

006

ESTADO E DEMOCRACIA - REPRESENTAÇÃO, PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL NA GESTÃO PÚBLICA



SESSÕES TEMÁTICAS

III ENEPCP ANAIS

O PPA COMO ESPAÇO DE APRENDIZAGEM DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL: UM OLHAR A PARTIR DA EXPERIÊNCIA DO PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO DO MUNICÍPIO DE NATAL/RN

Brunno Costa do Nascimento Silva (UFRN)

Raquel Maria da Costa Silveira (UFRN)

Lindijane de Souza Bento Almeida (UFRN)

INTRODUÇÃO

O sistema democrático no Estado brasileiro passou por intensas transformações ao longo das últimas décadas em virtude da constante evolução da participação da sociedade nas decisões governamentais. Tais alterações foram promovidas em grande parte de um lado pela pressão exercida dos movimentos sociais junto ao Estado e, do outro, pela gestão pública, nas três esferas de poder, ao buscar inserir e estimular a sociedade no processo de formulação e implementação das políticas públicas.

Um exemplo notório dessa inserção pode ser vislumbrado na elaboração do Plano Plurianual (PPA) da União referente ao quadriênio de 2004 a 2007, na qual foi iniciada uma experiência de inclusão da população nos processos de formulação e implementação desse mecanismo de planejamento (BRASIL, 2015). Desde então a experiência virou uma prática recorrente conforme apontado pela Secretaria de Planejamento e Investimento Estratégico (2015) do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão.

Essa forma de planejamento, por sua vez, foi disseminada para as demais esferas de poder que passaram a inserir em suas estratégias de planejamento governamental alguns elementos presentes nesse processo inovador, isso porque a relação entre Estado e sociedade nesse contexto permite resultados positivos ao sistema democrático. A título de exemplo, cita-se o Plano Plurianual do Governo do Estado do Rio Grande do Sul e a sua iniciativa de elaboração de um Manual para orientar a Elaboração de Planos Plurianuais Municipais 2018-2021. No mesmo sentido, destaca-se a experiência de Natal/RN aqui abordada.

No caso de Natal/RN, porém, o desafio era ainda maior, pois se buscou além das definições estratégicas, inserir a participação social como elemento essencial para elaboração do instrumento e posteriormente sua implementação. Em 2016, a Secretaria Municipal de Planejamento (SEMPA) de Natal propôs realizar o PPA Participativo. Dessa forma, a SEMPA apresentou para formulação do PPA duas linhas básicas de atuação: uma interna e outra externa. A linha interna consistia na promoção da integração entre os órgãos municipais, enquanto a linha externa, por outro lado, abrangia o fortalecimento do processo de participação social como método de governo.

Diante do contexto apresentado, o presente artigo objetivou analisar o processo de formulação e implementação (bem como o acompanhamento) do PPA Participativo, referente ao quadriênio 2018-2021, do município de Natal/RN a partir da percepção do corpo técnico do ente municipal.

No tocante à metodologia, o estudo possui natureza qualitativa, no qual foram adotados os procedimentos de pesquisa bibliográfica (tendo-se como principais temas: planejamento governamental, participação social e sobre os processos de formulação e implementação de políticas públicas) e documental (análise do PPA de Natal 2018-2021). Com relação aos dados primários, estes foram obtidos de entrevistas de ordem semiestruturada empreendidas com gestores públicos envolvidos no processo de formulação do Plano Plurianual Participativo (2018-2021) de Natal/RN. Ademais, foi realizada a observação participante¹ do Fórum Interconselho².

À vista disso, o texto se encontra organizado, além desta introdução e das considerações finais, em mais três momentos. No primeiro momento é realizado um balanço da literatura acerca do planejamento governamental. Posteriormente, aborda-se os conceitos dos processos de formulação e implementação de políticas públicas e de participação social no contexto nacional. No terceiro e último momento são apresentados os resultados da pesquisa efetuada.

Ao final é possível constatar a institucionalização da participação da sociedade como método de governo no processo de formulação com a necessidade de alterações no processo implementação do PPA participativo.

PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

O planejamento pode ser compreendido, segundo Chrispino (2016), como o estabelecimento de diretrizes, objetivos e orientações que conduzirão a realização de uma ação específica, possibilitando o ordenamento racional de métodos, ações e técnicas para viabilizar o alcance de objetivos e metas propostas.

A relevância do planejamento no Brasil pode ser vislumbrada no artigo 174 da Constituição Federal de 1988, o qual apresenta o Estado como agente normativo e regulador da atividade econômica, devendo exercer as funções de: fiscalização, incentivo e planejamento. Este, por sua vez, é considerado pelo texto constitucional como determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

Silva (1996, p. 740) ao problematizar acerca da operacionalização do planejamento, destaca que sua instrumentalização ocorre por meio de “plano ou planos” e, juridicamente, se traduz do mesmo modo. Para o autor:

isso está consignado na Constituição em mais de uma oportunidade, ao dizer que o planejamento incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais (art. 174, §1º), ao estatuir que é função da lei dispor sobre planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento (art. 49, IV) e que estes devam ser elaborados em consonância com o plano plurianual (arts. 49, III, e 165, §4º), consubstanciando aí, como dissemos, os princípios do planejamento estrutural (SILVA, 1996, p. 740).

Chrispino (2016) ainda acrescenta a tal contexto que o ato de planejar se manifesta como uma tarefa complexa, com variáveis de todos os matizes e com pouca experiência acumulada para os decisores (políticos), equipes técnicas (planejadores) e sociedade (cidadãos e setores produtivos). Nas palavras do autor:

talvez devêssemos, antes de dizer que o planejamento é uma técnica, chamá-lo de arte, pois são poucos os que estão convencidos de sua importância e, como é quase inexistente a cultura de formação de planejadores na esfera pública, o país contará com aqueles que tenham vocação, expertise, tal qual o artista que se destaca da multidão pelo talento natural (CHRISPINO, 2016, p. 163).

No tocante a natureza do planejamento, alguns autores, ao conceituá-lo, destacam um caráter eminentemente técnico. Nesse sentido, para José Afonso da Silva (1996, p. 739), o planejamento é tido como “um processo técnico instrumentado para transformar a realidade existente no sentido de objetivos previamente estabelecidos”. Entretanto, tal percepção deve ser alvo de debate, visto que a partir da perspectiva de teóricos que defendem, por exemplo, a excelência do planejamento estratégico, este nada mais é do que um processo técnico e político. Um conjunto de elementos é considerado ao se firmar o entendimento da natureza híbrida do planejamento.

¹ O Fórum Interconselhos foi realizado no 08 de maio de 2017.

² Evento realizado no contexto de elaboração do Plano Plurianual (2018-2021) Participativo de Natal/RN.

O primeiro deles é o fato de que a existência do Estado planejador na Constituição Federal brasileira já é uma consequência da vontade política (CHRISPINO, 2016). Trata-se de um ato que envolve a decisão a respeito da alocação de recursos. Para tanto, o ato de planejar requer a interação entre indivíduos e/ou grupos sociais. Conforme frisado por Matus (1993, p. 14), o “planejamento poderia ser um problema técnico caso se referisse à relação do homem com as coisas, mas essas coisas sempre ocultam outros homens. O planejamento é assim um problema entre homens, entre governantes”.

Nesse sentido, se o planejamento “fosse tratado apenas na dimensão tecnicista, o mais honesto seria indicar o uso de programas de computador voltados exclusivamente para ordenar ações a partir de critérios estabelecidos” (CHRISPINO, 2016, p. 174).

Em relação, especificamente, ao planejamento governamental, Cardoso Júnior e Santos (2018), enfatizam a existência de dois paradoxos no Brasil: o primeiro recai sobre o fato de que todos reconhecem que o planejamento é importante, mas ninguém acredita nele, o segundo, por sua vez, se relaciona à correlação positiva entre planejamento e resultados a despeito dessa descrença.

Jackson De Toni (2016) destaca alguns pontos sobre a importância do Planejamento Governamental ao afirmar que se trata de uma ferramenta que os governos e os gestores municipais possuem para transformar uma realidade. Ademais, configura-se como um método coerente de formação e implementação de diretrizes governamentais, permitindo um maior controle central de uma vasta rede de órgãos. O planejamento governamental, ainda, permite a definição de objetivos conhecidos e aceitos, que devem representar os interesses gerais e permanentes da sociedade. Por fim, esse instrumento busca abolir o despreparo e a improvisação.

