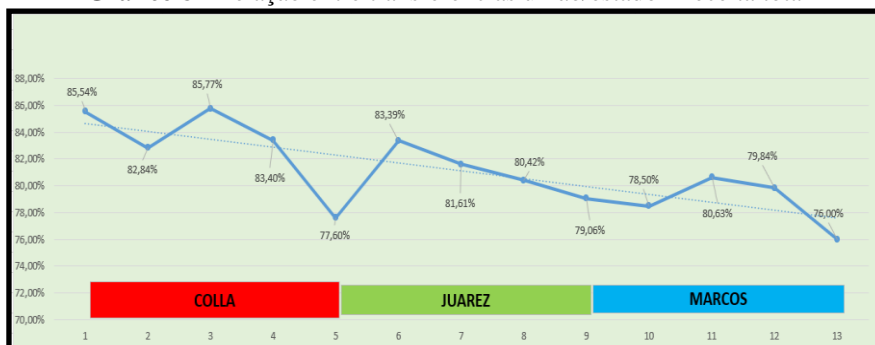
Fonte: elaborado com base em TCE RS (2020).

A Receita Tributária Total do município aumentou em função do aumento dos três tributos principais (IPTU/ISS/ITBI), demonstrando uma relação direta entre os aumentos, comparativamente. O aumento da Receita Tributária diminui a dependência das fontes de receitas externas (federal e estadual), tornando o município mais autônomo para implantar ações e políticas públicas próprias, conforme indicado no Gráfico 7.

Gráfico 7 - Comparativo receita total x receitas transferências

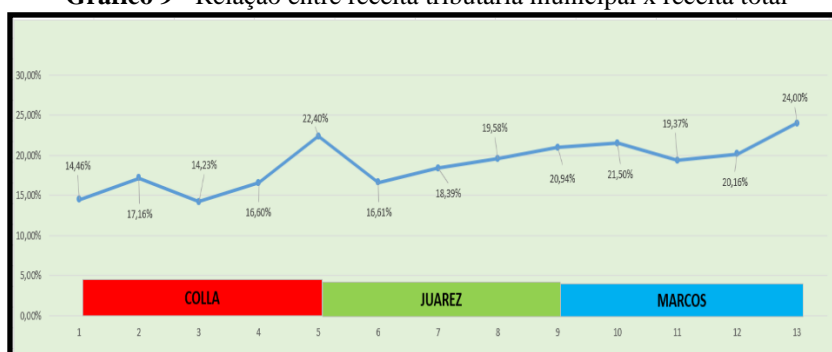
Fonte: elaborado com base em TCE RS (2020).

A Receita Total do Município depende diretamente da receita das transferências dos governos federal e estadual. Percebe-se, no Gráfico 8, que a curva no último ano teve um leve ângulo a mais de subida em função do aumento dos Receita Tributária Municipal.

Gráfico 8 - Relação entre transferências união/estado x receita total

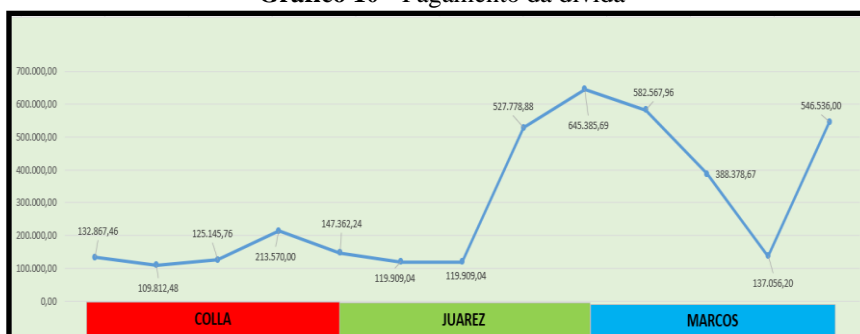
Fonte: elaborado com base em TCE RS (2020).

A relação entre as Transferências e a Receita Total mostram uma tendência de queda na dependência externa. Este fato decorre do aumento do IPTU, ISS e ITBI que deram uma maior participação do Receita Própria do município. O Gráfico 9 mostra que houve um esforço no sentido de aumentar a arrecadação local.

Gráfico 9 - Relação entre receita tributária municipal x receita total

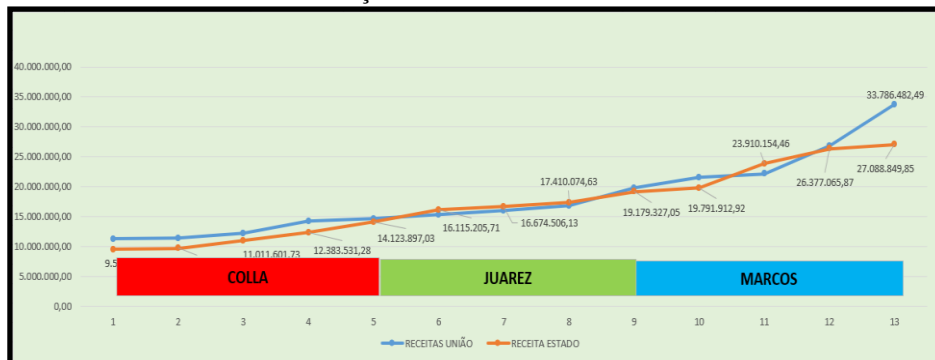
Fonte: elaborado com base em TCE RS (2020).

No mesmo sentido do item anterior, a participação da receita municipal teve o maior índice nos últimos 12 anos, chegando a 24% do total da receita. Essa maior autonomia permite ao gestor recursos financeiros para viabilizar diversos projetos e ações governamentais. A atual gestão trabalhou no sentido de aumentar os impostos como mostra o Gráfico 10.

Gráfico 10 - Pagamento da dívida

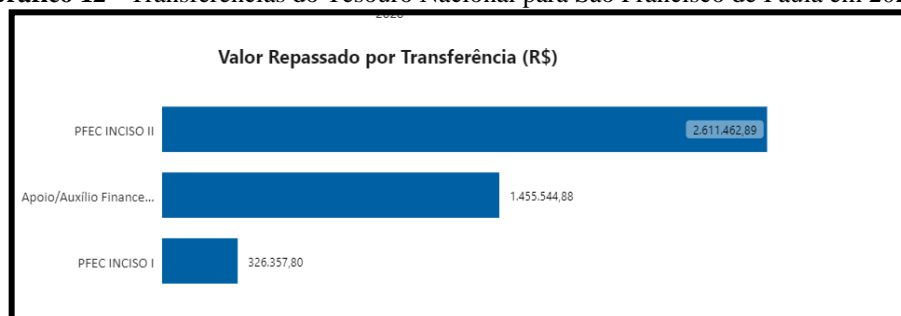
Fonte: elaborado com base em TCE RS (2020).

A atual gestão conseguiu aprovação para firmar financiamentos na ordem de quase R\$ 15 milhões. No entanto, desse montante, 10 milhões tem prazo de carência de dois anos, ou seja, o pagamento começa no final de 2021. Pelo volume de financiamentos, bem acima do histórico da cidade, tudo indica que nesta gestão e nas próximas duas haverá um aumento significativo do pagamento da dívida, podendo chegar em torno de R\$ 1,5 milhões por ano, representando um aumento 200% no pagamento da dívida municipal para os próximos anos. Portanto, o momento de abundância de recursos financeiros vivido pode ser alterado caso as receitas, principalmente das transferências, não se mantenham em nível crescente. Sabe-se que se depende do desenvolvimento e da economia para se manter os níveis de arrecadação. Como o governo federal e estadual vêm perdendo capacidade de arrecadação pelo baixo crescimento da economia no Brasil, projeta-se um futuro bem incerto, que está esboçado no Gráfico 11.

Gráfico 11 - Relação entre transferências União & Estado

Fonte: elaborado com base em TCE RS (2020).

O histórico da transferência dos recursos da União e do estado do RS demonstram que os valores são muito próximos até 2019. Em 2020, há uma queda da transferência do Estado que pode ser devido à queda da economia em função da pandemia de covid-19, já que o carro chefe desse item é o retorno do ICMS. O aumento da curva da receita federal, em 2020, pode ter ocorrido em função dos auxílios aos municípios para o combate ao vírus e ao valor expressivo do gasoduto. O município de São Francisco de Paula, em função da pandemia, recebeu, aproximadamente, R\$ 4,3 milhões extras, como está demonstrado no Gráfico 12, baseado em consulta ao *site* do Tesouro Nacional Transparente (TNT, 2020). Essa receita extra pode ser a explicação para o descolamento da curva da União e do estado.

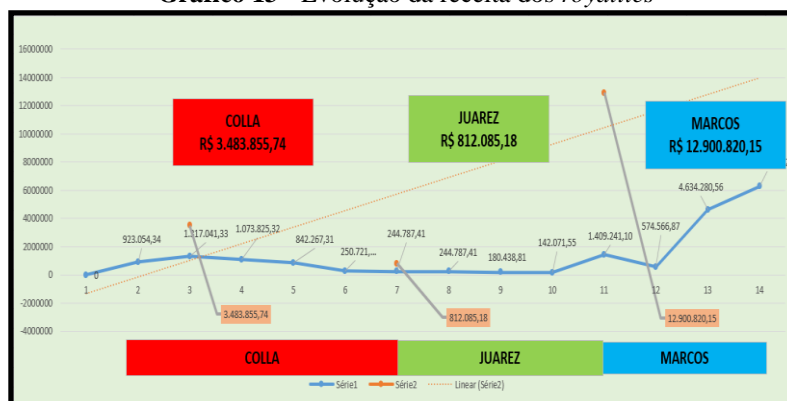
Gráfico 12 - Transferências do Tesouro Nacional para São Francisco de Paula em 2020¹¹

Fonte: elaborado pelo Autor com base em pesquisa no site do Tesouro Nacional Transparente (2020).¹²

Em função da pandemia de covid-19, o governo federal enviou recursos extras com base na Lei Complementar nº 073/2020. O Gráfico 13 delinea a evolução da receita.

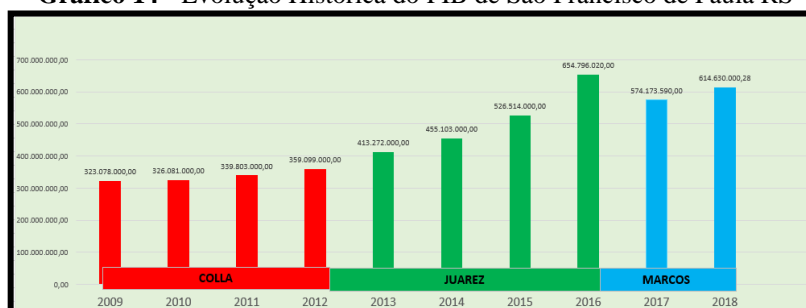
¹¹ PFEC - Auxílio Financeiro de que trata a Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020. (PFEC) - Inciso I e II: Auxílio Financeiro (LC nº 173/2020).

¹² Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/> Acesso em 23 out. 2020

Gráfico 13 - Evolução da receita dos royalties

Fonte: elaborado com base em TCE RS (2020).

A evolução da receita do gasoduto teve um aumento exponencial nessa gestão. O motivo pode ser a valorização do dólar, porque essas *comodities* são calculadas em dólar e esse reforço na receita trouxe um recurso extra sem a intervenção da atual gestão que fortaleceu muito a receita de origem federal. Esse aporte financeiro, de origem externa e alheio à iniciativa da atual gestão, teve um impacto positivo nas finanças do Município. O Gráfico 14 evidencia essa evolução.

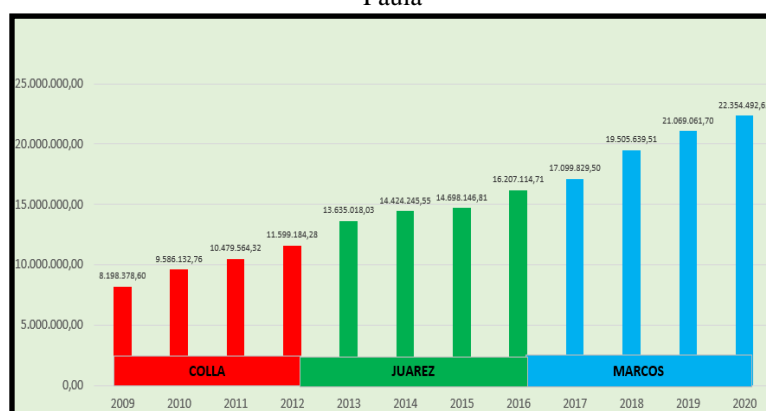
Gráfico 14 - Evolução Histórica do PIB de São Francisco de Paula RS

Fonte: elaborado com base em IBGE (2020).

Diante do aumento da receita municipal nos últimos quatro anos ou mais, desavisados, eles poderiam pensar que ocorreu um desenvolvimento econômico acentuado da cidade. Pesquisando os últimos 10 anos que publicaram o PIB da cidade, verifica-se que esse desenvolvimento não ocorreu. Na gestão 2017-2020, o PIB se manteve abaixo dos valores de 2016, sendo que os dados de 2019 ainda não foram publicados e o PIB de 2020 está estimado em uma queda média de 4,1%, em relação ao de resto do país. Portanto, o aumento da receita se deve ao aumento de impostos com o aumento da receita do gasoduto, recursos de combate a pandemia e empréstimos bancários.

A proposta de crescer a receita municipal com o desenvolvimento econômico prevista no plano de governo, como será tratado na próxima seção, não foi concretizada. Importante conhecer esses dados históricos para uma análise correta do desenvolvimento econômico da cidade. Estes dados, exibidos no Gráfico 15, deixam claro que, em se tratando de desenvolvimento econômico, as cidades dependem muito do cenário nacional e até internacional para realizar ações que realmente geram desenvolvimento econômico.

Gráfico 15 - Retorno do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços do Estado para São Francisco de Paula



Fonte: elaborado com base em TCE RS (2020).

Confirmando a tendência de estabilização e provável queda no desenvolvimento econômico da cidade, pesquisa-se e elabora-se os valores referentes ao retorno do ICMS para a cidade de São Francisco de Paula. Consta-se que os valores sobem a cada ano entre R\$ 1 e R\$ 2 milhões gerando uma curva padrão de crescimento. No entanto, se pegar o dado de 2020 do ICMS que foi de R\$ 22.354.492,65 e se deflacionar pelo Índice Geral de Preços do Mercado (IGP-M)¹³ de 2020 (23,14%) se tem o valor real de aproximadamente R\$ 18 milhões, ou seja, um retrocesso de 3 anos. Portanto, o desenvolvimento econômico da cidade não foi o responsável pelo aumento da receita municipal. Finalizada esta seção, expõe-se o histórico recente do planejamento governamental da cidade e o perfil de execução orçamentária das últimas três gestões, de modo que se conheça suas diferenças positivas e negativas na condução dos governos passados.

Quanto ao atual governo, foco desta pesquisa, pode-se perceber que tem como marca o aumento substancial da receita do Município diminuída pela ação de rebaixar de uma forma quase que geral o requisito de escolaridade dos Chefes de Departamentos que ficam logo abaixo do nível dos secretários. Teve uma gestão financeira exitosa pela sua ação, mesmo que

¹³ Disponível em: http://www.idealsoftwares.com.br/indices/igp_m.html. Acesso em: 14 out. 2020.

centralizadora e de pouca participação da sociedade, mas contou com inclusão de receitas que não dependeram de sua ação direta (gasoduto e auxílio pandemia). Ficou claro que o atual governo tem as melhores condições de realização dos últimos anos, em função da receita municipal, mas, resta conhecer se tem a capacidade de planejamento para aplicar esses recursos de forma eficaz e eficiente. Esta resposta começa a ser desvendada na próxima seção deste estudo.

6 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DO CICLO DE PLANEJAMENTO DA GESTÃO 2017-2020 DO MUNICÍPIO DE SÃO FRANCISCO DE PAULA

Inicia-se a pesquisa documental do ciclo de planejamento da atual gestão municipal de 2017-2020 formado pelo plano de governo, PPA e leis orçamentárias de 2018, 2019 e 2020. O objetivo é conhecer e analisar se houve alinhamento estratégico/técnico durante toda a trajetória de planejamento, começando no processo eleitoral e terminando nos orçamentos.

Conhece-se o processo de planejamento que segundo De Toni (2016, p. 29) “diz respeito a um conjunto de princípios teóricos, procedimentos metodológicos e técnicas de grupo que podem ser aplicados a qualquer tipo de organização social que demanda um objetivo, que persegue uma mudança situacional futura”. A apresentação dos documentos e sua análise será realizada com base nos princípios teóricos e metodológicos descritos até então nesta pesquisa. Estes princípios teóricos a que me refiro são a metodologia governamental do governo federal de 2012 e a teoria e ferramentas sobre planejamento estratégico de Matus (1996) e De Toni (2016).

O plano de governo utilizado foi retirado do site do Tribunal Regional Eleitoral do RS composto por 45 páginas. Destaca-se 20 macros propostas e respectivas ações para realizar-se a apresentação do documento e posterior análise técnica e estratégica. A Lei nº 3.312/2017, que determinou o PPA, foi retirada do site da Prefeitura Municipal de São Francisco de Paula. O Projeto de Lei do Executivo nº 32/2017 também se refere ao mesmo PPA e foi retirado do site da Câmara Municipal de São Francisco de Paula. O motivo das duas fontes é que existe uma diferença entre o PL e a Lei outorgada pelo Prefeito.

As Leis Orçamentárias Anuais foram retiradas também dos sites da Prefeitura e Câmara de Vereadores para comparar se as versões não tinham diferenças. Essa pesquisa vai mostrar se o planejamento estratégico descrito no plano de governo chegou orçamentos. O planejamento estratégico definido pelo De Toni (2016, p. 28) como sendo “a ciência e a arte de atingir objetivos estabelecidos por meio do cálculo estratégico sobre o futuro, sendo capaz de orientar as ações no momento presente. O planejamento não é outra coisa senão a atividade de conferir maior governabilidade” portanto, busca-se no ciclo de planejamento as ideias que deverão ser transformadas em objetivos e metas da gestão estudada.

6.1 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DO PLANO DE GOVERNO DA GESTÃO 2017-2020

O início do ciclo de planejamento começa com a elaboração do Plano de Governo (PG) que é elaborado para ser apresentado no processo eleitoral, fazendo parte dos documentos a serem encaminhados à Justiça Eleitoral no momento do registro dos candidatos a prefeito, governador ou presidente. Teoricamente, nesse plano, deve-se encontrar as grandes propostas e ideias dos candidatos aos cargos do executivo para seus governos. Com base na metodologia do governo federal o plano de governo deve conter a visão estratégica ou de futuro que são os eixos e diretrizes baseados em um diagnóstico, nos debates com a sociedade que são transformados em objetivos e metas.

Esta visão de futuro é o ponto de partida do planejamento governamental quando determina macro desafios para médio e longo prazo para o município e que serão a base dos programas temáticos, ações e iniciativas definidas nos orçamentos públicos da gestão. O plano de governo é o marco inicial para definição da dimensão estratégica de um governo no qual os vencedores do pleito municipal começam a traçar suas realizações de acordo com as demandas e potencialidades da sociedade ser governada.

Ao se estudar o plano de governo da atual, gestão (2017-2020), da cidade de São Francisco de Paula pode-se destacar o primeiro item descrevendo sua visão estratégica seguido de nove itens baseados na estrutura administrativa e fechando com a política para mulheres. O primeiro ponto foi descrito da seguinte forma:

- a) O plano inicialmente estabelece três compromissos que são melhorar as relações com as esferas estadual e federal na busca de mais receita, aumentar a receita e uma nova filosofia de planejamento na gestão municipal;
- b) Estabelece que o crescimento da receita virá pelo desenvolvimento econômico, visando a universalização da educação, ampliação da saúde, ampliar atividades de turismo, aumentar capacidade de investimento, melhorar a capacidade de investimentos e de realizar projetos estratégicos. Portanto, primeiro vem o desenvolvimento para depois a qualificação da gestão;
- c) Simplificação dos procedimentos para instalação e funcionamento para as micro e pequenas empresas;
- d) Planejar e organizar a infraestrutura do município (sede e interior), identificando as oportunidades para o crescimento econômico;
- e) Melhorar e qualificar a Estrutura Viária do Município, identificando as carências viárias urbanas (sede e distritos);
- f) Melhorar no Saneamento Básico, garantindo o abastecimento de água, macrodrenagem, tratamento de efluentes e gerenciamento de resíduos sólidos;

- g) Construir Política Pública de Desenvolvimento através da identificação das potencialidades do município para o desenvolvimento econômico;
- h) Compromete-se a construir gradativamente centros de desenvolvimento rural que integram as potencialidades regionais; e
- i) Consolida-se a Secretaria do Planejamento com uma estrutura de pessoal e material que terá como objetivo promover a execução de políticas de desenvolvimento produtivo e regional do Município.

Até a página 12 do plano de governo são descritos a visão estratégica para governar o município. A partir desta página o documento começa a descrever propostas, utilizando como referência a estrutura organizacional administrativa como cada item e apresentando muitas ações operacionais ou de rotina de cada Secretaria com exceção das políticas para mulheres.

Os eixos deixaram de ser focados nos problemas e passaram a ser descritos por Secretaria ou órgão interno da Prefeitura. Essa mudança demonstra claramente que não foi adotada a metodologia de planejamento do governo federal de 2012. Demonstra uma tendência da organização do planejamento utilizando como o ponto de partida as atribuições dos órgãos da estrutura governamental da prefeitura. Demonstra que o plano foi concebido sob duas metodologias diferentes. Uma metodologia com base nos macroproblemas ou macro desafios e outra com base na área de atuação da estrutura governamental. Essa diferença já cria uma dificuldade no entendimento e na clareza do documento.

Os itens descritos a partir da página 12 são: educação, cultura, esporte e juventude, segurança pública, defesa civil, saúde, proteção ambiental, trabalho e assistência social, turismo e políticas para mulheres. Todos esses 10 itens descrevem ações operacionais vinculadas a atribuições das Secretarias e órgão internos. Começa expondo pontos estratégicos e passa para pontos operacionais, abandonando o foco nos problemas, passando para o foco estrutural. Resumindo, o plano de governo é composto por 11 itens, sendo 2 estratégicos e 09 focados na estrutura administrativa.

Com base nessa análise, destaca-se 20 eixos e macro desafios que serão utilizados para análise comparativa com o PPA e os orçamentos de 2018, 2019 e 2020. O objetivo é verificar o alinhamento entre o PG, PPA e Orçamentos (LOAS). Assim, verifica-se todo o processo de planejamento, sua continuidade, os métodos e conceitos utilizados.