No atual contexto, certificam Cardoso Júnior e Santos (2018), a previsão constitucional acerca da importância do planejamento inaugura uma institucionalidade que combina uma série de direitos, garantias e instrumentos associados ao planejamento. A Constituição Federal de 1988 previu um conjunto de “comandos de planejamento, como os Objetivos da República, combinados com instrumentos como o Plano Plurianual (PPA), planos setoriais e regionais, entre outros” (CARDOSO JÚNIOR e SANTOS, 2018, p. 331). O PPA, por sua vez, é apontado como uma inovação constitucional significativa, “na medida em que cria a possibilidade de fomentar o planejamento do desenvolvimento no país” (CARDOSO JÚNIOR e SANTOS, 2018, p. 332).

O PPA pode ser definido como o planejamento realizado pelos governos federal, estaduais e municipais, e também por todos os gestores de órgãos e entidades que exercem alguma função pública. Esse instrumento apresenta a totalidade das ações a serem executadas pelos órgãos que compõem a administração pública, independentemente da esfera governamental, o que favorece a transparência, a prestação de contas aos órgãos de controle e à sociedade, e a tomada de decisão pelos gestores (ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2017).

Além disso, mais do que uma obrigação legal, o PPA é o planejamento governamental de médio prazo, o qual deve traduzir em ações, o programa do candidato que fora eleito para ocupar o cargo de Chefe do Executivo; tornando-se um plano orientador da administração e um compromisso político.

Ao longo do tempo, como destacam Cardoso Júnior e Santos (2018), o PPA vem sendo normatizado e institucionalizado por arranjos e carreiras burocráticas criadas para serem especializadas em temas de planejamento e orçamento, gestão financeira e controle, gestão governamental e pesquisa e avaliação, dentre outras. Para os autores, “os problemas e os debates em torno do planejamento governamental derivam também dessa diversidade” (CARDOSO JÚNIOR e SANTOS, 2018, p. 333).

Considerando esses e outros aspectos, o Governo Federal brasileiro, à época da elaboração do PPA 2016-2019, trouxe inovações metodológicas que dão sequência ao processo permanente de aperfeiçoamento de planejamento. As estratégias presentes no plano de 2016-2019 são uma decorrência de inovações trazidas pelo PPA 2012-2015, o que tinha como objetivo dotar o Plano da capacidade de interpretar a realidade na qual é implantado e as especificidades de cada política pública, comunicando melhor os compromissos do governo e evitando uma linguagem técnica.

No contexto da elaboração do plano de 2016-2019, ocorreu o reforço do seu viés estratégico, estruturando-se em uma Dimensão Estratégica, contendo uma Visão de Futuro e um conjunto de Eixos e Diretrizes Estratégicas. Além disso, buscou-se qualificar o conteúdo dos Programas Temáticos, que passaram a expressar as escolhas estratégicas para cada área das políticas públicas.

O processo de planejamento contou com diversas etapas, considerando-se, inicialmente, o diálogo interno no governo federal, com a adoção de metodologia baseada na construção coletiva do Plano. Além disso, foi o momento de reforço da participação social na gestão pública como diretriz para a implementação das políticas públicas e como elemento fundamental na fase de formulação e planejamento, “seja como estratégia de reconhecimento do papel da sociedade, seja como forma de aperfeiçoamento da ação governamental” (BRASIL, 2015, p. 11). De acordo com o Governo Federal:

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 Interconselhos, 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.