Além dos 20 eixos e macro desafios, o quadro contém as ações vinculadas a cada eixo para demonstrar como o governante pretende realizar sua proposta. Na proposta da metodologia federal, a hierarquia da construção do planejamento começa nos macros desafios que definem

os programas temáticos com objetivos, metas e iniciativas que vinculam o plurianual ao orçamento. As ações definiriam os programas temáticos do PPA, os objetivos e metas da gestão. O Quadro 18 foi construído com esses 20 eixos e respectivas ações, com base na pesquisa documental realizada pelo autor desse trabalho, e ficou da seguinte forma:

Quadro 18 - 20 Propostas do Plano de Governo

Item		
PLANO DE GOVERNO		
Item	Eixo Central Macrodesafio	Ações Propostas
1.	Crescer a Receita	a) Desenvolver políticas de indução do desenvolvimento dos setores produtivos, garantindo apoio do governo municipal, com fomento, linhas de crédito e formas de financiamento para empreendimentos. b) Ações para novos investimentos, incentivando a agricultura família, as cooperativas e a economia popular e solidaria, articulando a malha e as cadeias produtivas locais. (p. 2) c) Construir Política Pública de Desenvolvimento através da identificação das potencialidades do município para o desenvolvimento econômico (industrial, serviços, comércios, turismo e agronegócio) p. 5
2.	Qualificar o Planejamento	a) Nova filosofia da estrutura administrativa voltada para o planejamento. b) Consolida-se a Secretaria do Planejamento com uma estrutura de pessoal e material que terá como objetivo promover a execução de políticas de desenvolvimento produtivo e regional do Município c) Integrará o conjunto de políticas para o desenvolvimento a serem propostas pelo orçamento participativo e plano do governo do MARCO (p. 2 e 3)
3.	Participação da Sociedade	a) O orçamento participativo garantirá que o PREFEITO MARCOS prestará conta e ouvindo as comunidades para garantir os recursos sejam usados de acordo com as necessidades da população. (p. 3)
4.	Planejar e organizar infraestrutura do Município	a) Promover e articular o acesso da telefonia, internet aos moldes do “LUZ PARA TODOS”, qualificar o sistema de transporte público é um compromisso. (p. 3)
5.	Melhorar e qualificar a Estrutura Viária do Município	a) Melhorar o sistema viário municipal, especializando as atividades de manutenção das rodovias municipais – estabelecendo sistema de geoprocessamento das demandas e atividades e organizando as atividades – otimizar recursos, meios e pessoal. (p. 4)
6.	Melhoria no Saneamento Básico	a) Garantir o abastecimento de água, macrodrenagem, tratamento de efluentes e gerenciamento de resíduos sólidos. b) Propõe-se a revisão e melhoria do Plano Municipal de Saneamento Propõe-se estender para o interior proposta de gestão do abastecimento de água e tratamento de esgotos. c) a ampliação do gerenciamento de resíduos sólidos domiciliares. (p. 4)
7.	Construir Política Pública de Desenvolvimento	a) Identificar as potencialidades do município para o desenvolvimento econômico (industrial, serviços, comércios, turismo e agronegócio) e identificação dos fatores e oportunidades para o Desenvolvimento Regional inserindo o Município. (p. 5)
8.	Centros de Desenvolvimento Rural	a) Compromete-se a construir gradativamente centros de desenvolvimento rural que integrarão as potencialidades regionais de turismo, agricultura, comercio, serviço em geral, uso de tecnologia de produção e geração de renda, capacitação profissional, cultura, lazer e fomentador da formação de cooperativas. (p. 6)
9.	Consolidar	a) Consolidar a Secretaria do Planejamento com uma estrutura de pessoal e material que terá como objetivo promover a execução de políticas de

	Secretaria do Planejamento	desenvolvimento produtivo e regional do Município e integrará o conjunto de políticas para o desenvolvimento a serem propostas pelo orçamento participativo e plano do governo. (p. 7)
10.	Conselho Municipal de Desenvolvimento Econômico	a) COMUDE – Para a construção de um processo ativo, participativo e articulado com a sociedade de aceleração do desenvolvimento, propõe-se a revitalização. Este será um espaço de amplo diálogo social, que deverá envolver empresários, trabalhadores, produtores rurais, agricultores familiares, movimentos sociais, universidades, sindicatos e representação da sociedade civil organizada para a formulação de políticas públicas e metas de desenvolvimento do Município. (P.8)
11.	Qualificar a Educação	a) O aprofundamento das políticas constitutivas. b) A construção participativa dos planos municipais. c) A democratização da gestão, em todas as instâncias. d) O planejamento e orçamento participativo da educação. e) A garantia da autonomia financeira, com repasse sistemático de recursos às escolas. f) A reconstrução de uma política de recursos humanos na rede de ensino, de forma participativa. g) A garantia de eleição direta para chapa de diretores e vice-diretores. (p. 13, 14, 15 e 16)
12.	Qualificar a Cultura	a) Implantar o sistema municipal de cultura. b) Criar o Conselho Municipal de Políticas Culturais c) Elaborar Plano Municipal de Cultura. d) Criar o Fundo Municipal de Apoio à Cultura visando fomentar e apoiar a produção artística; e) Garantir a realização de Conferência municipal de Cultura; f) Colóquios culturais nas comunidades; implantar oficinas de música, teatro, dança etc.; g) Apoiar as Escolas de Samba. h) Apoiar a publicações de trabalhos realizados em SFP através de projetos e editais.
13.	Qualificar Esporte e Juventude	a) Reabertura do Ginásio do Campo de Meio. b) Estudar a implementação de um Parque de Lazer próximo a Barragem da Corsan. c) Elaboração e implantação de uma nova fórmula da maior competição municipal do Futsal – Séries Ouro e Prata d) Novas competições esportivas de várias modalidades envolvendo todas as idades. e) Realização de eventos esportivos nos distritos; f) Realização de torneio de futsal para crianças e mulheres; g) Realização de passeio ciclístico; h) Criar as Olimpíadas Escolares. (p. 20e 21)
14.	Segurança Pública	a) Serão constituídos Fóruns Municipais da Segurança Pública, os quais irão estudar e propor uma política de segurança. b) Realizar um estudo de viabilidade técnica e financeira para implantar um sistema de vídeo monitoramento adequado ao o perfil e a realidade. (p. 22 e 23)
15.	Defesa Civil	a) Executar a Política de Defesa Civil Regional. b) Promover, instrumentar e potencializar os órgãos de Defesa Civil e Corpo de Bombeiros. c) Criar o conselho Municipal de Defesa Civil e o Fundo Municipal da Defesa Civil. d) Elabora-se o Plano de Contingência do Município que é Planejamento Operacional para a Contingência. (p. 24)
16.	Qualificar Saúde	a) Melhorar da estrutura da Rede de Atenção Básica no interior do Município. b) Ampliar e fortalecer o número de equipes de saúde da família e o programa de agentes comunitários. Reforma e ampliação da Unidade Básica Central da cidade. c)

		<p>d) Implantação de uma CEO (Centro de Especialidade Odontológico).</p> <p>e) Reforçar a rede de saúde mental.</p> <p>f) Fortalecimento e qualificação dos atendimentos médicos e odontológicos de Atenção Básica.</p> <p>g) Aumentar o acesso da população aos serviços de média e alta complexidade através de contratos e convênios. (p. 25)</p>
17.	Proteção Ambiental	<p>a) Aprimorar o Sistema Municipal de Licenciamento Ambiental.</p> <p>b) Implantar o sistema de controle com ênfase na prevenção de eventos críticos de poluição.</p> <p>c) Melhorar o PLANEJAMENTO E GESTÃO AMBIENTAL através da Educação Ambiental.</p> <p>d) Qualificar a gestão das ÁREAS PROTEGIDAS E ARBORIZAÇÃO URBANA, Unidades de Conservação, Horto Municipal.</p> <p>e) A SEMPA deverá promover ações visando o Bem Estar Animal; Qualificar a gestão do Cemitério</p> <p>f) Promover o fortalecimento do Conselho Municipal de Meio ambiente.</p> <p>Elaborar o plano de arborização. (p. 26.27.28, 29 e 30)</p>
18.	Desenvolvimento Social	<p>a) Doação de roupas e calçados.</p> <p>b) Solicitação da Segunda via de Certidão de Nascimento, Casamento e óbito;</p> <p>c) Repasse de leite em pó e alimentos;</p> <p>d) Auxílio com passagens em situações identificadas.</p> <p>e) Encaminhamento de benefício de prestação continuada – BPC.</p> <p>f) Orientação, apoio sócio familiar e alfabetização de idosos.</p> <p>g) Oficinas de artesanato e de culinária. EQUIPE VOLANTE:</p> <p>h) Serviço de convivência e fortalecimento de vínculos para adolescentes e jovens de 15 a 17 anos. (p. 33, 34.35, 36, 37 e 38)</p>
19.	Turismo	<p>a) Festival da Cultura.</p> <p>b) Revitalização de Monumentos e Pontos Turísticos. Estadual; Festas Paroquiais</p> <p>c) Rodeios, torneios: apoio e divulgação; Decoração de Natal e Páscoa;</p> <p>d) Estabelecer formas para desenvolver os recursos e culturais. Integração do turismo.</p> <p>e) Estabelecimento de diretrizes e padrões detalhados de áreas de desenvolvimento turístico. Implementação efetiva da política do desenvolvimento do Turismo.</p> <p>f) Criação e elaboração, análise e interpretação de planos e projetos turísticos.</p> <p>g) Criação de um plano de marketing específico para a capacitação de turistas.</p> <p>h) Elaboração de projetos ou estudos de planejamento, organização.</p> <p>i) funcionamento e exploração de empreendimentos turísticos em empresas privadas ou públicas. (p. 39 a 43)</p>
20.	Políticas para Mulheres	<p>a) Reduzir os índices de violência contra mulheres.</p> <p>b) Promover uma mudança cultural a partir da disseminação de atitudes igualitárias e valores éticos e respeito às adversidades de gênero.</p> <p>c) Garantir e proteger os direitos das mulheres em situação de violência.</p> <p>d) Criar campanhas públicas municipais que incentivem a igualdade de gênero e o respeito à diversidade.</p> <p>e) Estimular e promover através de consórcio para a implantação de um centro de referência da mulher e Casa Abrigo para vítimas de violência</p>

Fonte: elaborado pelo autor com base no Plano de Governo enviado ao TRE RS (2016).

Acesse site: <https://www.tre-rs.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-2016>

6.2 ANÁLISE DO PLANO DE GOVERNO DA GESTÃO 2017-2020

Escolhidos os 20 pontos a serem pesquisados do Plano de Governo passa-se a analisar cada ponto descrevendo a proposta da gestão municipal estudada:

- a) **Crescer a Receita:** o desafio da gestão seria aumentar a receita com base no desenvolvimento das potencialidades e dos setores produtivos. O desenvolvimento de um município é um desafio gigantesco em uma economia globalizada. O poder das gestões municipais é muito baixo no atual modelo econômico global. As políticas industrial e do agronegócio seguem diretrizes que não afetam aos gestores municipais. Uma proposta muito audaciosa para o município;
- b) **Qualificar o Planejamento:** um desafio importante para o município. A intensão de qualificar o planejamento, se for executado, será um marco para a cidade. Precisa modernizar a estrutura, capacitar o quadro de pessoal e dominar os conceitos de planejamento;
- c) **Participação da Sociedade:** participação da sociedade é um fator essencial para um planejamento. Sem a sociedade o planejamento fica unilateral e sem credibilidade. Os problemas não são mostrados e ficam escondidos. Um desafio estratégico muito relevante;
- d) **Planejar e organizar infraestrutura do Município:** a ação para este eixo que se destaca foi a instalação da internet nos moldes do Luz para Todos. Um desafio interessante para a inclusão digital e o acesso da informação. Uma proposta interessante;
- e) **Melhorar e qualificar a Estrutura Viária do Município:** o sistema viário é um desafio permanente para um município com grande extensão territorial. A demanda por manter o sistema com boa manutenção exige capacidade governamental e recursos. Um desafio relevante;
- f) **Melhoria no Saneamento Básico:** o saneamento no município é um desafio estratégico importante para modernizar a gestão através da revisão do Plano Municipal de Saneamento. Este desafio é importante para resolver um problema crônico da cidade;
- g) **Construir Política Pública de Desenvolvimento:** o desafio de construir uma política de desenvolvimento é uma demanda que necessita de capacidade técnica e conhecimento para articular com as políticas estadual e federal. Um desafio importante para geração de renda e criação de empregos;

- h) **Centros de Desenvolvimento Rural:** o desafio de construir e implantar centros de desenvolvimento rural é inovador e importante para a regionalização das ações do governo. O plano de governo não descreve quantos e onde seriam construídos. Desafio relevante para a população rural;
- i) **Consolidar Secretaria do Planejamento:** esse desafio de consolidar a Secretaria do Planejamento é a base de conhecimento para muitas das realizações pretendidas. Constatou-se, na história do planejamento do Brasil, que a estruturação do Estado e a elaboração dos planos começou com a criação de estruturas com pessoal capacitados. Esse desafio demonstra que o município está no caminho certo;
- j) **Conselho Municipal de Desenvolvimento Econômico:** o desafio de ativar o Conselho Municipal de Desenvolvimento (COMUDE) é uma ação estratégica que pode desencadear um processo contínuo de desenvolvimento com base nas premissas da sociedade. O COMUDE, se for ativado, será um grande aliado da atual gestão e uma voz importantíssima da sociedade;
- k) **Qualificar a Educação:** o desafio da educação é permanente e de longo prazo. A democratização e a construção de uma política educacional municipal que resolva os problemas estruturais e eleve a qualidade da educação é um desafio que deve estar na agenda governamental;
- l) **Qualificar a Cultura:** o desafio da cultura é uma política que valoriza a história e os valores da cidade. Colocar a cultura na agenda é um ato de responsabilidade e de promoção da qualidade de vida da sociedade. Esta preocupação é relevante para a sociedade;
- m) **Qualificar Esporte e Juventude:** colocar a juventude na agenda governamental é relevante. As ações propostas são rotineiras e de perfil operacional. O esporte tem um papel fundamental na formação da juventude. Desafio com relevância para a agenda governamental;
- n) **Segurança Pública:** o desafio da segurança pública é um item de todas as agendas governamentais. Instalar um sistema de câmeras para a cidade aumenta a capacidade de prevenção. Uma ação importante para a cidade;
- o) **Defesa Civil:** a Defesa Civil é um eixo que se tornou importante devido ao histórico de dois tornados em uma década que destruiu várias casas e desabrigou muitas pessoas. Ter um cuidado com a defesa civil é uma ação altamente relevante para a cidade. As ações previstas, se executadas, devem promover um salto na governança nos acidentes naturais;

- p) **Qualificar Saúde:** o desafio de qualificar a saúde é uma agenda comum nos governos. Ter objetivos e recursos necessários para gestão do SUS é a garantia da qualidade da saúde dos habitantes da cidade. As ações são rotineiras e não focam na demanda estratégica da área;
- q) **Proteção Ambiental:** o desafio da proteção ambiental é relevante no município pela riqueza ambiental da cidade. Cuidar desse patrimônio é uma agenda de destaque para a sociedade e para o desenvolvimento da cidade;
- r) **Desenvolvimento Social:** o cuidado com a assistência social, trabalho, renda e habitação são demandas muito fortes no município com uma população em risco social muito elevado. As ações seguem a linha operacional e não destacam macro objetivos pra a área;
- s) **Turismo:** o turismo é eixo importantíssimo para o desenvolvimento da cidade. Ele tem que estar na agenda governamental para poder explorar os potenciais visando a geração de trabalho e renda da população ativa economicamente. Desafio necessário para promover o desenvolvimento do município; e
- t) **Políticas para Mulheres:** o desafio da política para as mulheres é uma agenda que coloca em evidência um problema social muito grande na cidade. Uma iniciativa importante para amenizar os indicadores sociais nesta área. Uma proposta estratégica de muita significância.

A análise do Plano de Governo demonstra que a metodologia de planejamento do governo federal foi utilizada parcialmente, porque o planejamento não partiu de macro objetivos e desafios. O plano iniciou com uma proposta de grandes transformações, mudou para eixos da estrutura administrativa e finalizou com uma política social para a mulher. Apresentou uma estrutura híbrida e confusa e as propostas não adotaram uma lógica metodológica única. Prevê um aumento de receita com base no desenvolvimento, demonstrando pouco conhecimento do processo de fomentar o desenvolvimento econômico dependente de políticas nacionais e internacionais.

A elaboração da visão de futuro ou estratégica do governo perdeu a primeira oportunidade de, em conjunto com a sociedade, elaborar soluções para os problemas e as demandas, preparando a hierarquização dos programas temáticos, objetivos, metas, ações e iniciativas. A segunda oportunidade para elaborar uma visão de futuro ou estratégica focada nas demandas da sociedade será a elaboração do PPA.

6.3 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DO PLANO PLURIANUAL E SEUS PROGRAMAS TEMÁTICOS DA GESTÃO 2017-2020

A visão estratégica ou de futuro do governo seria a elaboração do PPA, no entanto, além da dimensão estratégica, tem muito da dimensão tática na qual a política começa a articular com a técnica para poder organizar as ideias e colocá-las em uma forma executiva de fácil compreensão, facilitando o monitoramento de sua execução.

O PPA é o documento onde o governante descreve suas ideias, propostas e visão de futuro para seu governo, as quais são transformadas em ações governamentais. Consoante De Toni (2016, p. 30): “uma política pública em sentido amplo é tudo o que resulta de uma iniciativa governamental para responder a uma demanda legítima da sociedade”. Entende-se que tem dois fatores muito importantes: a participação da sociedade e um trabalho técnico de planejamento. Sem essa união, as ideias não são alocadas ou não aparecem nos documentos do ciclo de planejamento, ou não tem a representatividade da sociedade.

Políticas Públicas envolvem escolhas e decisões sobre prioridades coletivas. Já é clássica a afirmação de que os resultados das políticas públicas determinam a dinâmica da política (Lowi, 1964)¹⁴. Em outras palavras, quando o governo estabelece suas prioridades a partir do PPA, por exemplo, ele opera explicitamente um ordenamento hierárquico dos gastos públicos vinculados ao orçamento. Políticas públicas são quase sempre parte da solução dos conflitos sociais ou causas de novas disputas coletivas. O sucesso de políticas públicas não depende do seu design, mas sobretudo, de sua estratégia de implementação e modelo de governança. A elaboração de uma política pública começa quando um problema é percebido pelo público como uma demanda que não pode ser resolvida sem a presença do Estado (DE TONI, 2016, p. 32).

As propostas de governo são operadas na execução do orçamento, mas começam a entrar na agenda no PPA. A visibilidade dos problemas e a destinação de recursos para sua execução torna esta decisão estratégica a que promove a governabilidade da gestão. O contrário, ou seja, a retirada ou ocultação de uma iniciativa do governo, gera estagnação e permanência do *status* dos problemas da sociedade. O PPA é a segunda chance dos governantes de organizarem sua administração para atacar, minimizar ou resolver os problemas da sociedade. O governante precisa de uma equipe forte para atuar na dimensão tática do planejamento, pois, sem ela, não adianta ouvir a sociedade e não colocar as demandas na linguagem do planejamento.

¹⁴ Disponível em: <https://pt.linkedin.com/pulse/pol%C3%ADticas-p%C3%ABlicas-e-planejamento-governamental-da-pol%C3%ADtica-de-toni>. Acesso em: 15 nov. 2020.

Os indícios de que a equipe técnica da gestão municipal 2017-2020 não adotou a metodologia de planejamento do governo federal foram constatados ao se analisar o plano de governo. O Projeto de Lei nº 032, 31 de maio de 2017, encaminhado à Câmara de Vereadores de São Francisco de Paula, em sua redação, no art. 6º, tem: “Os Programas Temáticos estão vinculados a eixos, macro objetivos e aos seguintes atributos: I – Objetivos; II – Iniciativas; III – Valor global”. Percebe-se a ausência de “metas” para serem atingidos os objetivos propostos. Este é um erro metodológico primário, que reforçou a primeira impressão de desconhecimento da técnica de planejamento. Se não se tem metas, como se avalia e monitora a execução do plurianual? Esse erro metodológico simplesmente acaba com a fase de monitoramento e avaliação da execução do PPA. O artigo 6º permaneceu intacto na Lei nº 3312/2017 que instituiu o PPA.

Um terceiro indício de que a equipe técnica de planejamento não estava preparada para elaborar um PPA bem estruturado foi a constatação de erros de soma, de previsão de ações com valores zerados e erros de impressão do Projeto de Lei, comparando com a Lei. Um exemplo que se apresenta é a estimativa de previsão de receita para a execução do PPA, nas Tabelas 13 e 14.

Tabela 13 - Previsão de receita a Lei

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO FRANCISCO DE PAULA					
Estado do Rio Grande do Sul					
ANEXO II					
DEMONSTRATIVO DA PROJEÇÃO DA DESPESA CONSOLIDADA PARA O QUADRIÊNIO 2018 - 2021					
Discriminação	2018	2019	2020	2021	TOTAL (2018-2021)
Despesas Correntes	76.600.402,42	78.839.188,53	81.259.854,40	83.461.600,99	320.161.046,34
Despesas de Capital	9.234.084,44	1.200.084,44	1.201.084,44	1.202.084,44	12.837.337,76
TOTAL DA DESPESA					332.998.384,10

Fonte: São Francisco de Paula - Anexo II – Lei 3312/2017

Tabela 14 - Previsão de receita ao PL

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO FRANCISCO DE PAULA					
Estado do Rio Grande do Sul					
ANEXO II					
DEMONSTRATIVO DA PROJEÇÃO DA DESPESA CONSOLIDADA PARA O QUADRIÊNIO 2018 - 2021					
Discriminação	2018	2019	2020	2021	TOTAL (2018-2021)
Despesas Correntes	98.660.719,39	101.479.533,29	104.996.217,75	108.107.164,57	413.243.635,00
Despesas de Capital	117.489.088,27	104.239.902,17	107.758.586,63	110.871.533,45	440.359.110,52
TOTAL DA DESPESA					

Fonte: Anexo II – PLE 33/2017

O PL nº 32/2017 apresenta uma receita prevista de R\$ 853.602.745,52 enquanto a Lei nº 3312/2017 apresenta uma receita de R\$ 332.998.384,10, uma diferença de quase R\$ 500 milhões. Na planilha de acompanhamento da execução do orçamento, apresentada na seção anterior, até agosto, a receita realizada foi de R\$ 240 milhões, nos quatro anos de governo, podendo chegar, no máximo, a R\$ 270 milhões, aproximadamente. Portanto, mesmo a previsão da receita da Lei de R\$ 332 milhões está muito acima da capacidade de gerar receita.

O PPA parte de uma projeção de receita prevista dentro da realidade do município e, para isso, a equipe técnica deve conhecer o histórico de arrecadação, projetar um crescimento econômico e ter grande conhecimento para elaborar e aplicar políticas que melhorem a arrecadação dos impostos. Esse exemplo demonstra a baixa capacidade técnica de planejamento da equipe de governo.

Verifica-se que o Plano de Governo não utilizou a metodologia de criar uma visão de futuro, macro objetivos com propostas estratégicas e estruturais. No PPA, o fato da retirada das metas (inviabilizando o monitoramento e avaliação do PPA) e o erro na previsão de receita indicam baixa capacidade técnica e conhecimento sobre planejamento governamental. Esta é a introdução da apresentação do PPA da gestão 2017-2020.

Continuando a apresentação dos documentos do ciclo de planejamento, apresenta-se o PPA seguido da análise, utilizando-se os mesmos 20 eixos ou propostas retiradas do plano de governo, para demonstrar como foram descritos no PPA da Gestão 2017-2020, o qual foi estruturado por órgão da estrutura administrativa. Portanto, o Programa Temático com base no problema, descrito no art. 6º da Lei nº 3312/2017, foi totalmente descartado. No lado da coluna do “Programa”, apresenta-se a coluna das “Ações”, para demonstrar as intenções do governo de forma prática. Nessa análise, inclui-se uma coluna com uma descrição resumida para facilitar a visualização do leitor, como exposto no Quadro 19¹⁵.

¹⁵ São Francisco de Paula - Lei Municipal nº 3.312, de 30 de julho de 2017. Institui o plano plurianual do município de São Francisco de Paula, para o período 2018-2021.

Quadro 19 - 20 Propostas do Plano de Governo x Plano Plurianual

	PLANO DE GOVERNO	PLANO PLURIANUAL 2018-2021		
	Eixo Central Macrodesafio	ÓRGÃO/PROGRAMA	AÇÕES DO PROGRAMA	ANÁLISE COMPARATIVA PG-PPA
1.	Crescer a Receita	<p>Órgão: secretaria da fazenda</p> <p>Programas: administração dos recursos financeiros. Mais recursos mais obras, serviços e desenvolvimento. Progestão amortização e acessórios da dívida interna</p>	<p>Ações: implantação do programa Progestão. Administração e coordenação de amortização e serviço da dívida.</p>	<p>PPA foi organizado conforme as atribuições do órgão. PPA não trabalha com macro desafios aumento da receita. PPA prevê R\$ 4 mil em quatro anos para obras e desenvolvimento. PPA não descreve apoio, incentivo e não descreve nenhuma política pública para aumentar a receita.</p> <p>PG não está alinhado com PPA</p>
2.	Qualificar o Planejamento	<p>Órgão: secretaria de planejamento e urbanismo</p> <p>Programas: planejamento governamental. Gestão da participação popular. Desenvolvimento tecnológico da administração</p>	<p>Ações: manutenção e coordenação das atividades do órgão; aquisição de equipamentos e materiais permanentes; rever e atualizar a legislação municipal; ampliar a capacidade de investimento do município; monitoramento dos programas e ações estratégicas aprovadas pela comunidade, executadas pelos órgãos da administração pública; coordenação das ações do orçamento participativo e plenárias de serviços; implantação de iniciativas de desenvolvimento tecnológico da administração municipal; monitorar a implementação dos projetos estratégicos do governo</p>	<p>PPA foi organizado conforme as atribuições do Órgão. Os programas do PPA têm relação com o PG. As Ações AMPLIAR CAPACIDADE DE INVESTIMENTO, MONITORAMENTO ESTRATÉGICO, ORÇAMENTO PARTICIPATIVO tiveram ZERO de previsão de recurso. NOVAS TECNOLOGIAS R\$ 8 mil em quatro anos. Na prática o PPA não segue o PG.</p> <p>PG não está alinhado com PPA</p>
3.	Participação da Sociedade	<p>Órgão: secretaria de planejamento e urbanismo</p> <p>Programas: planejamento governamental. Gestão da participação popular. Desenvolvimento tecnológico da administração</p>	<p>Ações: manutenção e coordenação das atividades do órgão; aquisição de equipamentos e materiais permanentes; rever e atualizar a legislação municipal; ampliar a capacidade de investimento do município; monitoramento dos programas e ações estratégicas aprovadas pela comunidade, executadas pelos órgãos da administração pública; coordenação das ações do orçamento participativo e plenárias de serviços; implantação de iniciativas de desenvolvimento tecnológico da</p>	<p>PPA foi organizado conforme as atribuições do órgão. Os programas do PPA têm relação com o PG. O orçamento participativo teve zero de previsão de recurso. Não registro nenhum sobre reuniões e plenárias sobre essa ação. Nada foi feito. Na prática o PPA não segue o PG.</p> <p>PG não está alinhado com PPA</p>

			administração municipal; monitorar a implementação dos projetos estratégicos do governo	
4.	Planejar e organizar infraestrutura do Município	<p>Órgão: secretaria de obras e serviços urbanos</p> <p>programas: limpeza pública. Iluminação pública. Serviços de transportes urbano. Serviços de transportes urbano. Abastecimento de água. Saneamento geral. Edificações públicas. Serviços de transporte rodoviário. Mobilidade urbana.</p>	<p>Ações: sistema de abastecimento de água (R\$ 40 mil para quatro anos); ampliação do sistema de esgoto (R\$ 4 mil para quatro anos);</p>	<p>PPA foi organizado conforme as atribuições do órgão. Os programas têm a ver com o PG, mas não estabelece metas. Os valores são irrisórios e na prática não relaciona o PG ao PPA.</p> <p>PG não está alinhado com PPA</p>
5.	Melhorar e qualificar a Estrutura Viária do Município	<p>Órgão: secretaria de obras e serviços urbanos</p> <p>Programas: limpeza pública. Iluminação pública. Serviços de transportes urbano. Serviços de transportes urbano. Abastecimento de água. Saneamento geral. Edificações públicas. Serviços de transporte rodoviário. Mobilidade urbana.</p>	<p>Ações: construção, ampliação e recuperação de prédios públicos; aquisição de equipamentos e material permanente (160 mil em quatro anos); implantar a secretaria municipal do interior; aquisição de máquinas, equipamentos e implementos (80 mil em quatro anos); manutenção de vias públicas; pavimentação de vias públicas urbanas (40 mil em quatro anos); manutenção e fabricação de bloqueto; implantação, conservação e manutenção de abrigos paradas de ônibus; implantação do estacionamento rotativo.</p>	<p>PPA foi organizado conforme as atribuições do órgão. Programas do PPA tem a ver com o PG. O valor de destinação são muitos baixos e demonstram que não houve trabalho de planejamento ou conhecimento sobre a ação. A ação para melhorar o transporte público é melhorar as paradas de ônibus mostra a baixa qualidade do planejamento. Na prática o PPA não viabiliza o PG.</p> <p>PG não está alinhado parcialmente com PPA</p>
6.	Melhoria no Saneamento Básico	<p>Órgão: secretaria de obras e serviços urbanos</p> <p>programas: limpeza pública. Iluminação pública. Serviços de transportes urbano. Serviços de transportes urbano. Abastecimento de água. Saneamento geral. Edificações públicas. Serviços de transporte rodoviário. Mobilidade urbana.</p>	<p>Ações: sistema de abastecimento de água (R\$ 40 mil para quatro anos); ampliação do sistema de esgoto (R\$ 4 mil para quatro anos);</p>	<p>PPA foi organizado conforme as atribuições do órgão. Os programas têm a ver com o PG, mas não estabelece metas. Os valores são irrisórios e na prática não relaciona o PG ao PPA.</p> <p>PG não está alinhado com PPA</p>
7.	Construir Política Pública de Desenvolvimento	<p>Órgão: secretaria de planejamento e urbanismo</p> <p>Programas: planejamento governamental. Gestão da participação popular. Desenvolvimento tecnológico</p>	<p>Ações: manutenção e coordenação das atividades do órgão; aquisição de equipamentos e materiais permanentes; rever e atualizar a legislação municipal; ampliar a capacidade de investimento do município; monitoramento dos programas e ações estratégicas aprovadas pela comunidade,</p>	<p>PPA foi organizado conforme as atribuições do Órgão. Os programas do PPA têm relação com o PG. A AÇÃO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL prevê ações para o desenvolvimento dando suporte para projetos. Foram destinados ZERO ou pouquíssimo recursos. Na prática não previu nada.</p> <p>PG não está alinhado com PPA</p>

		da administração	executadas pelos órgãos da administração pública; coordenação das ações do orçamento participativo e plenárias de serviços; implantação de iniciativas de desenvolvimento tecnológico da administração municipal; monitorar a implementação dos projetos estratégicos do governo	
8.	Centros de Desenvolvimento Rural	Órgão: secretaria de planejamento e urbanismo Programas: planejamento governamental. Gestão da participação popular. Desenvolvimento tecnológico da administração	Ações: nenhuma ação visando o planejamento e execução para a construção dos centros de desenvolvimento rural.	PPA foi organizado conforme as atribuições do órgão. Os programas do PPA não fazem referência nenhuma a proposta do PG. PG não está alinhado com PPA
9.	Consolidar Secretaria do Planejamento	Órgão: secretaria de planejamento e urbanismo programas: planejamento governamental. Gestão da participação popular. Desenvolvimento tecnológico da administração	Ações: manutenção e coordenação das atividades do órgão; aquisição de equipamentos e materiais permanentes; rever e atualizar a legislação municipal; ampliar a capacidade de investimento do município; monitoramento dos programas e ações estratégicas aprovadas pela comunidade, executadas pelos órgãos da administração pública; coordenação das ações do orçamento participativo e plenárias de serviços; implantação de iniciativas de desenvolvimento tecnológico da administração municipal; monitorar a implementação dos projetos estratégicos do governo	PPA foi organizado conforme as atribuições do órgão. Os programas não definem nem estabelecem essa mudança na filosofia de planejamento. Na prática foi reeditada a lei orgânica e nem as atribuições nem a estrutura da secretaria de planejamento foi modificada uma vírgula. Se repetiu o mesmo texto. PG não está alinhado com PPA
10.	Conselho Municipal de Desenvolvimento Econômico	Órgão: secretaria de planejamento e urbanismo programas: planejamento governamental. Gestão da participação popular. Desenvolvimento tecnológico da administração	Ações: nenhum programa ou ação que destaque o papel do conselho municipal de desenvolvimento com a participação da sociedade. Nenhuma política pública relacionada ao comude.	PPA foi organizado conforme as atribuições do órgão. Os programas do PPA não fazem referência nenhuma a proposta sobre o comude. PG não está alinhado com PPA
11.	Qualificar a Educação	Órgão: secretaria da educação, cultura e desporto programas: ensino regular; ensino fundamental; desenvolvimento da educação infantil; educação especial; erradicação do analfabetismo; ensino	Ações: manutenção das atividades e funcionamento do órgão; amortização dívida interna para transporte escolar; manutenção do funcionamento das escolas municipais; construção, ampliação e melhoria das escolas municipais; educação rede integral;	PPA foi organizado conforme as atribuições do órgão. Os programas do PPA têm muita relação com a estrutura da educação e a rotina operacional. Não tem objetivos e metas estabelecidos. A ação gestão democrática teve recursos zero o que demonstra que as propostas do PG não foram valorizadas no PPA.

		superior; informática; gestão democrática;	manutenção das atividades de funcionamento das escolas de educação infantil; manutenção das atividades de funcionamento da educação especial. Público-alvo: alunos da rede pública	PG não está alinhado com PPA
12.	Qualificar a Cultura	Órgão: secretaria da educação, cultura e desporto Programas: promoção cultural de São Chico	Ações: resgate da identidade e preservação do patrimônio histórico; apoio, incentivo à produção e à difusão das manifestações culturais; implantação e conservação de equipamentos públicos culturais; promoção e difusão da literatura no município; coral e banda municipal.	PPA foi organizado conforme as atribuições do Órgão. Os Programas do PPA têm relação com o PG. O PPA não descreve ações sobre sistema de cultura, Plano de Cultura, Conselho Municipal. O PPA não tem relação com o Plano de Governo destacando objetivos e metas com base nas propostas do PG. PG não está alinhado com PPA
13.	Qualificar Esporte e Juventude	Órgão: secretaria da educação, cultura e desporto programas: desporto comunitário; lazer na cidade	Ações: promoção de equipes esportivas representativas municipais; manutenção e difusão do esporte, lazer e recreação - manutenção atividades func. Ginásio de esporte; construção, reforma e ampliação de infraestruturas e aquisição de equipamentos; implantação de programas para formação esportiva de base;	Os programas do PPA têm relação com o PG, mas não tem objetivos claros e nem metas. O PG possui propostas operacionais e não estratégicas. Falta no PG e PPA o fator estratégico de um planejamento governamental. PG não está alinhado com PPA
14.	Segurança Pública	Órgão: gabinete do prefeito programa: 1. Administração governamental.2. Multiculturalidade, diversidade e inclusão social. 3. Defesa contra sinistros	Ações: 1. Manutenção e coordenação das atividades do órgão (R\$ 3.077.112,50) 2. Auxílio e subvenções a entidades de segurança (defesa civil e bombeiros). 3. Recepções e homenagens. 4.manutenção das políticas de multiculturalidade, diversidade e inclusão social (R\$4.000,00/quatro anos). 5.ações preventivas e corretivas de atendimento aos sinistros, emergências e calamidades públicas	PPA foi organizado conforme as atribuições do órgão. PPA não trabalha com macrodesafios. PPA não descreve ação nenhuma sobre câmeras de segurança. Os recursos são destinados para a manutenção dos bombeiros e defesa civil. PPA não faz menção sobre política de segurança pública. PG não está alinhado com PPA
15.	Defesa Civil	Órgão: gabinete do prefeito programa: 1. Administração governamental.2. Multiculturalidade, diversidade e inclusão social. 3. Defesa contra sinistros	Ações: 1. Manutenção e coordenação das atividades do órgão (R\$ 3.077.112,50) 2. Auxílio e subvenções a entidades de segurança (defesa civil e bombeiros). 3. Recepções e homenagens. 4.manutenção das políticas de multiculturalidade, diversidade e inclusão social (R\$4.000,00/quatro anos). 5.ações preventivas e corretivas de atendimento aos sinistros, emergências e calamidades públicas	PPA foi organizado conforme as atribuições do Órgão. PPA NÃO TRABALHA COM MACRO DESAFIOS. PPA não descreve ação de criar Conselho, Fundo de Defesa Civil e nem do Plano de Contingência. Os recursos são destinados para a Manutenção dos Bombeiros e Defesa Civil. PG não está alinhado com PPA
16.	Qualificar Saúde	Órgão: secretaria da saúde programas: auxilio e subvenções a	Ações: prestações de serviços conveniados. Manutenção da frota samu-salvar da rede de	PPA foi organizado conforme as atribuições operacionais do órgão. PPA não trabalha com macro desafios. PPA não

		entidades de saúde, programa de emergência samu-salvar, manutenção da farmácia básica, saúde mental - caps, unidades básicas de saúde, manutenção atividades de vigilância em saúde, manutenção atividades conselho municipal de saúde, programa mais médicos, atenção médica, serviços de locomoção e transporte para a saúde	urgência e emergência (rue) municipal. Aquisição de medicamentos e manutenção da farmácia básica. Saúde mental do município. Centros de atenção psicossocial (caps). Manutenção da vigilância em saúde. Manutenção de estrutura física. Contrapartida municipal para manutenção do programa mais médicos. Transporte de pacientes que realizam tratamento fora do domicílio.	menciona o sistema único de saúde e PG descreve o compromisso. Não existe objetivo ou meta de melhoria no PPA. PPA é um documento formal que não prevê melhorias na saúde. PG não está alinhado com PPA
17.	Proteção Ambiental	Órgão: secretaria municipal de proteção ambiental Programas: proteção ao meio ambiente, educação ambiente.	Ações: custear despesas com aquisição de equipamentos e material permanente, manutenção das atividades de funcionamento do órgão, desenvolver projetos para a preservação do patrimônio ambiental do município, manter e ampliar o plano de arborização urbana., melhora na qualidade dos recursos hídricos, preservação e recuperação de áreas degradadas, manutenção e desenvolvimento das ações de controle ambiental, melhorar a qualidade do sistema de drenagem pluvial urbana. Conservação e manutenção do cemitério municipal. Educação ambiente.	PPA foi organizado conforme as atribuições operacionais do Órgão. PPA NÃO TRABALHA COM MACRO DESAFIOS. Não existe objetivo ou meta de melhoria no PPA. PPA é um documento formal que não prevê objetivos estratégicos para o meio ambiente. O PG prevê alguns objetivos estratégicos. PG não está alinhado com PPA
18.	Desenvolvimento Social	Órgão: secretaria de desenvolvimento social Programas: assistência social geral. Defesa contra sinistros. Prevenção ao uso de drogas e tratamento de dependentes químicos. Promovendo cidadania. Fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários. Segurança alimentar nutricional e sustentável. Regularização fundiária. MORADIA E CIDADANIA	Ações: manutenção das atividades de funcionamento do conselho tutelar. Rever e atualizar a legislação municipal da assistência social de acordo com a suas. Sistema único de assistência social. Índice de gestão descentralizada do PBF. Auxílios e subvenções a entidades assistenciais. Ações preventivas e corretivas de atendimento aos sinistros, emergências e calamidades públicas. Resgatando vidas. Fortalecimento dos grupos de convivência. Estabelecer parcerias com entidades assistenciais. Inclusão do programa criança feliz. estimular frentes de emergenciais de trabalho. qualificação profissional. bolsa família. construção, ampliação e reformas do centro de referência da assistência social - CRAS.	PPA foi organizado conforme as atribuições operacionais do Órgão. PPA NÃO TRABALHA COM MACRO DESAFIOS. As ações têm pouco recursos destinados e algumas estão até zerados. O PG tem descrição no PPA, mas como os recursos são poucos na prática não consolidado intensão de realização. PG não está alinhado com PPA

			construção, ampliação e reformas do centro de referência especializado da assistência social - CREAS.	
19.	Turismo	<p>Órgão: secretaria de turismo</p> <p>Programas: promoção do turismo. Gestão de eventos do município. Promoção e marketing.</p>	<p>Ações: aquisição de equipamentos e material permanente. Sinalização turística. Implantação de projetos de infraestrutura turística. Eventos realizados pelo órgão. Eventos apoiados pelo órgão. Promoção de São Francisco de Paula.</p>	<p>PPA foi organizado conforme as atribuições operacionais do órgão. PPA não trabalha com macro desafios. os programas de sinalização e infraestrutura com 40 mil para quatro anos é irrisório. Já eventos tem muito recurso. Demonstra que as propostas estratégicas do PG não estão valorizadas no PPA.</p> <p>PG não está alinhado com PPA</p>
20.	Políticas para Mulheres	<p>Órgão: gabinete do prefeito</p> <p>programa: 1. Administração governamental. 2. Multiculturalidade, diversidade e inclusão social. 3. Defesa contra sinistros objetivo: garantir as condições administrativas, as ações estratégicas e demandas do gabinete do prefeito e dos órgãos vinculados.</p>	<p>Ações: 1. Manutenção e coordenação das atividades do órgão (R\$ 3.077.112,50) 2. Auxílio e subvenções a entidades de segurança (defesa civil e bombeiros). 3. Recepções e homenagens. 4. manutenção das políticas de multiculturalidade, diversidade e inclusão social (R\$4.000,00/quatro anos). 5. ações preventivas e corretivas de atendimento aos sinistros, emergências e calamidades públicas</p>	<p>PPA foi organizado conforme as atribuições do órgão. PPA não trabalha com macro desafios. PPA indica ação contra violência contra a mulher, mas coloca R\$ 4 mil. Todas as ações estratégicas do PG e PPA tem muito pouco recurso destinado.</p> <p>PG não está alinhado com PPA</p>

Fonte: elaborado com base em TRE-RS e Prefeitura Municipal de São Francisco de Paula (2020).

6.4 ANÁLISE DO PLANO PLURIANUAL 2018-2021

Com base nos 20 pontos a serem pesquisados do Plano de Governo passa-se a analisar e comparar o alinhamento das propostas com o PPA da gestão municipal pesquisada:

- 1) **Crescer a Receita:** Os programas do PPA não mencionam uma iniciativa ou ação de melhoria da receita municipal. O programa Mais Recursos mais Obras tem esse objetivo de otimizar a receita, mas destina apenas R\$ 4 mil para sua realização. Na prática, é como se o programa não existisse. Sabe-se que a receita Município aumentou, mas foram ações internas e externas não previstas no PPA.
- 2) **Qualificar o Planejamento:** O programa planejamento governamental tem como objetivo ampliar os recursos municipais com as ações, ampliar capacidade de investimento e monitoramento de projetos estratégicos com zero recurso. Sem contar que se o PPA não tem metas, como será monitorado? Os recursos são destinados para a manutenção da Secretaria sem focar no problema de qualificar a atividade de planejamento. A proposta foi integralmente anulada no PPA.
- 3) **Participação da Sociedade:** No programa planejamento governamental tem duas ações visando a participação da sociedade. A ação monitoramento das ações aprovadas pela comunidade tem zero recurso e a ação do orçamento participativo tem R\$ 1.000,00 por ano. Portanto, essa gestão demonstra claramente que não vai promover a participação da sociedade. O PPA não tem alinhamento com o Plano de Governo.
- 4) **Planejar e organizar infraestrutura do Município:** O eixo que se destaca foi a instalação da internet nos moldes do Luz para Todos. No PPA não existe nenhuma Ação visando atender essa iniciativa. Essa política pública simplesmente desapareceu e não entrou na agenda governamental. O PPA não tem alinhamento com o Plano de Governo.
- 5) **Melhorar e qualificar a Estrutura Viária do Município:** O sistema viário é um desafio permanente para um município com grande extensão territorial. Este programa no PPA tem Ações que contempla o plano de governo. Os recursos de R\$ 680.000,00 estipulados no PPA demonstram que é prioridade para esta gestão. As operações de crédito no decorrer do governo, somando o valor de mais de R\$ 14 milhões, demonstra que esta foi a prioridade número um desse governo. O desalinhamento se dá pelo valor aquém do realizado. A Ação do transporte, a

instalação de paradas de ônibus no valor de R\$ 100 mil dá visibilidade no PPA. Uma ação operacional muito diferente de uma ação estratégica.

- 6) Melhoria no Saneamento Básico:** O PPA estabeleceu um programa de abastecimento de água com ações no mesmo sentido. No entanto, não tem uma meta e o indicador está em construção. Os valores para estes programas e ações são irrisórios para a necessidade (R\$ 40 mil e R\$ 4 mil). O PPA se torna um mero documento formal sem utilidade na governabilidade. O PPA não tem alinhamento com o Plano de Governo.
- 7) Construir Política Pública de Desenvolvimento:** O desafio de construir uma política de desenvolvimento é uma demanda que necessita de capacidade técnica e conhecimento para articular com as políticas estadual e federal. O programa gestão participativa previu zero recurso. O programa desenvolvimento tecnológico tem duas ações que somadas prevê R\$ 8 mil para quatro anos. Na prática, não há intensão de promover o desenvolvimento. A Secretaria de Desenvolvimento Econômico tem diversas ações com zero de recursos previstos. O PPA não tem alinhamento com o Plano de Governo.
- 8) Centros de Desenvolvimento Rural:** O desafio de construir e implantar centros de desenvolvimento rural é inovador e importante para a regionalização das ações do governo. O PPA não prevê nenhuma Ação para a construção dos centros de desenvolvimento rural. Esta proposta se tornou invisível no PPA. PPA não tem alinhamento com o Plano de Governo.
- 9) Consolidar Secretaria do Planejamento:** Esse desafio de consolidar a Secretaria do Planejamento é a base de conhecimento para muitas das realizações pretendidas. O PPA apresentou programas voltados exclusivamente para a manutenção e atividades de rotina da Secretaria. A atual gestão teve a oportunidade para consolidar uma nova estrutura e novas atribuições para a Secretaria do Planejamento com a edição da Lei Municipal nº 3.306 de 10/07/2017, mas não foi o que aconteceu. A Lei manteve intacta as atribuições e estrutura da Secretaria do Planejamento. PPA não tem alinhamento com o Plano de Governo.
- 10) Conselho Municipal de Desenvolvimento Econômico:** O desafio de ativar o COMUDE não foi descrito no PPA. Este importante Conselho continua no ostracismo e sem representatividade para a cidade. PPA não tem alinhamento com o Plano de Governo.

- 11) Qualificar a Educação:** O desafio da educação é permanente e de longo prazo. Os programas estão organizados pela estrutura funcional da Educação e voltados para a rotina. Como os objetivos são qualitativos, sem metas e sem indicadores, não há um compromisso que se possa medir ou avaliar. As propostas de qualificar a educação são genéricas e sem foco. PPA não tem alinhamento com o Plano de Governo.
- 12) Qualificar a Cultura:** O desafio da cultura é uma política que valoriza a história e os valores da cidade. Os programas têm relação com ações operacionais tornando invisível a criação do sistema de cultura e conselho da cultura. PPA não tem alinhamento com o Plano de Governo.
- 13) Qualificar Esporte e Juventude:** Colocar a juventude na agenda governamental é relevante. Os programas e Ações tem objetivos qualitativos, sem metas e sem indicador, dificultando o acompanhamento e avaliação. Ficam sem foco e sem consistência. PPA não tem alinhamento com o Plano de Governo.
- 14) Segurança Pública:** O PPA está focado na manutenção dos Bombeiros e da Defesa Civil. A proposta das câmeras de vídeo monitoramento não apareceu no PPA. O programa não possui meta nem indicador tornando difícil o acompanhamento e a avaliação do PPA. PPA não tem alinhamento com o Plano de Governo.
- 15) Defesa Civil:** A Defesa Civil é uma proposta do plano de governo muito importante. A cidade já teve, em 10 anos, dois tornados que destruíram muitas casas. O PPA não menciona o plano de contingência, conselho de defesa civil e o fundo de defesa civil para atender os acidentes naturais que ocorrem constantemente. Sem indicador e sem meta torna a proposta do plano de governo invisível. PPA não tem alinhamento com o Plano de Governo.
- 16) Qualificar Saúde:** Os programas da saúde estão organizados conforme a estrutura do SUS sem que falem nesse sistema. Como não há metas, os objetivos ficam soltos sem um compromisso com a sociedade. Os programas destacam a manutenção de rotina das atividades. Não tem como fazer uma avaliação se as propostas do plano de governo serão executadas. PPA não tem alinhamento com o Plano de Governo.
- 17) Proteção Ambiental:** As propostas do PPA seguem a mesma tendência de valorizar a manutenção e tornar invisível as ações estratégicas com destinação de recursos pífios para as ações estratégicas. Sem metas e com indicador em construção demonstra que na prática não há intensão de realização de projetos estratégicos. Tem ações com valores zerados. PPA não tem alinhamento com o Plano de Governo.

18) Desenvolvimento Social: O PPA estruturou os programas e ações com base no SUAS e nas atividades de rotina da área. Como não tem metas e indicadores, não há compromisso com nada. Os objetivos são qualitativos e deixam as propostas do plano de governo invisíveis. PPA não tem alinhamento com o Plano de Governo.

19) Turismo: O plano de governo é bastante robusto para o turismo. No PPA se repete os baixos recursos para ações e projetos. Na prática, o PPA não favorece a execução das propostas do plano de governo. Sem metas e indicadores, o planejamento fica tecnicamente vago e sem foco. PPA não tem alinhamento com o Plano de Governo.

20) Políticas para Mulheres: O PPA possui programa e ação voltada para as mulheres e demais áreas dos direitos humanos com apenas R\$ 4 mil para cada ação. Na prática, é nada e demonstra nenhuma intenção de realizar essa política pública. Sem meta e indicador em construção, mostra o desleixo com o planejamento governamental.

6.5 APRESENTAÇÃO E ESTRUTURA DOS ORÇAMENTOS E SEUS PROJETOS (2018, 2019 E 2020) DA GESTÃO (2017-2020)

A terceira etapa do ciclo de planejamento é a execução dos orçamentos, quando já se passa pela dimensão estratégica (PG), pela dimensão tática (PG e PPA) e se entra na fase da dimensão operacional (LOAS). A agenda governamental já está consolidada na forma de distribuição dos recursos financeiros disponíveis. Importante resgatar o conceito de agenda governamental descrita por De Toni (2016, p. 37):

A formação da agenda governamental depende da qualidade do processo de planejamento que o governo adota, não só em relação às técnicas, mas também quanto ao sistema de planejamento: qualidade das instituições, papel da burocracia, procedimentos decisórios, instrumentos de gestão do conhecimento e sistema de monitoramento e avaliação, entre outras variáveis. A formação da agenda governamental é o primeiro passo do planejador público, no qual os problemas sociais são destacados da realidade e da paisagem e escolhidos como prioridade da ação do Estado. A agenda governamental resulta, em última instância, em um processo de coordenação, entretanto, está sujeito a múltiplas determinações ou, como já assinalou Kingdon (2011), está determinado por fluxos múltiplos: a conformação de um problema ou demanda social e a existência de soluções técnicas ou projetos viáveis e de um movimento de natureza política.

Após análise do plano de governo e do PPA, percebe-se que muitas propostas estratégicas foram retiradas da agenda governamental no que iniciou sua formação no pleito eleitoral e seguiu no PPA. O sistema de planejamento, até o momento, não se mostrou capaz de utilizar as técnicas e metodologias para transformar as ideias em políticas públicas. As

estruturas que deveriam estar preparadas para a elaboração do planejamento demonstraram erros primários de soma e de pouca valorização da demanda social.

Constata-se que, na própria Lei do PPA, as metas foram simplesmente ignoradas e muitos indicadores nem foram estabelecidos, impossibilitando qualquer tipo de monitoramento e avaliação da execução do planejamento. Percebe-se que muitas ideias ou propostas receberam zero recursos em uma clara intensão de não concretizar diversas políticas. Apresenta-se os orçamentos de 2018, 2019 e 2020 deixando o orçamento de 2021 de fora porque está em fase de elaboração no momento. Segue-se utilizando as 20 propostas ou macro desafios retirados do plano de governo. Na análise dos orçamentos, destaca-se os projetos e se realiza uma relação com as propostas e macro desafios. Os quadros comparativos contendo as 20 propostas, os projetos e uma análise comparativa entre PG-PPA e LOAS resumo ficaram como delineado no Quadro 20.