Em todo o processo houve a participação de mais de 4.000 pessoas, além de técnicos, participaram da discussão os representantes de conselhos setoriais e comissões nacionais, movimentos sociais e entidades:

nos seis Fóruns Regionais do Dialoga Brasil no PPA, os participantes puderam encaminhar diretamente suas propostas às plenárias ou encaminhar sugestões por escrito aos organizadores do evento. Os quatro Fóruns Setoriais, realizados com representantes de organizações dos direitos das mulheres e da juventude, além do setor empresarial e sindical, também produziram diversas propostas para o PPA 2016-2019. Foram mais de 1.000 propostas recebidas e sistematizadas seguindo a ótica de organização do PPA por Programas Temáticos. O relatório de sistematização das propostas foi disponibilizado na sessão devolutiva do Fórum Interconselhos, realizada em julho. Os participantes receberam as respostas a cada uma das propostas aportadas e como estas foram (ou não) incorporadas ao PPA 2016-2019. Na oportunidade os participantes também discutiram a elaboração de uma agenda de acompanhamento do PPA a ser pactuada com o governo a partir de 2016 (BRASIL, 2015, p. 12-13).

Esse modo de planejar foi aceito pelas gestões (estaduais e municipais) públicas que, por sua vez, inseriram e disseminaram tal prática nas etapas de formulação e de implementação face a inserção da sociedade em ambos os processos.

A sessão a seguir procura apresentar ao leitor uma abordagem teórica sobre as fases da formulação e implementação no contexto da participação social.

A PARTICIPAÇÃO SOCIAL COMO ELEMENTO CHAVE PARA OS PROCESSOS DE FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Josep Vallès (2002), em seu livro *Ciencia Política: una introducción*, apresenta que a definição de políticas públicas está além da compreensão de “la actividad política” em virtude ser um conceito que incorpora tantos os atores da gestão pública quanto os atores sociais no seu processo de elaboração. De acordo com o autor:

denominamos política pública a um conjunto interrelacionado de decisiones y no decisiones, que tienen como foco un área determinada de conflicto o tensión social. Se trata de decisiones adoptadas formalmente en el marco de las instituciones públicas - lo cual les confiere la capacidad de obligar -, pero que han sido precedidas de un proceso de elaboración en el cual han participado una pluralidad de actores públicos y sociales (VALLÈS, 2002, p. 377).

Celina Souza (2006, p. 26), por sua vez, define a política pública como a área do conhecimento que procura simultaneamente “colocar o governo em ação e/ou analisar essa ação e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações”. Ainda segundo a autora, os efeitos das políticas públicas estão alinhados diretamente a inúmeros fatores (externos e/ou internos), no qual o espaço concedido à participação dos atores sociais nas etapas de formulação e de implementação se mostram fundamentais para gerarem resultados positivos à sociedade (SOUZA, 2006).

Para ambos os autores, como pode ser observado, a participação dos atores sociais se expressa de modo relevante, uma vez que as políticas públicas, em um regime democrático, irão ser traduzidas das plataformas eleitorais em planos, programas e/ou projetos (SOUZA, 2006), resultando transformações no mundo real.

No que tange a existência da política pública é possível enfatizar que esta supõe etapas, na qual cada uma delas englobará uma variedade de atores e interesses no *policy cycle* (ciclo de políticas públicas). Frey (2000, p. 226) aponta a importância da divisão estabelecida pelo *policy cycle* para sanar os problemas da gestão pública ao afirmar que o ciclo acabou se mostrando

um modelo heurístico bastante interessante para análise da vida de uma política pública [em razão das várias etapas corresponderem] a uma sequência de elementos do processo político-administrativo [que] podem ser investigadas no que diz respeito às constelações de poder, às redes políticas e sociais e às práticas político administrativas.

Com relação as etapas, cinco fases³ são correntemente aceitas no *policy cycle*: a definição da agenda, a formulação da política, a tomada de decisão, a implementação e a avaliação (HOWLETT et al., 2013; WU et al., 2014). Conforme frisado por Howlett et al. (2013) e Wu et al. (2014), as fases do ciclo, na prática, podem ou não ser sequenciais ou mesmo obrigatórias na sua totalidade e que tudo dependerá da conjuntura política e econômica no momento de concepção da política pública.

Para o contexto latino-americano, exclusivamente, Saravia (2007) destaca a necessidade de certo grau de distinção ao estudo do ciclo de políticas públicas dado o cenário no qual a ciência administrativa foi posta na região (o enfoque jurídico e da teoria da organização e da administração), uma vez que nos Estados da América Latina a compreensão jurídica permanece tendo sua vigência baseada no legalismo próprio da conformação dos seus sistemas estatais. Essa ótica, de acordo com Saravia (2007), toma por reflexão a análise das estruturas e do sistema normativo que compõem a atividade estatal.