Quadro 20 – Propostas de Plano de Governo X Orçamentos

		ORÇAMENTOS MUNICIPAIS - 2018 – 2019 - 2020			ANÁLISE COMPARATIVA PG-PPA- ORÇAMENTOS
		2018	2019	2020	
1.	Crescer a Receita	Projetos: manutenção atividades funcionamento da secretaria. Amortização e acessórios da dívida interna. Manutenção do prédio da sec. De fazenda. Manutenção do funcionalismo da administração fazendária. Manutenção do funcionalismo da administração tributária	Projetos: manutenção atividades funcionamento da secretaria. Amortização e acessórios da dívida interna. Manutenção do prédio da sec. De fazenda. Manutenção do funcionalismo da administração fazendária. Manutenção do funcionalismo da administração tributária	Projetos: manutenção atividades funcionamento da secretaria. Amortização e acessórios da dívida interna. Manutenção do prédio da sec. De fazenda. Manutenção do funcionalismo da administração fazendária. Manutenção do funcionalismo da administração tributária	Os orçamentos simplesmente não fazem referência a políticas de desenvolvimento, incentivos e crescimento da receita. O foco é só no órgão. As propostas estratégicas do PG não são mencionadas no PPA e nos Orçamentos. Não existe objetivos e metas definidas. O orçamento é uma peça formal que não foca nas demandas previstas no PG. Os orçamentos não estão alinhados com PG e PPA
2.	Qualificar o Planejamento	Projetos: manutenção da secretaria de planejamento, urbanismo e habitação. Melhoramento infraestrutura urbana. Manutenção do departamento de habitação. Aquisição de habitação popular. Programa bolsa aluguel social.	Projetos: manutenção da secretaria de planejamento, urbanismo e habitação. Melhoramento infraestrutura urbana. Manutenção do departamento de habitação. Aquisição de habitação popular. Programa bolsa aluguel social.	Projetos: manutenção da secretaria de planejamento, urbanismo e habitação. Melhoramento infraestrutura urbana. Manutenção do departamento de habitação. Aquisição de habitação popular. Programa bolsa aluguel social.	A proposta de criar uma nova filosofia de estrutura para o planejamento não foi contemplado nos orçamentos. Orçamento participativo não está nos orçamentos. O orçamento se estruturou com foco na manutenção das atividades da secretaria. Os objetivos e metas estratégicas não são apresentados nos orçamentos. O PG não está alinhado com PPA e orçamentos. Os orçamentos não estão alinhados com PG e PPA
3.	Participação da	Projetos: manutenção da secretaria de planejamento, urbanismo e habitação. Melhoramento infraestrutura urbana.	Projetos: manutenção da secretaria de planejamento, urbanismo e habitação. Melhoramento	Projetos: manutenção da secretaria de planejamento, urbanismo e habitação. Melhoramento	A proposta de criar de implantar o orçamento participativo não foi replicado

	Sociedade	Manutenção do departamento de habitação. Aquisição de habitação popular. Programa bolsa aluguel social.	infraestrutura urbana. Manutenção do departamento de habitação. Aquisição de habitação popular. Programa bolsa aluguel social.	infraestrutura urbana. Manutenção do departamento de habitação. Aquisição de habitação popular. Programa bolsa aluguel social.	no PPA e orçamentos. O orçamento se estruturou com foco na manutenção das atividades da secretaria. Os objetivos e metas estratégicas não são apresentados nos orçamentos. O PG não está alinhado com PPA e orçamentos. Os orçamentos não estão alinhados com PG e PPA
4.	Planejar e organizar infraestrutura do Município	Projetos: manutenção dos serviços de coleta e destinação de lixo. Manutenção do funcionalismo da secretaria de obras. Manutenção das atividades da secretaria de obras. Aquisição de equipamentos e implementos. Mobilidade urbana. Manutenção das atividades de fiscalização e sinalização de trânsito. Manutenção das vias públicas. Manutenção das vias públicas	Projetos: manutenção dos serviços de coleta e destinação de lixo. Manutenção do funcionalismo da secretaria de obras. Manutenção das atividades da secretaria de obras. Aquisição de equipamentos e implementos. Mobilidade urbana. Manutenção das atividades de fiscalização e sinalização de trânsito. Manutenção das vias públicas. Manutenção das vias públicas	Projetos: manutenção dos serviços de coleta e destinação de lixo. Manutenção do funcionalismo da secretaria de obras. Manutenção das atividades da secretaria de obras. Aquisição de equipamentos e implementos. Mobilidade urbana. Manutenção das atividades de fiscalização e sinalização de trânsito. Manutenção das vias públicas. Manutenção das vias públicas	Os orçamentos simplesmente não fazem referência a políticas de internet nos moldes LUZ PARA TODOS. O foco é só nas atividades rotineiras da Secretaria de Obras. As propostas estratégicas do PG não são mencionadas no PPA e nos Orçamentos. Não existe objetivos e metas definidas. O orçamento é uma peça formal que não foca nas demandas previstas no PG. Os orçamentos não estão alinhados com PG e PPA
5.	Melhorar e qualificar a Estrutura Viária do Município	Projetos: manutenção dos serviços de coleta e destinação de lixo. Manutenção do funcionalismo da secretaria de obras. Manutenção das atividades da secretaria de obras. Aquisição de equipamentos e implementos. Mobilidade urbana. Manutenção das atividades de fiscalização e sinalização de trânsito. Manutenção das vias públicas. Manutenção das vias públicas	Projetos: manutenção dos serviços de coleta e destinação de lixo. Manutenção do funcionalismo da secretaria de obras. Manutenção das atividades da secretaria de obras. Aquisição de equipamentos e implementos. Mobilidade urbana. Manutenção das atividades de fiscalização e sinalização de trânsito. Manutenção das vias públicas. Manutenção das vias públicas	Projetos: manutenção dos serviços de coleta e destinação de lixo. Manutenção do funcionalismo da secretaria de obras. Manutenção das atividades da secretaria de obras. Aquisição de equipamentos e implementos. Mobilidade urbana. Manutenção das atividades de fiscalização e sinalização de trânsito. Manutenção das vias públicas. Manutenção das vias públicas	A proposta do PG de melhorar a estrutura viária contemplada na criação da Secretaria do Interior. Não existe objetivos e metas definidas. O orçamento é uma peça formal que não descreve a proposta de melhoria da estrutura viária. O projeto deve estar nas atividades da Secretaria. O orçamento só coloca a proposta dentro da Manutenção retirando visibilidade do projeto.

					Os orçamentos não estão alinhados com PG e PPA
6.	Melhoria no Saneamento Básico	Projetos: manutenção dos serviços de coleta e destinação de lixo. Manutenção do funcionalismo da secretaria de obras. Manutenção das atividades da secretaria de obras. Aquisição de equipamentos e implementos. Mobilidade urbana. Manutenção das atividades de fiscalização e sinalização de trânsito. Manutenção das vias públicas. Manutenção das vias públicas	Projetos: manutenção dos serviços de coleta e destinação de lixo. Manutenção do funcionalismo da secretaria de obras. Manutenção das atividades da secretaria de obras. Aquisição de equipamentos e implementos. Mobilidade urbana. Manutenção das atividades de fiscalização e sinalização de trânsito. Manutenção das vias públicas. Manutenção das vias públicas	Projetos: manutenção dos serviços de coleta e destinação de lixo. Manutenção do funcionalismo da secretaria de obras. Manutenção das atividades da secretaria de obras. Aquisição de equipamentos e implementos. Mobilidade urbana. Manutenção das atividades de fiscalização e sinalização de trânsito. Manutenção das vias públicas. Manutenção das vias públicas	A proposta de melhoria do saneamento da água e esgoto simplesmente sumiu no orçamento. O orçamento é uma peça formal que não descreve a proposta de melhoria no sistema de água. O projeto deve estar nas atividades da Secretaria. Os orçamentos não estão alinhados com PG e PPA
7.	Construir Política Pública de Desenvolvimento	Projetos: manutenção da secretaria de planejamento, urbanismo e habitação. Melhoramento infraestrutura urbana. Manutenção do departamento de habitação. Aquisição de habitação popular. PROGRAMA BOLSA ALUGUEL SOCIAL.	Projetos: manutenção da secretaria de planejamento, urbanismo e habitação. Melhoramento infraestrutura urbana. MANUTENÇÃO DO DEPARTAMENTO DE HABITAÇÃO. AQUISIÇÃO DE HABITAÇÃO POPULAR. PROGRAMA BOLSA ALUGUEL SOCIAL.	Projetos: manutenção da secretaria de planejamento, urbanismo e habitação. Melhoramento infraestrutura urbana. MANUTENÇÃO DO DEPARTAMENTO DE HABITAÇÃO. AQUISIÇÃO DE HABITAÇÃO POPULAR. PROGRAMA BOLSA ALUGUEL SOCIAL.	A proposta de promover o desenvolvimento não aparece nos orçamentos. O orçamento foca na manutenção. O desenvolvimento tem pouco recursos no PPA, mas no orçamento são destinados 15 milhões. O PPA não está alinhado com o Orçamento. Ações estratégicas fora da pavimentação não estão previstas nos orçamentos. Os orçamentos não estão alinhados com PG e PPA
8.	Centros de Desenvolvimento Rural	Projetos: manutenção da secretaria de planejamento, urbanismo e habitação. Melhoramento infraestrutura urbana. Manutenção do departamento de habitação. Aquisição de habitação popular. Programa bolsa aluguel social.	Projetos: manutenção da secretaria de planejamento, urbanismo e habitação. Melhoramento infraestrutura urbana. Manutenção do departamento de habitação. Aquisição de habitação popular. Programa bolsa aluguel social.	Projetos: manutenção da secretaria de planejamento, urbanismo e habitação. Melhoramento infraestrutura urbana. Manutenção do departamento de habitação. Aquisição de habitação popular. Programa bolsa aluguel social.	A proposta de criação dos Centros de desenvolvimento Rural não aparece no PPA nem nos Orçamentos. O desenvolvimento rural não foi contemplado. Os orçamentos não estão alinhados com PG e PPA
9.	Consolidar Secretaria do Planejamento	Projetos: manutenção da secretaria de planejamento, urbanismo e habitação. Melhoramento infraestrutura urbana. Manutenção do departamento de habitação. Aquisição de habitação	Projetos: manutenção da secretaria de planejamento, urbanismo e habitação. Melhoramento infraestrutura urbana. Manutenção do departamento de habitação.	Projetos: manutenção da secretaria de planejamento, urbanismo e habitação. Melhoramento infraestrutura urbana. Manutenção do departamento de habitação.	A proposta de Consolidação da Secretaria de Planejamento não foi mencionada nos orçamentos. A estrutura administrativa da Prefeitura

		popular. Programa bolsa aluguel social.	Aquisição de habitação popular. Programa bolsa aluguel social.	Aquisição de habitação popular. Programa bolsa aluguel social.	foi revista em 2017 e nada mudou nas atividades. (SÃO FRANCISCO DE PAULA, 2017). Os projetos da Secretaria no orçamento tratam somente de manutenção. Escondem as propostas estratégicas. Os orçamentos não estão alinhados com PG e PPA
10.	Conselho Municipal de Desenvolvimento Econômico	PROJETOS: MANUTENÇÃO DA SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, URBANISMO E HABITAÇÃO. MELHORAMENTO INFRAESTRUTURA URBANA. MANUTENÇÃO DO DEPARTAMENTO DE HABITAÇÃO. AQUISIÇÃO DE HABITAÇÃO POPULAR. PROGRAMA BOLSA ALUGUEL SOCIAL.	PROJETOS: MANUTENÇÃO DA SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, URBANISMO E HABITAÇÃO. MELHORAMENTO INFRAESTRUTURA URBANA. MANUTENÇÃO DO DEPARTAMENTO DE HABITAÇÃO. AQUISIÇÃO DE HABITAÇÃO POPULAR. PROGRAMA BOLSA ALUGUEL SOCIAL.	PROJETOS: MANUTENÇÃO DA SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, URBANISMO E HABITAÇÃO. MELHORAMENTO INFRAESTRUTURA URBANA. MANUTENÇÃO DO DEPARTAMENTO DE HABITAÇÃO. AQUISIÇÃO DE HABITAÇÃO POPULAR. PROGRAMA BOLSA ALUGUEL SOCIAL.	A proposta de Consolidação do Conselho de Desenvolvimento (COMUDE) não apareceu no PPA nem nos Orçamentos. As articulações com a sociedade não apareceram no orçamento. Os projetos da Secretaria no orçamento tratam somente de manutenção. Escondem as propostas estratégicas. Os orçamentos não estão alinhados com PG e PPA
11.	Qualificar a Educação	Projetos: manutenção atividades funcionamento da secretaria. Construção e ampliação de escolas municipais. Manutenção atividades funcionamento das escolas. Transporte escolar - primeiro grau. Construção de escola de educação infantil. Manutenção atividades funcionamento das creches. Manutenção atividades funcionamento da pré-escola. Inclusão digital. Programa dinheiro direto na escola -FNDE. Universidade aberta do brasil. Programa passe livre estudantil. Manut. Atividades func. Biblioteca pública.	Projetos: manutenção atividades funcionamento da secretaria. Construção e ampliação de escolas municipais. Manutenção atividades funcionamento das escolas. Transporte escolar - primeiro grau. Construção de escola de educação infantil. Manutenção atividades funcionamento das creches. Manutenção atividades funcionamento da pré-escola. Inclusão digital. Programa dinheiro direto na escola -FNDE. Universidade aberta do brasil. Programa passe livre estudantil. Manut. Atividades func. Biblioteca pública	Projetos: manutenção atividades funcionamento da secretaria. Construção e ampliação de escolas municipais. Manutenção atividades funcionamento das escolas. Transporte escolar - primeiro grau. Construção de escola de educação infantil. Manutenção atividades funcionamento das creches. Manutenção atividades funcionamento da pré-escola. Inclusão digital. Programa dinheiro direto na escola -FNDE. Universidade aberta do brasil. Programa passe livre estudantil. Manut. Atividades func. Biblioteca pública	Os orçamentos simplesmente não fazem referência a políticas constitutivas, construção planos, democratização da gestão, orçamento participativo da educação, autonomia financeira. O foco é só nas atividades rotineiras da Secretaria. As propostas estratégicas do PG não são mencionadas no PPA e nos Orçamentos. Não existe objetivos e metas definidas. O orçamento é uma peça formal

					que não foca nas demandas previstas no PG. Os orçamentos não estão alinhados com PG e PPA
12.	Qualificar a Cultura	Projetos: manutenção atividades funcionamento da secretaria. Construção e ampliação de escolas municipais. Manutenção atividades funcionamento das escolas. Transporte escolar - primeiro grau. Construção de escola de educação infantil. Manutenção atividades funcionamento das creches. Manutenção atividades funcionamento da pré-escola. Inclusão digital. Programa dinheiro direto na escola -FNDE. Universidade aberta do brasil. Programa passe livre estudantil. Manut. Atividades func. Biblioteca pública.	Projetos: manutenção atividades funcionamento da secretaria. Construção e ampliação de escolas municipais. Manutenção atividades funcionamento das escolas. Transporte escolar - primeiro grau. Construção de escola de educação infantil. Manutenção atividades funcionamento das creches. Manutenção atividades funcionamento da pré-escola. Inclusão digital. Programa dinheiro direto na escola -FNDE. Universidade aberta do brasil. Programa passe livre estudantil. Manut. Atividades func. Biblioteca pública.	Projetos: manutenção atividades funcionamento da secretaria. Construção e ampliação de escolas municipais. Manutenção atividades funcionamento das escolas. Transporte escolar - primeiro grau. Construção de escola de educação infantil. Manutenção atividades funcionamento das creches. Manutenção atividades funcionamento da pré-escola. Inclusão digital. Programa dinheiro direto na escola -FNDE. Universidade aberta do brasil. Programa passe livre estudantil. Manut. Atividades func. Biblioteca pública.	Os orçamentos simplesmente não fazem referência a políticas sistema de cultura, conselho de cultura, plano de cultura, apoiar escolas de samba ou publicação de trabalhos. O foco é só nas atividades rotineiras da Secretaria. As propostas estratégicas do PG não são mencionadas no PPA e nos Orçamentos. Não existe objetivos e metas definidas. O orçamento é uma peça formal que não foca nas demandas previstas no PG. Os orçamentos não estão alinhados com PG e PPA
13.	Qualificar Esporte e Juventude	Projetos: manutenção atividades funcionamento da secretaria. Construção e ampliação de escolas municipais. Manutenção atividades funcionamento das escolas. Transporte escolar - primeiro grau. Construção de escola de educação infantil. Manutenção atividades funcionamento das creches. Manutenção atividades funcionamento da pré-escola. Inclusão digital. Programa dinheiro direto na escola -FNDE. Universidade aberta do brasil. Programa passe livre estudantil. Manut. Atividades func. Biblioteca pública.	Projetos: manutenção atividades funcionamento da secretaria. Construção e ampliação de escolas municipais. Manutenção atividades funcionamento das escolas. Transporte escolar - primeiro grau. Construção de escola de educação infantil. Manutenção atividades funcionamento das creches. Manutenção atividades funcionamento da pré-escola. Inclusão digital. Programa dinheiro direto na escola -FNDE. Universidade aberta do brasil. Programa passe livre estudantil. Manut. Atividades func. Biblioteca pública.	Projetos: manutenção atividades funcionamento da secretaria. Construção e ampliação de escolas municipais. Manutenção atividades funcionamento das escolas. Transporte escolar - primeiro grau. Construção de escola de educação infantil. Manutenção atividades funcionamento das creches. Manutenção atividades funcionamento da pré-escola. Inclusão digital. Programa dinheiro direto na escola -FNDE. Universidade aberta do brasil. Programa passe livre estudantil. Manut. Atividades func. Biblioteca pública.	Os orçamentos simplesmente não fazem referência a políticas de esporte e lazer, eventos esportivos, olimpíadas, etc. O foco é só nas atividades rotineiras da Secretaria sem mencionar nada na juventude e esporte. As propostas estratégicas do PG não são mencionadas no PPA e nos Orçamentos. Não existe objetivos e metas definidas. O orçamento é uma peça formal que não foca nas demandas previstas no PG. Os orçamentos não estão alinhados com PG e PPA
		Projetos: manutenção atividades de	Projetos: manutenção atividades de	Projetos: manutenção atividades de	Os orçamentos simplesmente

14.	Segurança Pública	funcionamento do gabinete. Auxílios e subvenções a entidades de segurança. Recepções e homenagens. Manutenção atividades e funcionamento procuradoria. Manutenção atividades e funcionamento procuradoria. Manutenção atividades do departamento de controle interno.	funcionamento do gabinete. Auxílios e subvenções a entidades de segurança. Recepções e homenagens. Manutenção atividades e funcionamento procuradoria. Manutenção atividades e funcionamento procuradoria. Manutenção atividades do departamento de controle interno.	funcionamento do gabinete. Auxílios e subvenções a entidades de segurança. Recepções e homenagens. Manutenção atividades e funcionamento procuradoria. Manutenção atividades e funcionamento procuradoria. Manutenção atividades do departamento de controle interno.	não fazem referência a políticas procuradoria. Manutenção, diversidade, inclusão social demonstrando que as propostas do PG e PPA não foram consideradas. O enfoque dos orçamentos está na rotina de execução dos orçamentos, na Manutenção. Não tem objetivo ou foco em políticas públicas. Os orçamentos não estão alinhados com PG e PPA
15.	Defesa Civil	Projetos: manutenção atividades de funcionamento do gabinete. Auxílios e subvenções a entidades de segurança. Recepções e homenagens. Manutenção atividades e funcionamento procuradoria. Manutenção atividades e funcionamento procuradoria. Manutenção atividades do departamento de controle interno	Projetos: manutenção atividades de funcionamento do gabinete. Auxílios e subvenções a entidades de segurança. Recepções e homenagens. Manutenção atividades e funcionamento procuradoria. Manutenção atividades e funcionamento procuradoria. Manutenção atividades do departamento de controle interno	Projetos: manutenção atividades de funcionamento do gabinete. Auxílios e subvenções a entidades de segurança. Recepções e homenagens. Manutenção atividades e funcionamento procuradoria. Manutenção atividades e funcionamento procuradoria. Manutenção atividades do departamento de controle interno	Os orçamentos simplesmente não fazem referência a políticas procuradoria. Manutenção, diversidade, inclusão social demonstrando que as propostas do PG e PPA não foram consideradas. O enfoque dos orçamentos está na rotina de execução dos orçamentos, na Manutenção. Não tem objetivo ou foco em políticas públicas. Os orçamentos não estão alinhados com PG e PPA
16.	Qualificar Saúde	Projetos: auxílios e subvenções a entidades de saúde. Manutenção atividades do conselho municipal de saúde. Unidades básicas de saúde. Programa mais médicos. Programa de emergência samu/salvar. Saúde mental -caps. Saúde mental -caps. Manutenção da farmácia básica. Atenção médica especializada. Serviços de locomoção e transporte para a saúde. Manutenção atividades de vigilância em saúde.	Projetos: auxílios e subvenções a entidades de saúde. Manutenção atividades do conselho municipal de saúde. Unidades básicas de saúde. Programa mais médicos. Programa de emergência samu/salvar. Saúde mental -caps. Saúde mental -caps. Manutenção da farmácia básica. Atenção médica especializada. Serviços de locomoção e transporte para a saúde. Manutenção atividades de	Projetos: auxílios e subvenções a entidades de saúde. Manutenção atividades do conselho municipal de saúde. Unidades básicas de saúde. Programa mais médicos. Programa de emergência samu/salvar. Saúde mental -caps. Saúde mental -caps. Manutenção da farmácia básica. Atenção médica especializada. Serviços de locomoção e transporte para a saúde. Manutenção atividades de	Os orçamentos não mencionam melhoria da estrutura, reforçar rede de saúde mental e melhoria dos serviços de média e alta complexidade. Orçamentos focam só na execução operacional da secretaria da Saúde. Não tem objetivos e metas para as propostas estratégicas para a Saúde. Os orçamentos não estão

			vigilância em saúde.	vigilância em saúde.	alinhados com PG e PPA
17.	Proteção Ambiental	Projetos: manutenção atividades funcionamento da secretaria. Parque municipal da ronda e jardim botânico. Auxílios e subvenções a entidades de proteção ambiental. Horto florestal.	Projetos: manutenção atividades funcionamento da secretaria. Parque municipal da ronda e jardim botânico. Auxílios e subvenções a entidades de proteção ambiental. Horto florestal	Projetos: manutenção atividades funcionamento da secretaria. Parque municipal da ronda e jardim botânico. Auxílios e subvenções a entidades de proteção ambiental. Horto florestal	Os orçamentos não mencionam as propostas estratégicas do PG. Os macros desafios não aparecem nos orçamentos. Os orçamentos estão focados na estrutura de atuação da Secretaria. O PG não está alinhado com o PPA e Orçamentos. Os orçamentos não estão alinhados com PG e PPA
18.	Desenvolvimento Social	Projetos: manutenção atividades funcionamento da secretaria. Sistema único de assistência social. Auxílios e subvenções a entidades assistenciais. Índice de gestão descentralizada do PBF. Manutenção atividades funcionamento do abrigo. Programa bolsa aluguel social. Manutenção atividades func. Do conselho tutelar. Ações do programa emancipar.	Projetos: manutenção atividades funcionamento da secretaria. Sistema único de assistência social. Auxílios e subvenções a entidades assistenciais. Índice de gestão descentralizada do PBF. Manutenção atividades funcionamento do abrigo. Programa bolsa aluguel social. Manutenção atividades func. Do conselho tutelar. Ações do programa emancipar.	Projetos: manutenção atividades funcionamento da secretaria. Sistema único de assistência social. Auxílios e subvenções a entidades assistenciais. Índice de gestão descentralizada do PBF. Manutenção atividades funcionamento do abrigo. Programa bolsa aluguel social. Manutenção atividades func. Do conselho tutelar. Ações do programa emancipar.	Os orçamentos não mencionam as propostas estratégicas do PG. Os Macrodesafio não aparecem nos orçamentos. Os orçamentos estão focados na estrutura de atuação da Secretaria. O PG não está alinhado com o PPA e Orçamentos. Os orçamentos não estão alinhados com PG e PPA
19.	Turismo	Projetos: manutenção atividades funcionamento da secretaria. Promoção de eventos e pontos turísticos. Auxílios e subvenções a entidades carnavalescas. Manutenção atividades func. Ginásio de esportes.	Projetos: manutenção atividades funcionamento da secretaria. Promoção de eventos e pontos turísticos. Auxílios e subvenções a entidades carnavalescas. Manutenção atividades func. Ginásio de esportes.	Projetos: manutenção atividades funcionamento da secretaria. Promoção de eventos e pontos turísticos. Auxílios e subvenções a entidades carnavalescas. Manutenção atividades func. Ginásio de esportes.	Os orçamentos não mencionam as propostas estratégicas do PG. Os macrodesafios não aparecem nos orçamentos. Os orçamentos estão focados na estrutura de atuação da Secretaria. O PG não está alinhado com o PPA e Orçamentos. Os orçamentos não estão alinhados com PG e PPA
20.	Políticas para	Projetos: manutenção atividades de funcionamento do gabinete. Auxílios e subvenções a entidades de segurança.	Projetos: manutenção atividades de funcionamento do gabinete. Auxílios e subvenções a entidades	Projetos: manutenção atividades de funcionamento do gabinete. Auxílios e subvenções a entidades	Os orçamentos simplesmente não fazem referência a políticas procuradoria.

	Mulheres	Recepções e homenagens. Manutenção atividades e funcionamento procuradoria. Manutenção atividades e funcionamento procuradoria. Manutenção atividades do departamento de controle interno	de segurança. Recepções e homenagens. Manutenção atividades e funcionamento procuradoria. Manutenção atividades e funcionamento procuradoria. Manutenção atividades do departamento de controle interno	de segurança. Recepções e homenagens. Manutenção atividades e funcionamento procuradoria. Manutenção atividades e funcionamento procuradoria. Manutenção atividades do departamento de controle interno	Manutenção, diversidade, inclusão social demonstrando que as propostas do PG e PPA não foram consideradas. O enfoque dos orçamentos está na rotina de execução dos orçamentos, na Manutenção. Não tem objetivo ou foco em políticas públicas. Os orçamentos não estão alinhados com PG e PPA
--	-----------------	---	---	---	---

Fonte: elaborado com base em PL 073/2017, PL 053/2018, PL 074/2019 (2020).

PROJETO DE LEI EXECUTIVO Nº 0074/2019. - Estima a receita e fixa a despesa do Município de São Francisco de Paula para o exercício financeiro de 2020.

PROJETO DE LEI nº 046/2018 27 de agosto de 2018. Autoriza o Poder Executivo a contratar operação de crédito com o Banco do Estado do Rio Grande do Sul S/A - BANRISUL, e dá providências.

PROJETO DE LEI nº 053/2018 30 de novembro de 2018. Estima a receita e fixa despesa do Município de São Francisco de Paula/RS para o exercício financeiro de 2019.

PROJETO DE LEI nº 073/2017,13 de outubro de 2017. Orça a receita e fixa a despesa do município de São Francisco de Paula para o exercício de 2018.”

6.6 ANÁLISE DOS ORÇAMENTOS DE 2018, 2019 E 2020

Com base nos 20 pontos a serem pesquisados do Plano de Governo passa-se a analisar e comparar o alinhamento das propostas do Plurianual-Orçamentos elaborados pela gestão municipal pesquisada:

- 1) **Crescer a Receita:** Os orçamentos não destacam nenhum projeto visando o aumento da receita. Os orçamentos estão estruturados com base na estrutura administrativa e com todos os recursos no programa de manutenção da Secretaria. A proposta se tornou invisível.
- 2) **Qualificar o Planejamento:** Os orçamentos não destacam nenhum projeto que vise qualificar o planejamento. Os orçamentos elaborados pela Secretaria da Fazenda não valorizam esse projeto estratégico. Os orçamentos estão estruturados com base na estrutura administrativa e com todos os recursos no programa de manutenção da Secretaria. A proposta se tornou invisível.
- 3) **Participação da Sociedade:** Os orçamentos não destacam nenhum projeto que visem executar uma iniciativa de participação da sociedade. Os orçamentos mantêm a tendência de não aportar recursos ou dar visibilidade esta ação. A proposta se tornou invisível.
- 4) **Planejar e organizar infraestrutura do Município:** Os orçamentos não destacam nenhuma proposta que vise resolver problemas que visem permitir acesso de internet para todos. O sumiço da proposta no PPA continuou nos orçamentos. A proposta se tornou invisível.
- 5) **Melhorar e qualificar a Estrutura Viária do Município:** Os orçamentos não destacam nenhuma ação de qualificação da estrutura viária do município. A Ação estava prevista no PPA e foi incluída no programa de manutenção da Secretaria. Apesar de ter recursos para tal, a proposta foi escondida no orçamento.
- 6) **Melhoria no Saneamento Básico:** Os orçamentos não destacam nenhum projeto de melhoria no saneamento básico. Somado a falta de metas e indicadores, a proposta simplesmente foi esquecida. Os orçamentos tornam toda ação do governo em manutenção e rotina. Tira a visibilidade estratégica do governo.
- 7) **Construir Política Pública de Desenvolvimento:** Os orçamentos não destacam nenhum projeto voltado para o desenvolvimento. No entanto, foram destinados 15

milhões para asfaltamento de ruas e essa ação é o desenvolvimento para o governo. A proposta ampla de desenvolvimento não teve visibilidade nos orçamentos.

- 8) **Centros de Desenvolvimento Rural:** Os orçamentos não destacam nenhum projeto de criação de centros de desenvolvimento rural. A proposta de desenvolvimento rural continua sumida do planejamento. Os orçamentos não contemplaram essa proposta.
- 9) **Consolidar Secretaria do Planejamento:** Os orçamentos não destacam nenhum projeto de fortalecimento da Secretaria do Planejamento. Os orçamentos não contemplaram essa proposta. Nada foi mudado nas atribuições e funções da Secretaria do Planejamento. A proposta não foi levada adiante.
- 10) **Conselho Municipal de Desenvolvimento Econômico:** Os orçamentos não destacam qualquer ação sobre o COMUDE. A articulação entre governo e sociedade para buscar um caminho de desenvolvimento ficou só na proposta do plano de governo. Os orçamentos não contemplaram essa proposta. A proposta não foi levada adiante.
- 11) **Qualificar a Educação:** Os orçamentos destacam as divisões estruturantes da Educação tornando invisível qualquer ação estratégica. A diversas propostas do plano de governo não tiveram visibilidade nos orçamentos. A manutenção e as rotinas absorveram essas ideias. O governo que não tem metas para educação, não possui governabilidade sobre suas propostas. O tecnicismo sumiu com as propostas.
- 12) **Qualificar a Cultura:** Os orçamentos não fazem referência às propostas estratégicas da cultura. Os orçamentos só mostram atividades rotineiras e de manutenção. Não há ligação entre plano de governo e orçamento para a cultura.
- 13) **Qualificar Esporte e Juventude:** Os orçamentos não fazem referência às propostas de esporte juventude. Os orçamentos só mostram atividades rotineiras e de manutenção. Não há ligação entre plano de governo e orçamento para o esporte e juventude.
- 14) **Segurança Pública:** Os orçamentos não fazem referência às propostas de segurança pública. Os orçamentos só mostram atividades dos bombeiros e defesa civil. Os projetos colocam tudo na manutenção. Não há ligação entre plano de governo e orçamentos para a segurança pública.
- 15) **Defesa Civil:** Os orçamentos fazem referência às propostas de manutenção dos bombeiros e defesa civil. Todas as propostas estratégicas do plano de governo sumiram. Não há ligação entre plano de governo e orçamentos para a segurança pública.

- 16) Qualificar Saúde:** Os orçamentos fazem referência às propostas de manutenção e serviços de saúde prestado à população. A estrutura do orçamento segue a estrutura administrativa e os projetos estratégicos foram incluídos nesses projetos de manutenção. Não há ligação entre plano de governo e orçamentos para a saúde.
- 17) Proteção Ambiental:** Os orçamentos fazem referência aos projetos de manutenção, parque da ronda, educação ambiental e fundo do meio ambiente. Segue a estrutura da Secretaria. Os projetos estratégicos foram ignorados como em outras Secretarias. Todas as propostas estratégicas do plano de governo sumiram. Não há ligação entre plano de governo e orçamentos para a proteção ambiental.
- 18) Desenvolvimento Social:** Os orçamentos fazem referência às propostas de manutenção e serviços da assistência social, trabalho e habitação. A estrutura do orçamento segue a estrutura administrativa e os projetos estratégicos foram incluídos nesses projetos de manutenção. Não há ligação entre plano de governo e orçamentos para a saúde.
- 19) Turismo:** Os orçamentos fazem referência às propostas de manutenção, infraestrutura, eventos e conservação de pontos turísticos. A estrutura do orçamento segue a estrutura administrativa e os projetos estratégicos foram incluídos nesses projetos de manutenção. Não há ligação entre plano de governo e orçamentos para o turismo.
- 20) Políticas para Mulheres:** Os orçamentos não fazem referência às propostas de políticas para mulheres ou direitos humanos. A estrutura do orçamento segue a estrutura administrativa do gabinete do prefeito. Os projetos estratégicos foram incluídos nesses projetos de manutenção. Não há ligação entre plano de governo e orçamentos para o turismo.

Percebe-se, nas análises do plano de governo, PPA e orçamentos que as propostas estratégicas foram sumindo ao decorrer do processo de planejamento, tornando-o tradicional ou normativo, como descrito por Matus (1993, p. 509):

... é comum ver os departamentos de orçamento atuando como se fossem agentes de finanças, sem qualquer responsabilidade pela eficácia real da gestão pública. Não trabalham com objetivos e metas precisas, não estabelecem normas de custos nem de qualidade dos serviços, não acompanham a atividade real que está por trás do orçamento por programas, nem tampouco se interessam pela eficácia direcional dos programas aparentes que financiam. A gerência por programa está ausente e encoberta por uma orçamentação por objetivos meramente formal, na qual o que interessa é fixar cotas de gastos que respeitem o limite das receitas sobrepõe-se, simplesmente, ao nome de cada unidade administrativa como uma etiqueta, o nome do programa, subprograma ou atividade.

Esse processo ficou claro quando, no PPA, não foram estabelecidos metas e indicadores. Alguns destes tiveram a indicação de que estavam em construção e todo o pensamento estratégico foi engolido pela gestão burocrática, a qual, junto com o congelamento das propostas estratégicas aconteceram pelo fato de que a técnica de planejamento adotada foi a tradicional, vendida como o método mais correto. Além disso, a baixa capacidade pessoal dos líderes políticos e a reduzida capacidade institucional, formam o ambiente perfeito para que a maioria das propostas do plano de governo desapareçam entre os programas de serviços, manutenção e gestão.

A negligência menos declarada que marca, com poucas exceções, as lideranças políticas latino-americanas é a sua baixa capacidade pessoal de governo. O drama central desses povos é que a essa deficiência pessoal soma-se a baixa capacidade institucional, isto é, falta de perícia no aparelho burocrático. A tragédia que se segue ao drama torna-se evidente quando constatamos que nenhum dirigente admite a primeira acusação, e a comédia fica triste quando, ante a evidência dos fatos, os afetados se aferram a segunda acusação sobre a causa da má gestão pública. A incompetência não tem “incompetentes”, é incorpórea, é sempre de outros, anônimos ou de entidades abstratas de médio e baixo escalão. Uma questão central, que revela as raízes e a renitente constância da baixa capacidade pessoal e institucional de governo, é o desprezo e a incompreensão acerca do planejamento e das ciências e técnicas de governo (MATUS, 1966b, p. 40).

A falta de conhecimento de os líderes políticos sobre planejamento governamental é o terreno fértil para os técnicos burocráticos manterem o padrão tradicional e limitado de planejamento. Como eles não conhecem e não se preparam para exercer uma gestão pública moderna, são presas fáceis para essa burocracia. O arcabouço legal com um grande número de normas e leis fornece a essa burocracia o poder para manipular e distorcer as ações estratégicas de uma gestão, uma vez que os partidos políticos não são escolas de governo, ou seja, a capacitação dos líderes políticos e das camadas tecnopolíticas são uma necessidade urgente para transformar as gestões públicas, porque adotar o planejamento como forma de aumentar a capacidade de governar é uma decisão política. A complexidade da gestão pública tem exigido

um novo perfil de político. Matus descreveu como a maioria da classe política pensa ao governar:

Governa-se de costas para as ciências e técnicas de governo, respaldado em um praticismo extremamente rudimentar e superficial. Não deve causar estranheza, portanto, o fato de as lideranças políticas apresentarem capacidade muito abaixo da mínima exigida pela complexidade dos problemas a serem enfrentados. O resultado é lamentável, porque os dirigentes e governantes acabam sendo conduzidos e governados pela complexidade das circunstâncias, e o povo, frustrado, acaba de desqualificá-los (MATUS, 1996, p. 38).

Realiza-se a apresentação do plano de governo, do PPA e os orçamentos da gestão municipal de 2017-2020 da cidade de São Francisco de Paula. Analisa-se e compara-se os 20 eixos ou macro desafios ao longo dos processos de planejamento. Indica-se algumas hipóteses para o sumiço das propostas estratégicas no PPA e orçamentos. Constata-se que as teorias e metodologias apresentadas anteriormente não serviram de referência para a equipe de planejamento da gestão municipal.

Esta pesquisa e análise será utilizada, por meio de um código de cores, para elaborar o mapa TRM de alinhamento do planejamento municipal, no qual o leitor poderá visualizar todo esse trabalho de uma forma rápida e direta. Esta forma de apresentação poderá ser um meio rápido de análise dos planejamentos dos municípios, visando a conscientização da necessidade de se usar metodologias e conceitos de planejamento governamental.

7 METODOLOGIA *TECHNOLOGY ROADMAPPING* E A ESTRUTURAÇÃO DO MAPA DE PLANEJAMENTO

Nesta seção, apresenta-se a *Technology Roadmapping* (TRM), um método de gestão de tecnologia, e sua adequação governamental para a estruturação do mapa de planejamento da gestão municipal 2017-2020 da cidade de São Francisco de Paula-RS. O objetivo é usar os conceitos da TRM no contexto governamental, visando construir um mapa do alinhamento da metodologia de planejamento (federal-municipal) somado ao alinhamento do ciclo de planejamento da gestão municipal pesquisada através da análise do plano de governo, PPA e orçamentos. Com base na análise da metodologia do PPA e as análises dos documentos que compõem o ciclo de planejamento municipal pode-se elaborar um mapa que mostre o cenário em uma ferramenta visual.

Serão apresentados os conceitos, histórico resumido, os benefícios e como será estruturado o mapa TRM do planejamento governamental, visando dar o suporte para a descrição final desta pesquisa. Destaca-se que a “tecnologia” que o método TRM aborda para as empresas é adequada para o cenário governamental como a técnica, o método ou metodologia de planejamento utilizada tendo como referencial a metodologia do governo federal adotada em 2012. Esta “tecnologia” adotada está alinhada com os autores Matus e De Toni, a referência teórica.

Phaal et al. (2004a, p. 24) afirmam que: “o termo “tecnologia” pode ser entendido com um tipo específico de conhecimento, que pode estar ou não embutido em um artefato físico, tal como uma máquina, um componente, um sistema ou um produto”. No caso da pesquisa, se refere ao sistema de planejamento adotado pela gestão municipal.

Wilyard e McClees (1987, p. 14) explicam que: “o termo tecnologia foi usado no nome *technology Roadmapping* em seu contexto mais amplo, no qual significa a aplicação da ciência para a resolução de problemas de capacidade de desenvolvimento, de mercado de competição e de desempenho”. No contexto governamental, esse conceito pode ser adequado para usar a ciência para resolver os problemas da cidade e para a sociedade que terá como resultado a solução dos problemas. Neste sentido, a tecnologia do conhecimento de planejamento é algo necessário para qualquer governo.

Se tomada no contexto governamental atual, Phaal, Farruck e Probert (2001b, p. 23) relatam que: “muitos gestores ainda não possuem plena consciência da importância estratégica da “tecnologia” em agregar valor e vantagem competitiva as suas companhias”. Na gestão pública, ter uma equipe com conhecimento de planejamento é uma grande vantagem

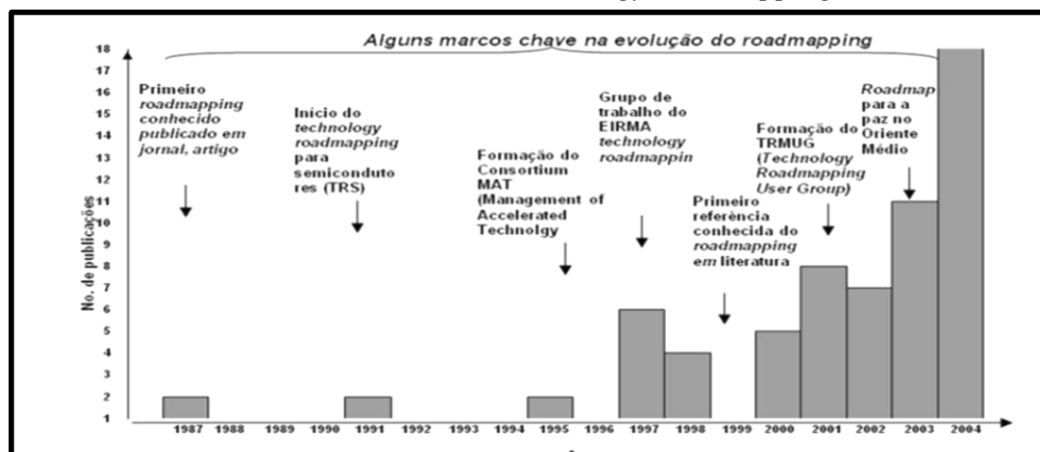
competitiva no cenário governamental que pode garantir a coordenação e a governabilidade de um governo.

7.1 BREVE HISTÓRIA DA *TECHNOLOGY ROADMAPPING*

A história da TRM mostra a busca de uma visão ou estratégia de gerenciamento corporativo, assim como busca-se uma maneira de melhor governar. “A technology Roadmapping (TRM) é uma técnica de planejamento e gerenciamento corporativo, que vêm sendo utilizada para alinhar objetivos organizacionais e recursos tecnológicos em empresas de manufaturas e de serviços”. (WEELS *et al.*, 2004; PHAAL, 2005 apud FLEURY, 2007, p. 11). A TRM foi construída para atender grandes corporações que se encontram em diversos continentes e é fruto da globalização da economia mundial. Probert e Radnor (2003 apud Phaal *et al.*, 2004a, p. 9):

identificam as suas raízes na abordagem da indústria automotiva americana que, seguida pela Motorola e a Corning, adotou processos sistemáticos de roadmaps ao final dos anos 70 e começo dos 80. Estima-se que o TRM permaneceu, aproximadamente por 20 anos, dentro destas empresas. O primeiro artigo a abordar especificamente o TRM veio apenas em 1987, na atual revista *Research Technology Management*, publicado pelo diretor de planejamento tecnológico da Motorola.

O processo de desenvolvimento da TRM levou anos assim como o processo de desenvolvimento da metodologia de planejamento no Brasil. Phaal, Farrukh e Probert (2005 apud OLIVEIRA; FLEURY, 2009) realizaram um levantamento sistemático em publicações científicas internacionais com o objetivo de identificar o crescimento do TRM, além de indicar o surgimento de grupos de pesquisa envolvendo a prática do método. Os resultados estão no Gráfico 16.

Gráfico 16 - Histórico do *technology Roadmapping*

Fonte: Oliveira e Fleury (2009).

Este breve resumo da TRM comprova que o planejamento precisa de tempo e experiência para se consolidar. A pesquisa e os estudos para melhor qualificar o método são um processo contínuo como é o processo de planejamento governamental. No caso da história do planejamento da cidade de São Francisco de Paulo, sua história recém começou em 2010 e ainda não criou uma estrutura organizacional e de pessoal voltada para o planejamento. Na verdade, não despertou ainda para ver e solucionar essa carência. Espera-se que este estudo seja uma iniciativa que contribuirá para esse processo na cidade.

7.2 CONCEITOS E BENEFÍCIOS DA *TECHNOLOGY ROADMAPPING*

Os conceitos e os benefícios da TRM serão apresentados para que se possa começar a descrever as adequações para o cenário governamental. Utiliza-se o que for aplicável nesta pesquisa e assim começa-se a estrutura do mapa de planejamento. Uma das principais vantagens dessa metodologia é a apresentação de uma estratégia de uma forma visual e de fácil comparação.

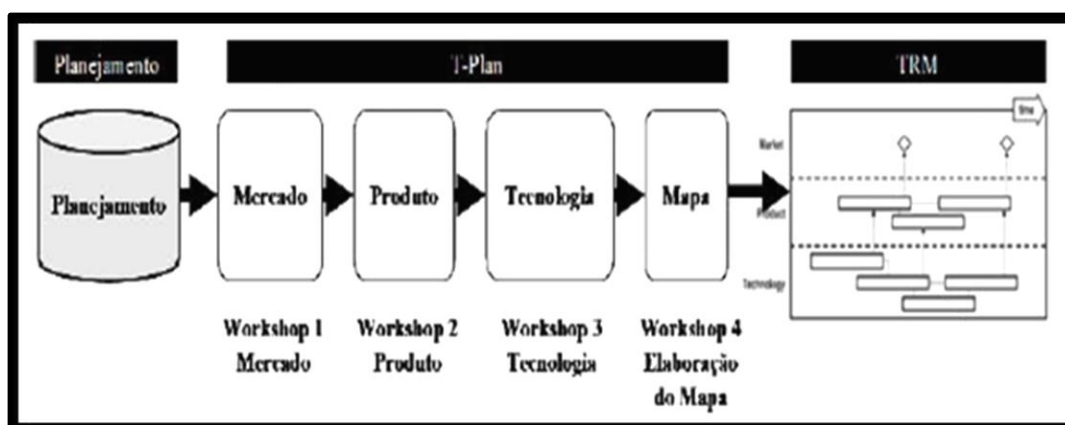
O TRM é um método de gerenciamento utilizado para suportar o planejamento estratégico tecnológico em empresas. Ele auxilia na estruturação, no desdobramento, na comunicação e no estabelecimento da visão de futuro da organização e na sua integração com os planos de mercado, produto e tecnologia. (PHAAL; FARRUCK; PROBERT, 2001b, p. 12).

Em resumo, é um método gráfico que permite estabelecer uma visão da estratégia tecnológica para criar decisões em um mercado competitivo. Neste caso, utiliza-se esse método gráfico para mostrar o planejamento governamental municipal.

Segundo a definição proposta por Phaal *et al* (2004, p. 14), “o TRM é um método que busca auxiliar a integração entre o planejamento estratégico e o desenvolvimento de novos produtos e tecnologias, através de uma representação gráfica”. No ambiente governamental, os novos produtos ou tecnologias poderiam ser os novos programas temáticos que atacariam os problemas da cidade. O planejamento estratégico seria o plano de governo e PPA. Há várias maneiras de elaborar um *roadmap*, mas Phaal *et al* (2004) propõem o *T-Plan* como guia para elaboração do TRM. Nesta pesquisa, tem-se como foco somente o planejamento estratégico, a análise de mercado (visão estratégica) e a elaboração do mapa adequado ao ambiente governamental, portanto, não será desenvolvido nenhum produto ou tecnologia.

Na figura 8 apresentamos o modelo da TRM:

Figura 7 - Processo de elaboração do *technology Roadmapping*

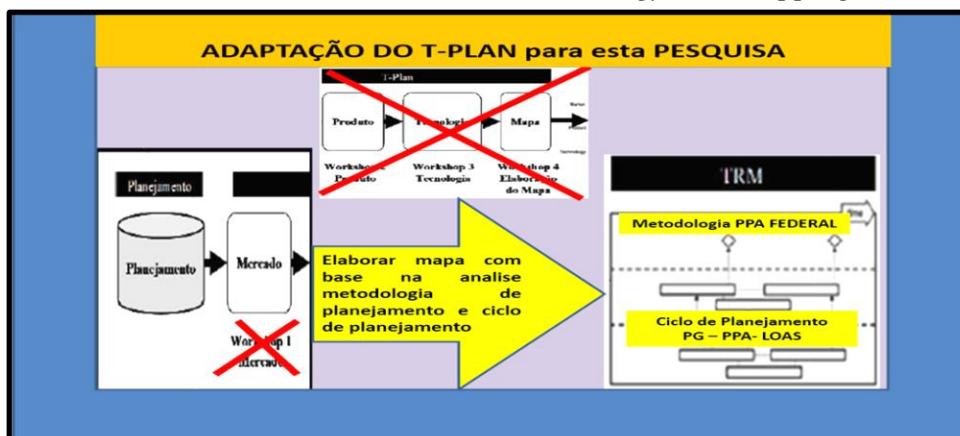


Fonte: Phaal *et al* (2004, p. 23).

Neste estudo, não serão executados os *workshops* (mercado, produto e tecnologia) proposto por Phaal *et al.* (2004) no processo de elaboração tipo *T-Plan*, mas se visualiza se o planejamento do município de São Francisco de Paula está alinhado com o planejamento do governo federal através de um mapa com parâmetros somado ao alinhamento do ciclo de planejamento da atual gestão. Este mapa será o resultado de uma análise da metodologia de planejamento e o desenvolvimento planejamento nas diversas fases.

Na figura 9 apresentamos a adaptação do T-Plan da TRM:

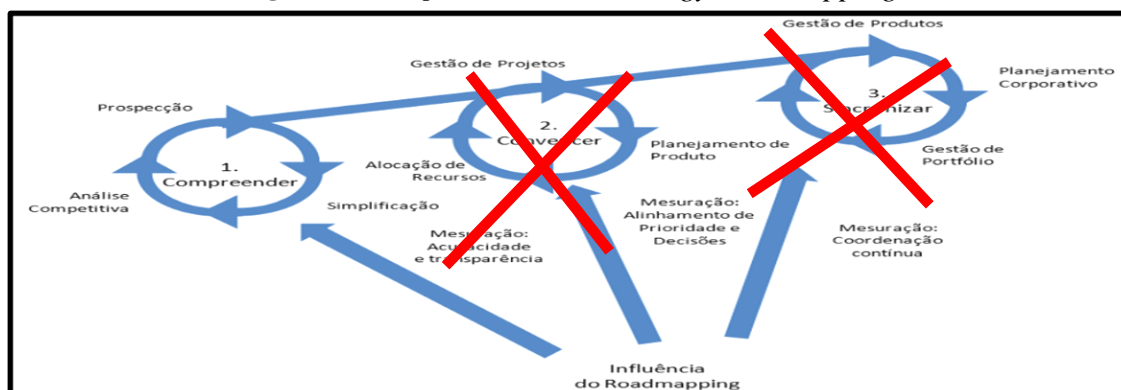
Figura 8 - Adaptação do T-Plan. do *technology Roadmapping*



Fonte: elaborada com base no T-Plan do Phaal (2007).

Ainda sobre os usos potenciais do TRM, Kappel (2001) propõe três esferas de influência para esclarecer a interação dessa metodologia com outras esferas, conforme a Figura 10.

Figura 9 - Usos potenciais do *technology Roadmapping*



Fonte: Kappel (2001, p. 32).