Tratando-se especificamente da fase da formulação⁴, a literatura (FREY, 2000; SARAIVIA, 2007; HOWLETT et al., 2013; WU et al., 2014) revela que essa fase é comum a todas bibliografias, pois esta etapa pressupõe a elaboração de alternativas de ação e, conseqüentemente, na seleção de uma ou mais de uma alternativa com vistas ao resolução do problema.

Saravia (2007, p. 32) chama atenção para a diferenciação primordial entre a elaboração e a formulação, pois segundo o autor, a primeira está ligada diretamente a “preparação da decisão política”, enquanto a segunda está relacionada a “decisão política, ou decisão tomada por um político ou pelo Congresso”, tal como sua formalização através do ordenamento jurídico. Esclarece ainda que a fase além de apresentar a alternativa tida com mais conveniente para sanar a problemática, exhibe “uma declaração que explicita a decisão adotada”, determinando os objetivos e o marco administrativo, financeiro e jurídico da decisão selecionada (SARAIVIA, 2007, p. 32).

Howlett et al. (2013) e Wu et al. (2014), por outro lado, compreendem a fase da formulação como a etapa de criação de alternativas, na qual não ocorre a tomada de decisão, diferenciando-se, portanto, do modelo proposto por Saravia (2007)⁵. Nessa fase do desenvolvimento da política pública, segundo Howlett et al. (2013, p. 123), “conduz-se uma avaliação inicial sobre a viabilidade das opções políticas, mas esses esforços e dinâmicas de formulação são distintos do próximo estágio, a tomada de decisão, em que os tomadores de decisão oficiais do governo aprovam um curso de ação”. Além disso, essa fase ainda apresenta uma ponderação acerca dos méritos e riscos frente as diversas opções, podendo ser tachada como uma etapa crítica do ciclo das políticas públicas.

É possível destacar que a fase da formulação (e no processo de reformulação) da política pode acontecer no decurso de um longo período de tempo e que não necessita se restringir apenas a um conjunto de atores, podendo ocorrer a participação de mais de um grupo durante esta etapa (criando mais alternativas, sejam elas opostas ou mesmo complementares) (HOWLETT et al., 2013).

Wu et al. (2014, p. 52) ao discorrerem sobre os atores presentes durante a fase de formulação, esclarecem que a participação dos envolvidos dependerá da “natureza do sistema político geral”, assim como do conteúdo da política pública em questão. Ademais, enfatizam a oportunidade que os administradores públicos possuem em representar os interesses dos grupos com pouca ou nenhuma expressividade política. Para os autores (WU et al., 2014) há, igualmente, um amplo número de atores, externos ao ambiente da administração pública, que podem e precisam sugerir alternativas durante a fase da formulação, a exemplo das associações profissionais, grupos da sociedade civil que, por muitas vezes, abordam conteúdo específicos. Entretanto, a atuação desses grupos durante a fase da formulação é limitada, pois os governos em geral não cedem a ideia de serem considerados aprisionados pelos “interesses especiais”.

³ Klaus Frey (2000) ressalta que as divisões mais tradicionais e ortodoxas do *policy cycle*, academicamente, distinguem-se apenas gradualmente; enquanto que na gestão pública, os atores político-administrativos improvavelmente irão se ater a esta seqüência. Apesar dos processos políticos, na prática, não corresponderem ao modelo teórico do *policy cycle*, isso não mostra que o modelo seja inadequado para elucidar os processos, mas enfatiza a sua natureza enquanto instrumento de análise.

⁴ O presente estudo abordará teoricamente duas etapas do ciclo das políticas públicas: formulação e implementação, em virtude da empiria realizada. Para maiores informações acerca das outras etapas do *policy cycle*, ver: Saravia (2007), Howlett et al. (2013) e Wu et al. (2014).

⁵ O modelo de *policy cycle* de Saravia (2007) apresenta sete etapas: 1) agenda, 2) elaboração, 3) formulação, 4) implementação, 5) execução, 6) acompanhamento e 7) avaliação.