A primeira esfera está relacionada à compreensão do ambiente competitivo através da análise dos concorrentes e da prospecção. No caso das empresas. No foco governamental va, tenciona-se buscar o comparativo com a metodologia de planejamento e a análise os documentos de planejamento. Esta esfera é a que interessa para a pesquisa, pois as outras duas não são utilizadas. O objetivo é “compreender” como foi realizado o planejamento e sua interação ao longo do tempo e da gestão municipal a ser estudada.

A segunda diz respeito à contribuição na priorização dos projetos de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) de acordo com o cenário levantado, o planejamento do produto e os recursos disponíveis na empresa. Esta esfera ou etapa do TRM não será executada nesta pesquisa. Na terceira esfera, o TRM auxilia na sincronização do planejamento estratégico da

empresa com a gestão do portfólio de projetos. Esta esfera ou etapa também não será utilizada nesta pesquisa.

Esta ferramenta (TRM) teve sua origem em ambientes empresariais de alta tecnologia e grande competitividade, facilitando a tomada de decisão. No ambiente governamental, ela poderá trazer a visualização gráfica de todo o processo de planejamento da gestão municipal estudada de modo que a análise do plano de governo, PPA e orçamentos seja visto através do mapa que será elaborado. A intenção é demonstrar de uma forma clara e de fácil percepção a qualidade ou não do planejamento pensado e executado. De forma geral, Phaal e Muller (2009) alegam que o formato do *roadmap* pode ser traduzido como uma lente estratégica. A Figura 11 adaptada abaixo ilustra esta afirmação:

Figura 10 - Lente sobre o alinhamento de planejamento



Fonte: elaborada com base na lente de Phaal e Muller (2009).

Os conceitos da TRM apresentados com foco empresarial e adaptados para o cenário governamental demonstram sua utilidade para compreender e descrever uma análise sobre uma gestão pública. O leitor rapidamente pode entender o nível da gestão e, no caso do planejamento do governo, é uma ferramenta que pode ser usada na análise comparativa entre vários municípios. Os benefícios dessa ferramenta são muitos no cenário empresarial. O crescente aumento de sua utilização demonstra isso como foi discutido em seu histórico. Garcia e Bray (2008) enfatizam que, tanto para uma corporação individual como para um setor industrial, o TRM apresenta vários usos potenciais. Porém, as três utilidades são:

- a) auxiliar no desenvolvimento de um consenso em relação aos objetivos pretendidos e às tecnologias necessárias para alcançar esses objetivos;

- b) prover um mecanismo de ajuda aos especialistas para prospectar o desenvolvimento de tecnologias em áreas foco; e
- c) prover uma estrutura que possibilite o planejamento e a coordenação dos desenvolvimentos tecnológicos, tanto dentro de uma empresa como para uma indústria.

O seu uso na área governamental ainda é muito restrito, porque precisa ser adaptado ao setor público. No entanto, o grande benefício dessa ferramenta é a apresentação visual de cenários, estudos e comparativos para fins de tomada de decisões. Conheci essa ferramenta em uma apresentação de uma modelagem de um software e achei bem prática e de fácil entendimento, pois não tinha muita vivência na área. a proposta é, além de apresentar uma análise bem profunda do planejamento governamental, demonstrar de uma forma concisa e visual todo esse trabalho de análise e pesquisa documental.

Mostra-se os objetivos do governo estudado e seu processamento apontando os problemas, visando buscar soluções para as dificuldades encontradas. Demonstra-se a sociedade, que não é especialista em gestão pública, qual o nível de conhecimento sobre planejamento desta e outras gestões, apontando um caminho para melhorar a gestão pública. Ressalta-se a importância de se ter uma estrutura adequada para fins de exercer essa função de planejamento com uso de ferramentas e conceitos novos, ainda não utilizados nas gestões municipais.

Os benefícios da ferramenta TRM que são apresentados demonstram que tem muita utilidade para a compreensão principalmente pelas pessoas que não dominam os conceitos de uma gestão pública. A visualização permite o entendimento da análise na forma de uma imagem que pode ser comparada com outras imagens e assim se tem uma fotografia real do momento da gestão pública. No caso, elabora-se uma imagem de quatro anos da gestão municipal.

7.3 ADEQUAÇÃO E APLICAÇÃO DA *TECHNOLOGY ROADMAPPING* AO CENÁRIO GOVERNAMENTAL

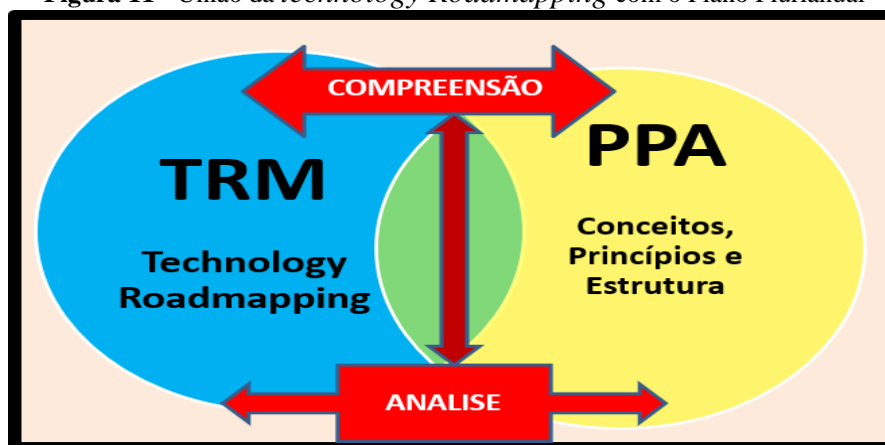
Descreve-se como se adaptar a metodologia TRM utilizando a análise do alinhamento da metodologia de planejamento e o alinhamento do ciclo de planejamento da gestão 2017-2020. O mapa terá duas partes distintas. A primeira parte será a análise da metodologia do PPA municipal com a metodologia federal. A segunda parte será a análise de todo o ciclo de

planejamento com base no plano de governo, PPA e leis orçamentárias. No final, junta-se as duas partes e forma-se o mapa do planejamento total.

7.3.1 Primeiro Mapa – Metodologia e Mapa de Alinhamento do Planejamento Plurianual

Adequa-se a teoria do TRM ao contexto do planejamento governamental, para demonstrar como serão construídos o mapa do alinhamento da metodologia do governo federal com a metodologia adotada pela gestão municipal 2017-2020, conforme Figura 12:

Figura 11 - União da *technology Roadmapping* com o Plano Plurianual



Fonte: elaborada a partir dos dados da pesquisa (2021).

Considerando que o PPA é um produto comum entre as esferas federal e municipal, então podem ser consideradas em um mercado específico e comum. O cliente (a população) é o mesmo destinatário das ações governamentais das esferas federal e municipal. Os objetivos e metas institucionais são interligados, integrados e seguem o mesmo destino. Em outras palavras, demonstram que os gestores precisam valorizar a macro função do planejamento de suas gestões.

Para conhecer o alinhamento técnico de planejamento proposto por esta pesquisa, além de utilizar as referências teóricas do planejamento governamental federal, da ferramenta TRM, será realizada uma pesquisa documental do PPA Municipal (2018-2021) para construir o seguinte caminho:

a. utilizar os parâmetros técnicos (conceitos, princípios e estrutura do PPA) de planejamento governamental apresentados na seção IV sobre a teoria do planejamento governamental;

- b. realizar a análise comparativa entre PPA municipal e metodologia para elaboração do PPA (2012) do governo federal;
- c. estruturar o mapa (TRM) com base nos parâmetros técnicos de planejamento definidos e análise realizada

Robert (2001b) pontua que a arquitetura básica do TRM pode ser desdobrada em vários modelos e tipos de rotas tecnológicas, conforme os propósitos e abrangências, indo desde produtos de uma empresa específica, até setores industriais e políticas governamentais de ciência e tecnologia. Como o propósito desta pesquisa é verificar o alinhamento técnico do planejamento governamental (PPA e Ciclo), adapta-se a ferramenta para visualização e compreensão da situação do mercado via análise do PPA.

Este processo envolve pesquisa documental que demonstra o planejamento municipal. Pretende-se elaborar o mapa do alinhamento técnico do PPA com base em parâmetros previamente definidos somado ao mapa do alinhamento do ciclo de planejamento (PG-PPA-LOAS). Os gestores eleitos das esferas federal e municipal, ao elaborarem sua visão estratégica e definirem os macros desafios, se utilizassem o mesmo método, teriam a mesma conclusão sobre seus problemas com a ressalva da dimensão e proporção da população beneficiada: educação, saúde, desenvolvimento, segurança, melhoria da qualidade de vida da população, etc.

Deve-se deixar claro que o objetivo é verificar se o uso da mesma tecnologia de planejamento produz resultados positivos como a solução de vários problemas através da visibilidade desses problemas com recursos alocados. No cenário governamental, a TRM proporciona a possibilidade de elaborar um mapa (representação gráfica) que possibilite a visualização dos conceitos principais e estruturas do PPA municipal estudado com o do governo federal. A estrutura do mapa da primeira parte do objeto desta pesquisa ficou como exposto no Quadro 19.

Quadro 21 - Estrutura do mapa do alinhamento Plano Plurianual de São Francisco de Paula x Metodologia Federal

ALINHAMENTO METODOLOGIA FEDERAL X PPA MUNICIPAL 2018-2021 SÃO FRANCISCO DE PAULA RS			
Item	Descrição do Parâmetro	PPA 2018-2021	ANALISE
1	Dimensão Estratégica	Visão estratégica do município	
2	Programas Temáticos	Criados em função dos macro problemas	
3	Programas de Gestão, Manutenção e Serviços	Criados em função da rotina de gestão	
4	Objetivos	Descreve o que vai ser feito	
5	Metas	Medida de alcance dos objetivos	
6	Iniciativa	Declararam entregas de bens e serviços	
7	Participação Social	Trabalho de toda a sociedade no Plano	
8	Regionalização	Limites e potencialidades do município	
9	Conhecimento Políticas Públicas	Conhecimento de demandas	
10	Execução de Políticas Públicas	Previsão de execução no Plano	
11	Parcerias	Identificação e ações conjuntas	
12	Foco na Efetividade	Resultados transformadores	
13	Foco na Eficácia	Trabalho e equipe tática (pensadores)	
14	Diretriz na Alocação Orçamentária	Definição de Prioridades	

Fonte: elaborado a partir dos dados da pesquisa referente à teoria TRM (2021).

Esses parâmetros foram apresentados e definidos na seção IV sobre planejamento governamental. O mapa é constituído por três colunas. A primeira é o parâmetro de análise. A segunda vai descrever o conteúdo do PPA SFP e a terceira descreve a análise do autor. Phaal, Farruck e Probert (2001a) tratam cada aplicação de forma diferenciada das outras aplicações. Isso depende das necessidades específicas da organização, do foco da área analisada e do contexto da empresa em relação aos sistemas predominantes, processos, ferramentas, informações disponíveis e cultura.

O mapa do alinhamento do PPA será constituído de diversas colunas, sendo que a primeira é a base com preenchimento na cor verde. A segunda e terceira serão preenchidas da mesma cor verde se o PPA estiver alinhado. Se estiver parcialmente alinhado a cor será amarela. Se estiver totalmente desalinhado a cor será vermelha. Este método será adotado no segundo mapa do alinhamento do planejamento. Caso o PPA municipal esteja **totalmente alinhado** com a metodologia federal o preenchimento de fundo fica como demonstrado no Quadro 20.

Quadro 22 - Alinhamento total do Plano Plurianual x Metodologia Federal

MAPA ALINHAMENTO PPA			
ALINHAMENTO METODOLOGIA FEDERAL X PPA MUNICIPAL 2028-2021 SÃO FRANCISCO DE PAULA RS			
Item	Descrição do Parâmetro	PPA 2018-2021	ANALISE
1			
2			
3			
4			
5			
6			
7			
8			
9			
10			
11			
12			
13			
14			
13			
14			

Fonte: elaborado a partir dos dados da pesquisa (2021).

Caso o PPA municipal esteja **parcialmente alinhado** com a metodologia federal o preenchimento de fundo fica de acordo com o Quadro 21.

Quadro 23 - Alinhamento parcial do Plano Plurianual

MAPA ALINHAMENTO PPA			
ALINHAMENTO METODOLOGIA FEDERAL X PPA MUNICIPAL 2028-2021 SÃO FRANCISCO DE PAULA RS			
Item	Descrição do Parâmetro	PPA 2018-2021	ANALISE
1			
2			
3			
4			
5			
6			
7			
8			
9			
10			
11			
12			
13			
14			
13			
14			

Fonte: elaborado a partir dos dados da pesquisa (2021).

Caso o PPA municipal esteja **totalmente desalinhado** com a metodologia federal o preenchimento de fundo está exibido no Quadro 22.

Quadro 24 - Totalmente desalinhado o Plano Plurianual

MAPA ALINHAMENTO PPA			
ALINHAMENTO METODOLOGIA FEDERAL X PPA MUNICIPAL 2018-2021 SÃO FRANCISCO DE PAULA RS			
Item	Descrição do Parâmetro	PPA 2018-2021	ANALISE
1			
2			
3			
4			
5			
6			
7			
8			
9			
10			
11			
12			
13			
14			
13			
14			

Fonte: elaborado a partir dos dados da pesquisa (2021).

7.3.2 Segundo Mapa – Mapa do Alinhamento do Ciclo de Planejamento

Na seção VI apresenta-se diversos quadros demonstrando o conteúdo do plano de governo, PPA e orçamentos com respectivas análises. Estes quadros, ao serem juntados, formarão o segundo mapa. O mapa do alinhamento do ciclo de planejamento da gestão 2017-2020 da cidade de São Francisco de Paula-RS. Este mapa vai demonstrar graficamente como está o alinhamento do planejamento da atual gestão. O padrão de cores seguirá o mesmo do mapa de alinhamento do PPA. Verde alinhado, amarelo parcialmente alinhado e vermelho totalmente desalinhado. Caso o PPA e os orçamentos estejam **totalmente alinhados** com o plano de governo, o preenchimento de fundo ficará como mostra o Quadro 23.

Quadro 25 - Ciclo de planejamento alinhado

MAPA ALINHAMENTO CICLO DE PLANEJAMENTO - PG-PPA-LOAS									
Item	PLANO DE GOVERNO		PLANO PLURIANUAL 2018-2021			ORÇAMENTOS 2018-2019-2020			
	Eixo Central Macrodesafio	Ações Propostas	ÓRGÃO/PROGRAMA	AÇÕES DO PROGRAMA	ANÁLISE COMPARATIVA PG-PPA	2018	2019	2020	ANÁLISE COMPARATIVA PG
1.									
2.									
3.									
4.									
5.									
6.									
7.									
8.									
9.									
10.									
11.									
12.									
13.									
14.									
15.									
16.									
17.									
18.									
19.									
20.									

Fonte: elaborado a partir dos dados da pesquisa (2021).

Caso o PPA e os orçamentos estejam **parcialmente alinhados** com o plano de governo, o preenchimento está demonstrado no Quadro 24.

Quadro 26 - Ciclo de planejamento parcialmente alinhado

MAPA ALINHAMENTO CICLO DE PLANEJAMENTO - PG-PPA-LOAS									
Item	PLANO DE GOVERNO		PLANO PLURIANUAL 2018-2021			ORÇAMENTOS 2018-2019-2020			
	Eixo Central Macrodesafio	Ações Propostas	ÓRGÃO/PROGRAMA	AÇÕES DO PROGRAMA	ANÁLISE COMPARATIVA PG-PPA	2018	2019	2020	ANÁLISE COMPARATIVA PG
1.									
2.									
3.									
4.									
5.									
6.									
7.									
8.									
9.									
10.									
11.									
12.									
13.									
14.									
15.									
16.									
17.									
18.									
19.									
20.									

Fonte: elaborado a partir dos dados da pesquisa (2021).

Caso o PPA e os orçamentos estejam **totalmente desalinhados** com o plano de governo, o preenchimento de fundo ficará como no Quadro 25.

Quadro 27 - Ciclo de planejamento totalmente desalinhado

MAPA ALINHAMENTO CICLO DE PLANEJAMENTO - PG-PPA-LOAS									
Item	PLANO DE GOVERNO		PLANO PLURIANUAL 2018-2021			ORÇAMENTOS			ANÁLISE COMPARATIVA DE
	Eixo Central Macrodesafio	Ações Propostas	ORÇÃO/PROGRAMA	AÇÕES DO PROGRAMA	ANÁLISE COMPARATIVA PG-PPA	2018	2019	2020	
1.									
2.									
3.									
4.									
5.									
6.									
7.									
8.									
9.									
10.									
11.									
12.									
13.									
14.									
15.									
16.									
17.									
18.									
20.									

Fonte: elaborado a partir dos dados da pesquisa (2021).

A junção do mapa de alinhamento do PPA com o mapa do alinhamento do ciclo de planejamento será o resultado final dessa pesquisa que irá proporcionar ao leitor uma visão ampla e clara do cenário de planejamento estudo. Este mapa TRM final chamamos de **MAPA TRM: ALINHAMENTO DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL - GESTÃO 2010-2020 - SÃO FRANCISCO DE PAULA.**

É o retrato gráfico do estudo do planejamento realizado pela gestão 2017-2020, na cidade de São Francisco de Paula-RS. Estabelece-se, da mesma forma, o mesmo código de cores, com três possibilidades. Lembrando que poderá ter outras variações específicas em função da análise qualitativa realizada na seção VI. Caso o MAPA TRM: ALINHAMENTO DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL esteja **totalmente alinhado** com o plano de governo, o preenchimento de fundo ficará como demonstrado no Quadro 26:

Quadro 28 - Ciclo de planejamento totalmente desalinhado

MAPA TRM: ALINHAMENTO DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL - GESTÃO 2010-2020 - SÃO FRANCISCO DE PAULA													
MAPA ALINHAMENTO PPA				MAPA ALINHAMENTO CICLO DE PLANEJAMENTO - PG-PPA-LOAS									
ALINHAMENTO METODOLOGIA FEDERAL X PPA MUNICIPAL 2010-2021 SÃO FRANCISCO DE PAULA RS				PLANO DE GOVERNO			PLANO PLURIANUAL 2010-2021			ORÇAMENTOS 2010-2019-2020			
Item	Descrição do Projeto	PPA 2010-2021	ANÁLISE	Item	Eixo Central Macrodesafio	Ações Propostas	ORÇÃO/PROGRAMA	AÇÕES DO PROGRAMA	ANÁLISE COMPARATIVA PG-PPA	2010	2019	2020	ANÁLISE COMPARATIVA PG
1				1									
2				2									
3				3									
4				4									
5				5									
6				6									
7				7									
8				8									
9				9									
10				10									
11				11									
12				12									
13				13									
14				14									
15				15									
16				16									
17				17									
18				18									
19				19									
20				20									

Fonte: elaborado a partir dos dados da pesquisa (2021).

Caso o MAPA TRM: ALINHAMENTO DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL esteja **parcialmente alinhado** com o plano de governo, o preenchimento de fundo ficará como o Quadro 27.

Quadro 29 – Mapa do Technology Roadmapping parcialmente alinhado

MAPA TRM: ALINHAMENTO DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL - GESTÃO 2010-2020 - SÃO FRANCISCO DE PAULA													
MAPA ALINHAMENTO PPA				MAPA ALINHAMENTO CICLO DE PLANEJAMENTO - PG-PPA-LOAS									
ALINHAMENTO METODOLOGIA FEDERAL X PPA MUNICIPAL 2010-2021 SÃO FRANCISCO DE PAULA RS				PLANO DE GOVERNO			PLANO PLURIANUAL 2010-2021			ORÇAMENTOS 2010-2019-2020			
Item	Descrição do Projeto	PPA 2010-2021	ANÁLISE	Item	Eixo Central Macrodesafio	Ações Propostas	ORÇÃO/PROGRAMA	AÇÕES DO PROGRAMA	ANÁLISE COMPARATIVA PG-PPA	2010	2019	2020	ANÁLISE COMPARATIVA PG
1				1									
2				2									
3				3									
4				4									
5				5									
6				6									
7				7									
8				8									
9				9									
10				10									
11				11									
12				12									
13				13									
14				14									
15				15									
16				16									
17				17									
18				18									
19				19									
20				20									

Fonte: elaborado a partir dos dados da pesquisa (2021).

Caso o MAPA TRM: ALINHAMENTO DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL esteja **totalmente desalinhado** com o plano de governo, o preenchimento de fundo ficará como exibido no Quadro 28.

Quadro 30 – Mapa do *Technology Roadmapping* totalmente desalinhado

MAPA TRM: ALINHAMENTO DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL - GESTÃO 2010-2020 - SÃO FRANCISCO DE PAULA													
MAPA ALINHAMENTO PPA				MAPA ALINHAMENTO CICLO DE PLANEJAMENTO - PG-PPA-LOAS									
ALINHAMENTO METODOLOGIA FEDERAL E PPA MUNICIPAL 2010-2021 SÃO FRANCISCO DE PAULA RS				PLANO DE GOVERNO		PLANO PLURIANUAL 2010-2021			ORÇAMENTOS 2010-2019-2020				
Item	Descrição do Projeto	PPA 2010-2021	ANÁLISE	Item	Eixo Central Macrodesafios	Ações Propostas	ORÇÃO/PROGRAMA	AÇÕES DO PROGRAMA	ANÁLISE COMPARATIVA PG-PPA	2010	2019	2020	ANÁLISE COMPARATIVA PG-
1				1									
2				2									
3				3									
4				4									
5				5									
6				6									
7				7									
8				8									
9				9									
10				10									
11				11									
12				12									
13				13									
14				14									
15				15									
16				16									
17				17									
18				18									
19				19									
20				20									

Fonte: elaborado a partir dos dados da pesquisa (2021).

Para concluir esta seção, mostra-se a TRM com seu resumo histórico, seus conceitos e a adaptação que se elaborou do cenário empresarial para o cenário governamental, expõe-se como o mapa do alinhamento do planejamento governamental será construído com base nas pesquisas e análise realizadas do ciclo de planejamento. A análise da metodologia do governo federal e o PPA municipal será apresentada na próxima seção, com a elaboração final do mapa.

8 ELABORAÇÃO DO *TECHNOLOGY ROADMAPPING* E ANÁLISE DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL DA GESTÃO 2017-2020

Apresenta-se o mapa (TRM) e a análise do alinhamento da metodologia federal com a metodologia de elaboração do PPA municipal configurando a primeira parte do mapa TRM final. A segunda parte do mapa TRM final será elaborado com a apresentação do mapa do alinhamento entre plano de governo, PPA e orçamentos da gestão municipal e sua análise. Encerra-se esta seção apresentando o mapa TRM final com o mapa de planejamento da gestão municipal 2017-2020 da cidade de São Francisco de Paula-RS.

O objetivo desta seção é a apresentação do resultado final na forma de um mapa de toda a pesquisa realizada sobre o ciclo de planejamento da gestão 2017-2020, no qual se conhece sua capacidade de planejar, governar e implementar políticas. A representação gráfica apresentada permitirá ao leitor perceber de forma clara se o atual governo usou a metodologia federal como referência bem como o caminho das propostas percorrido nos documentos de planejamento analisados.

8.1 PARTE 1: ANÁLISE E ELABORAÇÃO DO *TECHNOLOGY ROADMAPPING* - METODOLOGIA DE ELABORAÇÃO DO PLANO PLURIANUAL

Os parâmetros que foram utilizados na análise do PPA foram apresentados na seção 4. Os conceitos utilizados foram retirados da metodologia do governo federal difundidas nos anos 2011 e 2012 que adota-se como referência por ser considerado um marco de evolução tecnológica do planejamento governamental no Brasil, fruto de anos de experiências na elaboração de PPAs desde a CF 88. O primeiro passo para elaboração do mapa TRM será a análise comparativa conceitual entre a metodologia federal e o PPA aprovados através da Lei nº 3312/2017 do município de São Francisco de Paula-RS. Verifica-se o alinhamento técnico que será demonstrado através de um código de cores no qual o verde significa o alinhamento total, o amarelo o alinhamento parcial e o vermelho o total desalinhamento.

A seguir apresentaremos a análise do Plano Plurianual no quadro 29:

Quadro 31 - Análise Plano Plurianual 2018-2021 - município de São Francisco de Paula

Item_ Parâmetro	Análise Sintética	
1.	Dimensão Estratégica	O PPA de São Francisco de Paula 2018-2021 não apresenta uma análise estratégica da cidade nem contextualização. A lei possui 12 artigos bem diretos e um anexo onde apresenta as áreas seguindo a estrutura organizacional da prefeitura. Não usou o conceito de visão de futuro nem estabeleceu macro objetivos ou desafios. O PPA não define áreas estratégicas com base em macro desafios. O PPA não se orientou pelo plano de governo demonstrando uma ruptura de planejamento. TOTALMENTE DESALINHADO.
2.	Programas Temáticos	O PPA de São Francisco de Paula 2018-2021 utiliza a nomenclatura programa temático na Lei, mas no anexo da lei essa nomenclatura desaparece. Sem macros objetivos ou desafios impossíveis de se construir programas temáticos ligados a esses objetivos. Demonstra claramente que os técnicos de planejamento desconheciam o conceito. TOTALMENTE DESALINHADO
3.	Programas de Gestão, Manutenção e Serviços	O PPA de São Francisco de Paula 2018-2021 utiliza a nomenclatura Programa de Gestão, Manutenção e Serviços na lei, mas no anexo não utiliza. O PPA foi estruturado pela FUNÇÃO E SUB FUNÇÃO abandonando completamente o conceito federal. Essa estrutura segue a metodologia antiga do orçamento demonstrando o desconhecimento dos novos conceitos. TOTALMENTE DESALINHADO.
4.	Objetivos	O PPA de São Francisco de Paula 2018-2021 possui objetivos para cada programa, mas a descrição é muito genérica utilizando os termos eficiência, efetividade e eficaz sem relacionar ao que se quer fazer. Esta forma de descrição não permite ao leitor perceber o objetivo proposto. Não tem vinculação com algum problema a ser resolvido. A forma está apresentada com base na competência do órgão. TOTALMENTE DESALINHADO.
5.	Metas	O PPA de São Francisco de Paula 2018-2021 simplesmente não mencionou na lei a nomenclatura “metas” para os programas. Todos os programas não possuem metas e a maioria dos indicadores está em construção. A consequência disso é que o PPA não poderá ser monitorado e avaliado sua execução. Um dos maiores erros técnicos desse documento inviabilizando qualquer tipo de gestão sobre o PPA. TOTALMENTE DESALINHADO.
6.	Iniciativa	O PPA de São Francisco de Paula 2018-2021 não utiliza a nomenclatura “Iniciativa”, mas a nomenclatura “Ação”. Este parâmetro permite o vínculo com o orçamento sendo muito importante. O problema é a falta da meta e indicador que torna a ação algo vago sem foco. Conceitualmente esse parâmetro fica totalmente comprometido na sua função básica. TOTALMENTE DESALINHADO
7.	Participação Social	O PPA de São Francisco de Paula não utilizou na sua elaboração a participação social nos moldes da metodologia federal. Foram realizados apenas uma audiência pública para receber propostas, mas não foi dado o retorno dessas propostas. No mínimo duas audiências públicas seriam necessárias. No plano em si tem várias citações da participação social, mas com recursos zerados indicando não interesse em colocar em prática essa participação. TOTALMENTE DESALINHADO.
8.	Regionalização	O PPA de São Francisco de Paula 2018-2021 não fez nenhuma referência a projetos regionais. Município com mais de 3200 Km ² com demandas locais foi totalmente ignorado. TOTALMENTE DESALINHADO
9.	Conhecimento Políticas Públicas	O PPA de São Francisco de Paula 2018-2021 estabelece algumas políticas públicas, no entanto com erros grosseiros como poucos recursos e até recursos zerados. A falta de metas e indicadores demonstram falta de compromisso da

		gestão. PARCIALMENTE ALINHADO
10.	Execução de Políticas Públicas	O PPA de São Francisco de Paula 2018-2021 prevê a execução das políticas públicas com base na estrutura administrativa e não com foco no problema. Com isso retira o caráter estratégico do plano. A falta de metas e indicadores não garante a sua execução. PARCIALMENTE ALINHADO
11.	Parcerias	O PPA de São Francisco de Paula 2018-2021 não faz referência a parcerias diferente do plano de governo. TOTALMENTE DESALINHADO
12.	Foco na Efetividade	O PPA de São Francisco de Paula 2018-2021 como não apresentou uma análise do cenário econômico, não definiu os macros objetivos nem metas e indicadores. Portanto, não tem foco na efetividade que seria propor soluções de problemas. Algumas propostas do plano de governo foram escondidas no PPA. TOTALMENTE DESALINHADO.
13.	Foco na Eficácia	O PPA de São Francisco de Paula 2018-2021 demonstrou que a equipe tática não domina os novos conceitos de planejamento. A lei estabeleceu alguns conceitos que o anexo não seguiu. Não há na estrutura administrativa um órgão com a função tática de planejamento. O planejamento é tradicional e burocrático inviabilizando resultados. TOTALMENTE DESALINHADO
14.	Diretriz na Alocação Orçamentária	O PPA de São Francisco de Paula 2018-2021 mostrou uma disparidade entre a receita do projeto de lei e a lei aprovada. Os recursos algumas vezes são distribuídos com valores mínimos ou zerados. Muitas propostas do plano de governo não foram valorizadas na forma de distribuição de recursos. TOTALMENTE DESALINHADO

Fonte: elaborado a partir dos dados da pesquisa (2021).

A análise sintética com base nos parâmetros da metodologia federal mostrou que 12 itens estão totalmente desalinhados e apenas 2 estão parcialmente alinhados. A história do planejamento na cidade de São Francisco de Paula, que começou em 2010, ainda não assimilou as mudanças técnicas de planejamento.

A falta de uma estrutura tática preparada para implantar a função planejamento efetivo e a falta de apoio do comando do governo gerou um PPA na forma mais tradicional e ineficiente: uma peça burocrática.

O PPA se autodestruuiu ao não estabelecer metas e indicadores. Retirou do plano a possibilidade de monitoramento e avaliação. O plano demonstra que o objetivo era só cumprir a obrigação legal. Não apareceu o trabalho técnico de transformar as ideias em políticas públicas com recursos destinados. Os erros grosseiros de estimativa de receita e de zerar recursos para algumas políticas demonstra total desrespeito com a população. Com a análise realizada pode-se definir e apresentar a primeira parte do mapa total do planejamento objeto dessa pesquisa. Lembrando que se o PPA estivesse totalmente alinhado com a metodologia federal estaria em verde. Em amarelo quando parcialmente alinhado. Em vermelho se estivesse totalmente desalinhado. O resultado do mapa em forma de uma imagem do alinhamento do PPA foi de acordo com o Quadro 30.

Quadro 32 - Alinhamento metodologia - município de São Francisco de Paula

ALINHAMENTO METODOLOGIA FEDERAL X PPA MUNICIPAL 2018-2021 SÃO FRANCISCO DE PAULA RS			
Item	Descrição do Parâmetro	PPA 2018-2021	ANALISE
1	Dimensão Estratégica	Visão estratégica do município	TOTALMENTE DESALINHADO
2	Programas Temáticos	Criados em função dos macro problemas	TOTALMENTE DESALINHADO
3	Programas de Gestão, Manutenção e Serviços	Criados em função da rotina de gestão	TOTALMENTE DESALINHADO
4	Objetivos	Descreve o que vai ser feito	TOTALMENTE DESALINHADO
5	Metas	Medida de alcance dos objetivos	TOTALMENTE DESALINHADO
6	Iniciativa	Declararam entregas de bens e serviços	TOTALMENTE DESALINHADO
7	Participação Social	Trabalho de toda a sociedade no Plano	TOTALMENTE DESALINHADO
8	Regionalização	Limites e potencialidades do município	TOTALMENTE DESALINHADO
9	Conhecimento Políticas Públicas	Conhecimento de demandas	PARCIALMENTE ALINHADO
10	Execução de Políticas Públicas	Previsão de execução no Plano	PARCIALMENTE ALINHADO
11	Parcerias	Identificação e ações conjuntas	TOTALMENTE DESALINHADO
12	Foco na Efetividade	Resultados transformadores	TOTALMENTE DESALINHADO
13	Foco na Eficácia	Trabalho e equipe tática (pensadores)	TOTALMENTE DESALINHADO
14	Diretriz na Alocação Orçamentária	Definição de Prioridades	TOTALMENTE DESALINHADO

Fonte: elaborado a partir dos dados da pesquisa (2021).

Percebe-se que os itens 9 e 10 se destacam em amarelo demonstrando que o alinhamento é parcial por conta da falta de metas e indicadores e pelos poucos recursos disponibilizados demonstrando fraco comprometimento em executar as políticas públicas. Desta forma, a primeira parte do mapa de planejamento está concluída e em condições de somar ao mapa geral. Este é o primeiro resultado dessa pesquisa na forma gráfica pela metodologia TRM.

8.2 PARTE 2: ELABORAÇÃO E ANÁLISE CICLO DE PLANEJAMENTO MUNICIPAL

A elaboração da segunda parte do mapa geral de planejamento começou na seção VI quando se apresenta o plano de governo, o PPA e sua análise comparativa com o plano de governo e finalmente os orçamentos 2018, 2019 e 2020 e o estudo comparativo com o plano de governo e PPA. A seleção de 20 pontos que seriam os macros objetivos importantes do plano de governo e a sua comparação com o PPA e orçamentos deu uma noção de continuidade de planejamento no transcorrer da gestão estudada. Essa pesquisa permitiu acompanhar o desenvolvimento do planejamento na escala de tempo da gestão. Permitiu entender todo o processamento das ideias transformadas em políticas públicas nos orçamentos. Com base no que foi apresentado na seção VI pode-se partir de forma imediata para a elaboração da segunda parte do mapa geral do planejamento que ficou como mostra o Quadro 31.

Quadro 33 - Mapa alinhamento ciclo de planejamento - município de São Francisco de Paula

MAPA ALINHAMENTO CICLO DE PLANEJAMENTO - PG-PPA-LOAS									
Item	PLANO DE GOVERNO		PLANO PLURIANUAL 2018-2021			ORÇAMENTOS 2018-2019-2020			ANÁLISE COMPARATIVA PG-PPA-LOAS
	Eixo Central Macrodireção	Ações Propostas	ÓRGÃO/PROGRAMA	AÇÕES DO PROGRAMA	ANÁLISE COMPARATIVA PG-PPA	2018	2019	2020	
1									
2									
3									
4									
5									
6									
7									
8									
9									
10									
11									
12									
13									
14									
15									
16									
17									
18									
19									
20									

Fonte: elaborado a partir dos dados da pesquisa (2021).

Percebe-se que o item 5 que tinha como objetivo “Melhorar e qualificar a Estrutura Viária do Município” está em amarelo, ou seja, parcialmente alinhado, porque nos orçamentos essa ação não foi destacada. Outro detalhe que chama a atenção é o valor estipulado no PPA e nos orçamentos, é menor do que realmente foi aplicado tendo em vista que os empréstimos bancários foram na ordem de R\$ 10 milhões de para pavimentação. Os valores previstos no PPA eram muito menores do que foi aplicado nos orçamentos. Há uma diferença entre o planejado e o executado. Esta é a razão pelo alinhamento parcial.

A segunda parte do mapa TRM está concluída e permite fazer a junção com a primeira parte e formar o mapa geral TRM de todo o planejamento da gestão municipal. A análise final, com base nos conceitos de PES (Matus) e nos novos conceitos metodológicos de planejamento adotados pelo governo federal e pelo autor De Toni, serão desenvolvidos na próxima seção. Conhecendo a fotografia do planejamento governamental da atual gestão municipal é possível traçar paralelos, propor sugestões e apontar soluções para correção das futuras gestões municipais que podem servir para muitos municípios que se encontram em estágio incipiente de planejamento governamental.

No mapa geral TRM do ciclo de planejamento governamental da cidade de São Francisco de Paula, gestão 2017-2020, as linhas amarelas representam alinhamento parcial e as linhas em vermelho total desalinhamento, como se verifica no Quadro 32.

Quadro 34 - Mapa geral alinhamento do planejamento - município de São Francisco de Paula

MAPA TRM: ALINHAMENTO DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL - GESTÃO 2017-2020 - SÃO FRANCISCO DE PAULA

MAPA ALINHAMENTO PPA				MAPA ALINHAMENTO CICLO DE PLANEJAMENTO - PG-PPA-LOAS									
ALINHAMENTO METODOLOGIA FEDERAL X PPA SÃO FRANCISCO DE PAULA RS				PLANO DE GOVERNO		PLANO PLURIANUAL 2018-2021			ORÇAMENTOS		2018-2019-2020		
Item	Descrição do Projeto	PPA 2018-2021	ANÁLISE	Item	Eixo Central/Mesmo/Outro	Ações Propostas	ORÇÃO/PROGRAMA	AÇÕES DO PROGRAMA	ANÁLISE COMPARATIVA PG-PPA	2018	2019	2020	ANÁLISE COMPARATIVA PG-PPA
1				1									
2				2									
3				3									
4				4									
5				5									
6				6									
7				7									
8				8									
9				9									
10				10									
11				11									
12				12									
13				13									
14				14									
15				15									
16				16									
17				17									
18				18									
19				19									

Fonte: elaborado a partir dos dados da pesquisa (2021).

Conclui-se a construção do Mapa TRM do planejamento governamental da gestão 2017-2020 da cidade de São Francisco de Paula no qual pode-se visualizar de forma gráfica o alinhamento da metodologia do PPA municipal com a metodologia do governo federal e o alinhamento de todo o ciclo de planejamento dessa gestão. Construído com base em análises ponto a ponto em relação ao alinhamento das propostas e as ações desse governo. Tem-se uma visão em forma de imagem sobre a capacidade estatal do planejamento governamental municipal.

Este resultado final cumpre o objetivo dessa pesquisa que era conhecer de uma forma geral o alinhamento do planejamento, mas também obter as respostas e as origens das dificuldades de uma gestão municipal em uma cidade de pequeno porte. Dificuldades que devem ser comuns na maioria dos municípios desse porte. Assim, espera-se contribuir para o conhecimento do que e como ocorre o planejamento de uma gestão municipal. Ao mergulhar na estrutura, nas ações, nos programas, objetivos entende-se a grande dificuldade de se aplicar conceitos da administração pública na qual a falta de capacitação gera dificuldades imensas na articulação e implantação de políticas públicas.

9 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da análise do alinhamento da metodologia com o governo federal de 2012 e o alinhamento de todo o processo de planejamento governamental (PG – PPA - LOAS), pode-se considerar que a metodologia e o alinhamento do planejamento não aconteceram de forma efetiva na gestão municipal 2017-2020 da cidade de São Francisco de Paula - RS. A analogia entre a história do planejamento do Brasil com o histórico das gestões municipais dessa cidade demonstrou que esse processo ainda nem começou. O uso de novos conceitos de planejamento não foi incorporado na revisão na Lei Municipal nº 3.306 (SÃO FRANCISCO DE PAULA, 2017), que redefiniu a estrutura administrativa da Prefeitura, não se encontra nenhum órgão interno com atribuição específica para elaboração, monitoramento e avaliação do PPA e orçamento. O arcabouço sobre as atribuições do planejamento governamental municipal não foi alterado, contrariando a proposta do plano de governo que previa uma revolução no planejamento municipal.

O uso de ferramentas modernas na cidade ainda é algo não colocado em prática por suas lideranças políticas, pois desconhecem o que é uma ferramenta para aumentar a capacidade governamental. O resultado final do alinhamento do ciclo de programação orçamentária mostrou que a equipe de pessoal ligada a este trabalho não está direcionada à elaboração de ações governamentais, tendo uma estrutura voltada para obras. Os novos conceitos de planejamento de todas as últimas três gestões foram muito parecidos, porque usam o mesmo modelo arcaico, tradicional e limitado, e não começaram o acúmulo do conhecimento sobre o tema como mostrou a história da esfera federal.

Segundo o autor Grinn (2018, p. 23) “a expertise de planejamento está na esfera federal e a descentralização administrativa, prevista na CF 88, não foi acompanhada pela demanda gerencial dos municípios. Este fato gerou um elo perdido entre o Município e o governo federal”. Existe um abismo entre a expertise federal e a municipal e essa diferença cria obstáculos para articulação e adoção de programas e projetos que trariam mais recursos para o Município. Um exemplo dessa dificuldade é a baixa captação de recursos pela prestação de serviços pelo SUS, que demonstrou essa defasagem gerencial da cidade de São Francisco de Paula, quando comparada com outros Municípios da região.

A grande diferença da atual gestão para as anteriores foi o aumento da receita municipal por diversos fatores internos e externos, sendo um deles a captação de recursos via empréstimos bancários que, no primeiro momento, reflete no aumento da receita, mas também no aumento da despesa em um futuro próximo. Esse endividamento remete ao que aconteceu com o Brasil

na década de 70, que culminou em um desequilíbrio fiscal significativo, precisando muitos anos para se estabilizar. Lembrar este fato é importante, porque demonstra como a visão estratégica de um governo pode afetar positiva ou negativamente a capacidade para governar.

Outros fatores que provocaram um aumento da receita municipal foram o repasse vinculado ao gasoduto (R\$ 12 milhões em quatro anos), aumento do imposto do IPTU (aumento de R\$ 3 milhões/ano) somado à ajuda emergencial para o combate à pandemia (R\$ 4,3 milhões). Todos determinantes para que a receita municipal recebesse um aporte de R\$ 100 milhões, em quatro anos de governo.

Há uma comparação muito preocupante entre o Brasil e as próximas gestões municipais de São Francisco de Paula em relação ao endividamento com a contratação de financiamentos bancários, uma vez que o pagamento dessas dívidas pode comprometer as receitas dos próximos anos. A execução de políticas públicas eficazes, pelas próximas gerações, pode ser limitada pelo comprometimento da receita. Comparando com o Brasil na década de 70, que ignorou o cenário geopolítico das crises de petróleo de 74\79 e o aumento dos juros de 79, e contraiu empréstimos para financiar grandes obras e projetos, criando uma dívida externa imensa (US\$ bilhões, em 1970, para US\$ 91 bilhões, em 1985) que resultou nos famosos 13 planos econômicos para conter a hiperinflação e buscar o equilíbrio fiscal. Os brasileiros sofreram muito com a instabilidade econômica de 1980, até o Plano Real em 1994. Hoje, vive-se uma crise econômica mundial somada a uma pandemia e uma quarta revolução industrial que irá mexer com todo o sistema econômico mundial. em um cenário incerto, espera-se que a cidade não sofra queda na arrecadação futura.

A atual gestão contraiu quase R\$ 15 milhões de créditos bancários, esses pagamentos passaram de aproximadamente R\$ 350 mil/ano, em 2020, para aproximadamente R\$ 2 milhões/ano a partir de 2022. Em um cenário econômico de recessão, diminuição da atividade econômica, causado pela pandemia de covid-19, com todas as projeções indicando queda na arrecadação dos impostos, criou uma preocupação futura com a diminuição na capacidade de governo do município. Esse aumento de custo da dívida poderá inviabilizar investimentos das próximas gestões, pois o prazo de pagamento é de oito anos com dois de carência.

A pesquisa comprovou que as gestões municipais de São Francisco de Paula vêm utilizando o planejamento tradicional, o qual já foi comprovadamente apresentado como ineficiência por Carlos Matus (1996, p. 5). O estudo também mostrou que a junção da técnica com a política (tecnopolítica), defendida por Matus na utilização do PES, não aconteceu ainda por não existir a parte da “técnica”. Não existem conhecimento de planejamento e nem as atribuições administrativas destinadas a utilizarem os seus conceitos. A decisão política de usar

o planejamento como uma ferramenta para aumentar a capacidade de governar ainda não foi tomada. Desta forma, a atual gestão obteve pouca eficácia, eficiência e efetividade no seu governo. Se conhecessem o conceito de planejamento de Matus, que está no plano de governo, não repetiriam o modelo das gestões passadas. Para Matus (1996, p. 26) “o planejamento é uma atividade cunho político, mas um processo tecnopolítico resultante do jogo de atores em interação, conflito, cooperação e alianças, os quais tem suas próprias estratégias e sua visão particular da realidade”. A modernização do planejamento municipal foi só no discurso eleitoral e no plano de governo.

A manutenção do modelo de planejamento tradicional não alterou a capacidade de governo tão debatida por Matus (1996, p. 194) que descreveu: “é imperioso criar a capacidade de governo através de uma camada tecnopolítica capaz de selecionar e processar os problemas”. Este estudo comprovou que os problemas até são levantados no plano de governo, mas somem na elaboração do PPA e nos orçamentos, ou seja, a burocracia tradicional esconde os problemas, tornando-os invisíveis pelo uso do planejamento normativo, e a sociedade não evolui.

Esta camada tecnopolítica não foi criada pela atual gestão municipal, como propôs no plano de governo. Este é um fato que manteve o padrão de planejamento limitado e sem governança com a sociedade, uma estrutura que seria o apoio técnico à implantação das políticas públicas que não se concretizaram.

A arte de governar defendida por Matus (1996, p. 32) “implica equacionar simultaneamente três macros variáveis que se condicionam mutuamente: o programa de governo, a capacidade de governo e a governabilidade do sistema”. Esses conceitos não foram utilizados pela atual gestão municipal, uma vez que o plano de governo e o PPA, que seriam o programa de governo, não têm sintonia entre si e, quando têm, os recursos destinados são escassos. Esse fato demonstrou a falta de comprometimento com as propostas do plano de governo, o qual tem viés estratégico e foi destruído e engolido pelo planejamento tradicional, tornando o plurianual e orçamentos uma peça burocrática.

O desenvolvimento da capacidade estatal não pode ser confundido com a capacidade de captação de recursos via empréstimos bancários, sendo que a eficiência e eficácia se relacionam com o aumento na capacidade de gestão. A terceira variável, a governabilidade, foi configurada pelo atual governo pelo apoio da maioria da câmara, que aprovava todos os projetos recebidos. Essa é uma diferença importante que essa atual gestão alcançou diferente das duas últimas: a aprovação do governo, por meio da participação da sociedade e resolução de suas demandas, não foi uma diretriz como estava descrito no plano de governo. Portanto, o triângulo e os três cintos de governo não entraram na agenda da atual gestão municipal, em outras palavras, a

forma desse modelo antigo de governar é garantir a maioria no legislativo. O acompanhamento e monitoramento de suas políticas e ações governamentais junto à sociedade não foi uma preocupação, e o fato de não determinar metas e ter a maioria de indicadores em construção impediu qualquer monitoramento e avaliação do PPA. Isto demonstrou uma total falta de compromisso com seu próprio planejamento.

A atual gestão não utilizou a metodologia de planejamento do governo federal de 2012 como se comprova na elaboração do mapa TRM parte 1 sobre este tema. O caráter estratégico e a visão de futuro não estruturaram o planejamento governamental com programas temáticos, nem foi construída uma estrutura hierárquica para a ação do governo a partir de macros objetivos ou desafios.

A participação da sociedade, durante a elaboração dos diversos planos, foi muito limitada e proforma, pois todas as propostas de participação da sociedade não se tornaram ações no plurianual e nos orçamentos. O plano de governo apresentou algumas propostas de grande participação da sociedade, mas, na prática, nenhuma foi efetivada e, provavelmente, foram todas esquecidas. A metodologia federal sugeria realizar no mínimo duas consultas públicas, sendo uma para ouvir e outra para mostrar como ficaram as propostas levantadas na primeira consulta. Porém, isso não aconteceu, não houve articulação de duas vias com a população, uma vez que as sugestões populares não foram transformadas para a linguagem de planejamento. Esse fato demonstra que foi uma gestão tradicional e centralizadora, que o modelo adotado foi de apenas uma audiência pública tanto pelo governo quanto pela Câmara de Vereadores. As propostas de orçamento e gestão participativos, com programas específicos, não se concretizaram, sendo que alguns tiveram destinação zerada no PPA.

No decorrer do processo de planejamento, percebe-se que as propostas do plano de governo, elaboradas com base em problemas, foram dando lugar a ações e programas vinculados à estrutura organizacional e aos seus objetivos permanentes, retirando o foco do problema, passando para um foco genérico e amplo. Esse fato resulta na desmobilização do governo em resolver os problemas da sociedade, tornando os documentos de planejamento em documentos formais sem nenhuma credibilidade.

Confirmou o que De Toni (2016, p. 63) escreveu: “quando os objetivos de gasto orçamentários recaem sobre funções genéricas de governo e quando não há fixação clara de objetivos e hierarquia, prioridades e foco em alvos concretos e mensuráveis, o orçamento se presta a todo tipo de casuísmo, manipulação e aleatoriedade gerencial”. A atual gestão, ao adotar esse modelo de gestão tradicional, ficou sem coordenação, diretriz e sem governabilidade de suas ações, seu plano de governo não manteve um diálogo com seu orçamento. A

burocratização e a tecnocracia limitaram sua capacidade de governar. Objetivos sem metas e sem indicadores transformaram todo o planejamento em uma mera formalidade deixando de utilizar uma grande oportunidade para governar e ser efetivo.

A atual gestão municipal não elaborou uma visão de futuro sobre a cidade e não definiu as prioridades dos problemas, não criou mecanismos de participação e não estruturou os programas segundo esses problemas. O fato de não estabelecer metas e indicadores demonstrou uma falta de compromisso com suas ideias. Ficou impossível realizar o monitoramento e avaliação de suas propostas, tornando inviável o acompanhamento técnico ou a prestação de contas à sociedade. A Câmara de Vereadores, na prática, não conseguiria monitorar e avaliar o PPA. Essa análise comprova o que escreveu De Toni (2016, p. 7): “nossa tradição de planejamento público tem muito pouco de “estratégica”, no sentido que o debate do mundo corporativo atribui ao termo”.

Sem metas e indicadores, os objetivos se tornaram meras citações sem nenhum comprometimento em alcançá-los. As Iniciativas que declaram entregas de bens e serviços à sociedade deixaram de ser um compromisso com a população. Como não foi criada a estrutura de planejamento prevista no plano de governo a vinculação entre planejamento e orçamento não aconteceu. Segundo De Toni (2016, p. 62) “sem essa ligação estrutural e instantânea, o planejamento se torna uma peça de ficção e é impossível utilizar seus benefícios para gerenciar políticas públicas, em especial o desenvolvimento de sistemas de monitoramento e avaliação”. A verdade foi que esse governo se autolimitou pela baixa capacidade institucional.

A perda da governabilidade e da capacidade de governar da atual gestão é muito comum na maioria dos municípios de pequeno porte no Brasil. Segundo De Toni (2016, p. 62), “[...] decorrente da ilusão gerada por um tipo de planejamento elaborado de forma independente e desconectada do processo orçamentário é muito comum na administração pública brasileira”. A atual gestão seguiu a cartilha do planejamento tradicional criando a ilusão de que se faz planejamento. Se manteve no padrão brasileiro e não fez a transformação conceitual prometida no plano de governo. Este estudo, portanto, serve para muitos municípios que estão no mesmo estágio de atraso no uso de conceitos novos de planejamento governamental.

O aumento da receita municipal, via desenvolvimento econômico, não se realizou como foi comprovado pelo histórico de evolução do PIB municipal e pela evolução do retorno do ICMS, já que ocorreu pelo aumento de impostos, empréstimos bancários e fatores externos com ajuda emergencial à pandemia e aumento da receita do gasoduto. O objetivo final desta pesquisa foi atingido pela análise da metodologia de elaboração do PPA e pelo complexo estudo do ciclo de planejamento formado pelo plano de governo, PPA e orçamentos. Esta pesquisa foi a base

para a construção do mapa TRM geral, constituído pelas duas partes: uma apresentou o alinhamento da metodologia; e a outra, o alinhamento das propostas nos documentos de planejamento.

O mapa TRM (1ª parte), com base nos 14 parâmetros da metodologia do governo federal, e a metodologia do PPA da atual gestão municipal demonstraram um desalinhamento técnico quase que total, repetindo o mesmo resultado da análise do PPA da gestão municipal anterior, conforme estudo realizado por Demarco (2017). Este fato demonstra mais uma vez a estagnação técnica na aplicação de metodologias de planejamento governamental no município. Demonstra que não houve acúmulo de conhecimento. Os parâmetros de conhecimento e execução de políticas públicas receberam uma avaliação parcialmente alinhado pela boa descrição no PPA, no entanto, os valores destinados foram irrisórios.

O mapa TRM (2ª parte) do alinhamento do plano de governo, PPA e orçamentos demonstrou um processo de desconstrução das propostas estratégicas do plano de governo, passando pelo plurianual e chegando aos orçamentos, com foco nos programas de manutenção, serviços e gestão nos quais os problemas desapareceram. O mapa, através do código de cores, deixa claro que, das 20 propostas do plano de governo apenas uma foi incorporada no ciclo de planejamento dessa gestão: a da pavimentação das vias urbanas.

O mapa TRM geral, somado à parte 1 e a parte 2 permite visualizar todo o processo de planejamento da atual gestão. Seus alinhamentos e dificuldades são expostos de uma forma gráfica que permite uma percepção precisa e profunda com base nas diversas descrições de cada ponto dessa pesquisa. Dessa forma, atingiu-se o objetivo dessa pesquisa que era demonstrar o estudo da metodologia do PPA e do ciclo de planejamento da gestão municipal estudada. De certa forma, desenvolve-se um método incipiente para analisar o planejamento governamental para municípios de pequeno porte.

O PPA foi construído pela Secretaria da Fazenda e pela Secretaria de Planejamento em conjunto, mas os orçamentos foram elaborados somente pela Secretaria da Fazenda. Essa confusão de atribuições retira responsabilidade na execução das ações de governo e foi determinante para que os orçamentos fossem construídos com a visão financista como Matus (1993) já tinha alertado. Os objetivos não ficaram claros, as metas não foram estabelecidas e os indicadores praticamente não foram construídos. Todo esse processo é algo comum na administração pública brasileira e sul-americana. Esse processo de burocratização simplesmente minimiza todas as propostas políticas retirando credibilidade do processo político.

O mapa do alinhamento de todo ciclo de planejamento demonstra exatamente o que o Matus e De Toni descreveram. A estrutura tradicional e arcaica da burocratização corroendo as propostas estratégicas apresentadas no plano de governo. Esse trabalho de desconstrução das propostas estratégicas pela burocracia tradicional só acontece pela baixa capacidade pessoal de as lideranças políticas como afirmou Matus (1996, p. 40).

A baixa capacidade pessoal das lideranças políticas, em relação ao conhecimento da máquina pública somado a baixa capacidade institucional pela não revisão de conceitos e modernização da gestão pública, cria um cenário de negligência e deficiência no uso dos recursos disponíveis. Estas deficiências não são admitidas ou são minimizadas colaborando para a manutenção desse cenário. Os recursos técnicos disponibilizados pela ciência não são aproveitados nas gestões públicas.

Este cenário de dificuldades descritos pelos autores citados foi visto e demonstrado nesta pesquisa. O mapa TRM do processo de planejamento da atual gestão municipal mostrou este momento. Mostrar e admitir essas dificuldades é o primeiro passo para se pensar em uma transformação da gestão pública para os próximos governos. É imperativo mudar esse quadro através do conhecimento dessa pesquisa. Esse drama central precisa ser alterado para melhorar os resultados das políticas públicas.

A falta de conhecimento de os líderes políticos sobre planejamento governamental é o terreno fértil para os técnicos burocráticos e tecnocratas manterem o padrão tradicional e limitado de planejamento. Como os líderes não conhecem e não se preparam para exercerem uma gestão pública moderna, são presas fáceis para essa burocracia. O arcabouço legal com um grande número de normas e leis fornece a essa burocracia o poder para manipular e distorcer as ações estratégicas de uma gestão. Os partidos políticos não são escolas de governo, já dizia De Toni (2016). A capacitação dos líderes políticos e das camadas tecnopolíticas é uma necessidade urgente para transformar as gestões públicas, porque adotar o planejamento como forma de aumentar a capacidade de governar é uma decisão política, como disse Matus (1996).

Os novos políticos devem usar as ciências e técnicas de governo para melhorar sua credibilidade. O imprevisto não pode ser usado para atacar problemas muito complexos. Os erros técnicos primários demonstrados nesta pesquisa são constrangedores, como não ter metas e não ter claro a projeção de receita do plurianual. Esse descaso gerou um ciclo de planejamento totalmente desarticulado e sem conexão. Esta pesquisa desqualificou todo o processo de planejamento governamental municipal.

O planejamento “faz de conta” em muitos municípios brasileiros tem gerado a perda da credibilidade do sistema político de um modo geral. Esta afirmação foi comprovada nesta

pesquisa. É comum se ver gestores públicos sem capacidade pessoal para a gestão pública e que na prática impedem a modernização da administração pública, causando prejuízos não só financeiros, mas principalmente se tornam obstáculos para a qualificação e sua modernização.

De Toni (2016, p. 27) escreveu: “o verdadeiro desafio é mudar a mentalidade dos planejadores que criam resistências ao processo transformador”. Entendo como planejadores a classe política e os técnicos tradicionais que precisam mudar seus conceitos sobre planejamento para que se inicie um processo de transformação nas gestões públicas de uma forma geral. Essa pesquisa, além de demonstrar os aspectos técnicos, chama a atenção para a necessidade da evolução da mentalidade da classe política.

Matus (1996, p. 7) ressaltou que esse modelo tradicional de planejamento se perpetua porque os técnicos não percebem suas limitações e vivem em um círculo vicioso. Essa percepção pode ser um choque para muitos técnicos, mas é verdadeira. O congelamento conceitual é um fator limitante para as mudanças na gestão pública. A atual gestão seguiu o *script* descrito pelos autores. A pesquisa comprovou esse cenário e seus resultados.

O resultado final dessa pesquisa (Mapa Geral TRM) mostrou uma baixa qualidade técnica na elaboração dos processos de planejamento. Mas o principal empecilho para uma grande transformação foi apontado por Matus (1996, p. 39): “Não há consciência da baixa qualidade de governo”. Há um consenso inconsciente no atraso. Está-se em um estágio de desconhecimento de segundo grau: “**não sabemos que não sabemos**”. Essa pesquisa veio para mostrar que não se sabia o quanto se estava atrasado tecnicamente na elaboração do planejamento governamental na cidade de São Francisco de Paula. Mas este desconhecimento pode estar presente em muitas cidades brasileiras, principalmente as de pequeno porte.

Essa pesquisa não só apresentou os problemas, mas as possíveis soluções para realizar uma gestão pública moderna com base em conceitos elaborados por pesquisadores e experiências passadas de gestões bem-sucedidas. Como escreveu o Professor De Toni (2016, p 6) “o planejamento estratégico e a modernização dos projetos no setor público não são apenas possíveis e necessários, mas imperativos para uma boa governança”. Mas para isso precisa de uma decisão política, estrutura governamental com pessoas capacitadas. Este seria um resumo das sugestões que essa pesquisa apontou.

Desse modo, recomenda-se que a adoção dos novos conceitos de planejamento seja estudada e assimilada tanto pela classe política como pelos técnicos. Ao conhecer suas limitações deve-se buscar transformar esse atual cenário. Necessita-se rever a estrutura administrativa vinculada ao planejamento para poder assumir seu papel de grande instrumento de governança. A decisão política de usar o planejamento deve ser tomada o mais rápido

possível para que as próximas gestões possam realizar um governo focado nas demandas da comunidade. O planejamento estratégico e sua equipe tecnopolítica devem estar vinculados diretamente com a direção executiva do governo e ter um apoio efetivo e respaldo para que possam realizar as transformações necessárias.

Nossa pesquisa demonstrou que o município São Francisco de Paula não buscou um novo patamar gerencial e novos modelos de governar para atender as novas normas constitucionais e não modernizou sua estrutura institucional para tal fim. Precisa urgentemente investir na capacitação de servidores e na revisão dos conceitos para governar.

A falta de conhecimento dos novos métodos e de estruturas voltadas para o planejamento e de servidores capacitados dentro da visão tecnopolítica são os grandes gargalos para implantação das políticas públicas locais e até mesmo estaduais e federais. Talvez essas deficiências mostradas justifiquem o fracasso do programa federal de capacitação para elaboração de planos plurianuais de 2012/2013. Não havia pessoas nas estruturas municipais para absorverem esse conhecimento. Pesquisando a Lei do Quadro de Carreira (BRASIL, 2011), descobre-se que não existe o cargo de economista nem de administrador de empresas, o que indica que nunca houve intenção de investir em conhecimento sobre planejamento. Essa carência de pessoas capacitadas para elaborarem esse trabalho na cidade é um fator a ser corrido e fica como outra sugestão.

Esses mesmos motivos e dificuldades podem responder porque alguns municípios têm mais ou menos capacidade de se articular e captar recursos externos. Pode-se entender também porque alguns programas e projetos federais muitas vezes tem baixa adesão nos municípios de pequeno e médio porte.

Finalizando, adota-se como início da solução o caminho apontado por Matus (1996, p. 7): “convencer os políticos da importância do planejamento moderno, que deveria ser sua principal ferramenta de trabalho”. Sem esse convencimento não tem como iniciar um processo transformador da gestão pública, porque o planejamento é uma decisão essencialmente política. Espera-se colaborar com informações valiosíssimas colhidas nesta pesquisa para começar a despertar a importância do planejamento governamental moderno.

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, S. A reforma do Estado: premissas, princípios, propostas. In: VELLOSO, J. (Org.). **O Leviatli ferido: a reforma do Estado brasileiro**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1991, p. 55-80.
- ABRUCIO, F. Os avanços e os dilemas do modelo pós burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: PEREIRA, L.; SPINK, P. (Orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998. cap. 6, p. 173-199.
- ABRUCIO, F.; GRIN, E. **Las capacidades estatales de los municipios brasileños**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1998.
- AGENDA BRASIL. **Programa de apoio à elaboração e implementação dos PPAs municipais - 2014-2017**. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2013.
- ALBUQUERQUE, R. Revisão do Estado brasileiro: visão de síntese. In: VELLOSO, J. (Org.). **O Leviatli ferido: A reforma do Estado brasileiro**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1991. p. 5-34.
- ALMEIDA, P. **Planejamento no Brasil: memória histórica**. Curitiba: UFPR, 2012.
- BARZELA Y, M. The new public management improving research and policy dialogue. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL A REFORMA GERENCIAL DO ESTADO, 1998, Brasília. **Anais ...** Brasília: Mimeo, 1998.
- BAZUA, F.; VALENTI, G. Hacia un enfoque amplio de política pública. **Revista de Administración Pública y Políticas Públicas**, n. 84, ene./jun. 1993.
- BELCHIOR, M. **A aplicação do planejamento estratégico situacional em governos locais: possibilidades e limites - os casos de Santo André e São José dos Campos**. 1999. 102p. Dissertação (Metrado em Política Urbana) - Curso de Pós-Graduação da EAESP, Fundação Getúlio Vargas – FGV, São Paulo, 1999.
- BRASIL. Agenda Brasil. **Programa de apoio à elaboração e implementação dos PPAs municipais - 2014-2017**. Agendas de Desenvolvimento Territorial Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. 2013.
- BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Fazenda. **Mensagem presidencial que encaminha o Projeto de Lei do Plano Plurianual 2020-2023 e seus respectivos anexos**. Brasília: SECAP/Ministério da Economia, 2019.
- 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 - Agendas de Desenvolvimento Territorial** Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Brasília, 2013.

BRASIL. Modelo Brasil. **Modelo de planejamento governamental**. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília: MP, 2012.

BRASIL. Orientações Brasil. **Orientações para elaboração do Plano Plurianual 2012-2015**. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília: MP, 2011a.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano plurianual 2012-2015**: Projeto de Lei. Brasília: MP, 2011b.

CAMARGO, A. A Federação Acorrentada. *In*: ANPOCS, 16., 1992, Caxambu, MG. **Anais ...** Caxambu: [s.n.], 1992.

CARDOSO JUNIOR, J. – **Planejamento Brasil século XXI**: inovação institucional e fundação administrativa: elemento para o pensar e agir. Brasília: IPEA, 2015. (Pensamento estratégico, planejamento governamental & desenvolvimento no Brasil contemporâneo - Livro 4).

CARDOSO JUNIOR, J. **Política e planejamento no Brasil**: balanço histórico e propostas ao plano plurianual 2016-2019. Brasília; Rio de Janeiro: IPEA, 2014.

CARDOSO JUNIOR, J. **A reinvenção do planejamento governamental no Brasil**. Brasília: Ipea, 2011a. v. 4. (Diálogos para o Desenvolvimento).

CARDOSO JUNIOR, J. **Diálogos para o desenvolvimento**: a reinvenção do planejamento governamental no Brasil. Brasília: IPEA, 2011b.

CARDOSO JUNIOR, J. **Planejamento governamental e gestão pública no Brasil**: elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado. Brasília: IPEA, 2011c.

CARDOSO, J.; SANTOS, J.; PIRES, R. **PPA 2012-2015**: a experiência Subnacional de Planejamento no Brasil. Brasília: IPEA, 2015.

CAVALCANTE, P. **Gestão pública contemporânea**: do movimento gerencialista ao pós-NPM. Brasília: IPEA, 2017. (Texto para Discussão, n. 2319).

CHIAVENATO, I. **Recursos humanos na empresa**: pessoas, organizações e sistemas. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1994.

DE MARCO, D.; MEIRA, F.; BORDIN, R. **Gestão pública municipal**. Porto Alegre: Evangraf/Criação Humana, 2017. 312 p.

DE TONI, Jackson. O planejamento estratégico governamental: reflexões metodológicas e implicações na gestão pública. Curitiba: InterSaberes, 2016. Série Gestão Pública, p. 30-35.

DE TONI, J. Planejamento e elaboração de projetos um desafio para a gestão no setor público. Porto Alegre: 2003.

DRAIBE, S.; HENRIQUE, W. Welfare State, crise e gestão da crise: um balanço da literatura internacional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 3, n. 6, p. 53-78, fev. 1988.

ESTUDO DA FIRJAN aponta que 83% dos municípios não se sustentam. **O Impacto**, 2012. Disponível em: <http://www.oimpacto.com.br/atualidades/estudo-da-firjan-aponta-que-83-dos-municipios-nao-se-sustentam/>. Acesso em: 1 maio 2015.

FERREIRA NETO, M. A história da inflação e dos juros no Brasil. **DocSity**, 26 ago. 2012. Disponível em: <https://pt.slideshare.net/marioferreiraneto/artigo-a-histria-da-inflao-e-dos-juros-no-brasil>. Acesso em: 25 maio 2020.

FERREIRA, C. Crise e reforma do Estado: uma questão de cidadania e valorização do servidor. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 47, n. 3, 5-33, set./dez. 1996.

FLEURY, A. **Alinhando objetivos estratégicos e processo de desenvolvimento em empresas de software**. São Paulo, 2007. Tese (Doutorado em Engenharia) – Engenharia de Produção, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

GARCIA, M.; BRAY, O. Fundamentals of technology roadmapping. **Sandia National Laboratories**, 1997. Disponível em: [www.sandia.gov/PHMCOE/pdf/Sandia's Fundamentals_of_Tech.pdf](http://www.sandia.gov/PHMCOE/pdf/Sandia's_Fundamentals_of_Tech.pdf). Acesso em: 15 jul. 2008.

GOMIDE, A.; PEREIRA, A.; MACHADO, R. *et al.* O conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica. **Sociedade e Cultura**, Goiânia, v. 20, n. 1, p. 3-12, jan./jun. 2017.

HUENTAS, F. **Entrevista com Matus, o Método PES**. São Paulo: Fundap, 1997.

IANNI, O. Estado e planejamento econômico no Brasil. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira S.A., 1971.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **População - pirâmide etária – 2010**. IBGE, 2010. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/panorama>. Acesso em: 15 maio 2020.

JULIÃO, L. Após choque do petróleo, juros sobem nos EUA e América Latina vive crise da dívida. **Acervo O Globo**, Rio de Janeiro, 14 out. 2016. Disponível em: <https://acervo.oglobo.globo.com/em-destaque/apos-choque-do-petroleo-juros-sobem-nos-eua-america-latina-vive-crise-da-divida-20272880#ixzz6OaeGQbpc>. Acesso em: 12 ago. 2020.

KAPPEL, T. Perspectives on roadmaps: how organizations talk about the future. **Journal of Product Innovation Management**, v. 18, n. 1, p. 39-50, 2001.

KINGDON, J. **Agendas, alternatives and public policies**. 2. ed. London: Longman, 2011.

KLIKSBERG, B. **Como transformar o Estado: para além de mitos e dogmas**. Brasília: ENAP, 1992. 87p.

LIMA, L. Crise do petróleo e fim do milagre – uma nota -1978. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 18, n. 1, jan./mar. 1978.

LIRA, L. **Neto, M. F. de S. (2012), Planos para o Império**. Os planos de viação do Segundo Reinado (1869–1889). São Paulo: Alameda, 2012. Resenha. Disponível em: <http://www.investigacionesgeograficas.unam.mx/index.php/rig/article/view/36656/52851>. Acesso em: 5 maio 2021.

- LIRA, L. **Senador Pompeu: um geógrafo do poder no império do Brasil**. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Departamento Geografia, Universidade de São Paulo – USP, São Paulo, 2004. Disponível em: <http://pos.fllch.usp.br/node/13424>. Acesso em: 6 maio 2021.
- MANN, M. The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results. **European Journal of Sociology**, v. 25, n. 2, p. 185-213, 1984.
- MARENCO, A.; STROHSCHOEN, M.; JONER, W. Capacidade estatal, burocracia e tributação nos municípios brasileiros. **Revista Sociologia Política**, Porto Alegre, jan. 2017.
- MATUS, C. **Estratégias políticas**. São Paulo: FUNDAP, 1996.
- MATUS, C. **Política, planejamento e governo**. Brasília: IPEA, 1993.
- MATUS, C. Fundamentos da planificação situacional e os métodos do VII Plano da Nação. In: RIVERA, F. **Planejamento e programação em saúde: um enfoque estratégico**. São Paulo: Cortez, 1992, cap. 3, p. 107-149
- MEGGINSON, L. **Administração: conceitos e aplicações**. 4. ed. São Paulo: Harbra, 1998.
- MELO, I. **A crise do petróleo e seus impactos sobre a inflação do Brasil**. 2008, 35fs. Monografia (Bacharel em Economia) – Departamento de Economia, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro – PUCRJ, Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: http://www.econ.puc-rio.br/uploads/adm/trabalhos/files/Isabela_Esterminio_de_Melo.pdf. Acesso em: 14 maio 2020.
- MONTEIRO, L. **A ideologia da modernização burocrática e seu papel na implantação do estado nacional desenvolvimentista brasileiro**. 2011
- OLIVEIRA, J.; SILVA, M. Planejamento governamental no Brasil: interseções com a política desenvolvimentista. In: CONGRESSO BRASILEIRO SOBRE A HISTÓRIA ECONOMICA, 12., 2017, **Anais .. 2017**.
- OLIVEIRA, M.; FLEURY, A. Pesquisas sobre TRM no Brasil. Portal de Conhecimentos. Disponível em: Acesso em: out. 2010.
- OLIVEIRA, M.; FONZI, W; AMARAL; D. Technology Roadmapping (TRM): barreiras para aplicação em uma pequena empresa. In: SIMPÓSIO DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO, 14, 2007, Bauru. **Anais ... Bauru: UNESP, 2007**.
- PAINTER, M.; PIERRE, J. Unpacking policy capacity: issues and themes. In: PAINTER, M.; PIERRE, J. **Challenges to state policy capacity**. New York: Palgrave Macmillan, 2005. p. 1-18.
- PEREIRA, L. **Getúlio Vargas: o estadista, a nação e a democracia**. Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro. 2009
- PEREIRA, L. Burocracia pública e estado no Brasil. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**, Salvador, v. 11, set/out/nov. 2007.
- PEREIRA, L. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In:

PEREIRA, L.; SPINK, P. (Orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998, cap. 1, p. 2138.

PHAAL, R. Tecnologia Roadmapping – A planning framework for evolution and a revolution. **Tecnologia Forecasting and Social Change**, v. 71, n. 1-2, p. 5-26, 2004.

PHAAL, R.; FARRUKH, C.; PROBERT, D. **T-Plan: fast start to technology Roadmapping- planning your route to success**. UK: Cambridge University - Institute of Manufacturing, 2001a.

PHAAL, R.; FARRUKH, C.; PROBERT, D. **Technology Roadmapping: linking technology resources to business objectives**. UK: Cambridge University - Institute of Manufacturing, 2001b.

PHAAL, R.; MULLER, G. An architectural framework for Roadmapping: towards visual strategy. **Technological Forecasting & Social Change**, v. 76, p. 39-49, 2009.

PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIUVEIRA, G. **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: IPEA; ENAP, 2018.

PRZEWORSKI, A. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agente x principal. *In*: PEREIRA, L.; SPINK, P. (Orgs.). **Reforma do estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998. cap. 2, p. 39-73.

RESENDE, F. Planejamento no Brasil: Auge, declínio e caminhos para a Reconstrução. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. **A reinvenção do planejamento no Brasil**. Brasília: , 2011.

ROBERTS, E. Managing invention and innovation. **Research Technology Management**, v. 50, n. 1, p. 35-54, 2007.

SANTOS, B. Por uma nova gramática do político e do social. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 73, 2008.

SÃO FRANCISCO DE PAULA. **Lei ordinária nº 3.306, de 10 de julho de 2017**. Dispõe sobre Estrutura Organizacional da prefeitura do Município de São Francisco de Paula e Estabelece atribuições dos órgãos da Administração Direta. Diário Oficial, Prefeitura de São Francisco de Paula, Sistema de Leis Municipais, 2017. Disponível em: <https://www.saofranciscodepaula.rs.gov.br/>. Acesso em: 26 ago. 2020.

SERVIÇO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS DO RIO GRANDE DO SUL - SEBRAE/RS. **Perfil das cidades gaúchas** – São Francisco de Paula. 2020. Disponível em: https://datasebrae.com.br/municipios/rs/Perfil_Cidades_Gauchas-Sao_Francisco_de_Paula.pdf. Acesso em: 26 ago. 2020.

SILVA, J. Geopolítica. **Brasil Escola**, [201-?]. Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/geografia/geopolitica.htm>. Acesso em: 15 out. 2020.

SKOCPOL, T. Bringing the State back in: strategies of analysis in current research. *In*: EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. **Bringing the State back in**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

SOUZA, C. **Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas.** 2015

SPINK, P. Possibilidades técnicas e imperativos políticos em 70 anos de reforma administrativa. *In*: PEREIRA, L.; SPINK, P. (Orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial.** Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998. cap. 5, p. 141-172.

TESOURO NACIONAL TRANSPARENTE. **Transferências a estados e municípios.** 2020. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/estados-e-municipios/transferencias-a-estados-e-municipios>. Acesso em: 12 set. 2020.

TILLY, C. **Democracy.** Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

TORRES, M. **Estado, democracia e administração pública no Brasil.** Rio de Janeiro: FGV, 2004.

TREIGHER, T. Conheça a história dos Irmãos Rebouças, os primeiros engenheiros negros do Brasil. **Inbec Pós-Graduação,** Fortaleza, jan, 2020. Disponível em: <https://inbec.com.br/blog/conheca-historia-irmaos-reboucas-primeiros-engenheiros-negros-brasil#>. Acesso em; 6 maio 2021.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL – TCE RS. **Site Tribunal de Contas do Estado – RS.** Disponível em: <http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/inicial>. Acesso em: 10 jul. 2020.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL – TRE RS. **Plano de governo.** Disponível em: <https://www.tre-rs.jus.br/>. Acesso em: 24 jul. 2020.

WEELS, R.; PHAAL, R.; FARRUKH, C.; PROBERT, D. Technology Roadmapping for Roadmapping for a service organization. **Research Technology Management, March** 2004.

WILLYARD, C.; MCCLEES, C. Motorola's technology roadmap process. **Research Management,** v. 30, n. 5, p. 13-19, 1987.