Com relação aos desafios para formulação de políticas públicas, esta etapa apresenta três: desafios políticos, desafios técnicos e os desafios institucionais (WU et al., 2014). O primeiro dos entraves está diretamente relacionado a três pontos: i) aos atores políticos. Por vezes, esses agentes não compreendem o que desejam, de fato, solucionar. Desse modo, estipulam ideias de uma forma geral sem se preocupar com as repercussões de seus discursos políticos. ii) o caso inverso: mesmo quando os agentes políticos entendem quais impasses visam sanar, os segmentos da sociedade podem ou não serem favoráveis aquela alternativa selecionada, gerando, portanto, dificuldades para uma possível solução encontrada. Por fim, o terceiro ponto recai sobre iii) o amplo leque de alternativas existentes, visto que a quantidade de opções poderá atrasar a solução do problema público. Portanto, os atores políticos devem estar totalmente cientes do meio do problema que desejam solucionar, conhecendo e analisando os recursos existentes, os futuros beneficiários para aquela política formulada, tal como as metas e ações planejadas.

O segundo impasse incide sobre os desafios técnicos, pois os obstáculos nesse campo recaem exatamente na i) ausência da compreensão do problema público e dos objetivos almejados. Caso não haja uma compreensão geral a respeito da fonte do problema público, assim como um modo de determinar qual das muitas opiniões está correta, para Wu et al. (2014), os administradores públicos apresentarão dificuldade para estabelecer os objetivos que deverão traçar. Mesmo que o inverso ocorra e ii) e os problemas estejam perfeitamente definidos, os administradores públicos podem ter suas alternativas reduzidas dada a escala do problema.

Por fim, o desafio institucional leva em conta as disposições constitucionais e o próprio sistema político do Estado, uma vez que limitam as alternativas existentes para solução de uma determinada situação. Wu et al. (2014, p. 62-63) identificam que esse desafio tem como impasse:

a existência de dois ou mais níveis de governo em sistemas federais impõe obstáculos semelhantes, porque muitas políticas nacionais exigem acordo intergovernamental, algo que pode ser impossível ou levar muito tempo para se conseguir. A natureza do partido político e do sistema eleitoral também pode servir para determinar os “horizontes de políticas” de um governo, resultando na limitação dos tipos de opções de políticas que podem ser considerados viáveis por razões eleitorais ou políticas.

Todas essas particularidades e exigências replicam na fase de formulação de políticas, tornando esta etapa desafiadora aos atores políticos e gestores públicos na construção de alternativas.

Após formulada, a política pública deverá ser implementada. Essa fase corresponde à etapa em que a política se transforma em fatos concretos e em uma realidade palpável. Ao longo dos anos, parte dos estudos sobre políticas públicas partiu da constatação de que, apesar das decisões tomadas para remediar problemas concretos, esses não eram resolvidos e, até mesmo, pioravam, surgindo o que se denominou “*gap*” de implementação, ou seja, a lacuna entre a decisão e a realidade (DEUBEL, 2002).

Conforme evidenciado por Lotta (2014), os primeiros estudos sobre o tema, até os anos 1970, tendiam a focar nos processos de tomada de decisão, assumindo-a como um processo hierárquico. Nesse contexto, a transformação da política em ação apresentava-se como um processo sem problemas, no qual os burocratas eram claramente subordinados aos tomadores de decisão. À medida que se passou a valorizar o olhar para efetividade das políticas e para sua avaliação, começou-se a perceber que alguns fatores levavam o processo de implementação a ter falhas. De acordo com a autora:

as novas perspectivas analíticas, portanto, começaram a desafiar a visão tradicional centrada em processos hierárquicos e passaram, então, a sugerir que a implementação deveria ser vista como parte contínua e integral do processo político, envolvendo barganha e negociação entre os que querem colocar a política em ação e aqueles de quem as ações dependem. Com base nessas novas perspectivas e nesses debates, atentando para a importância das mudanças e das contingências, a academia criou dois modelos básicos de análise da implementação: *top-down* e *bottom-up*. No modelo *bottom-up*, um dos elementos-chave é o dos responsáveis pela implementação das políticas públicas (LOTTA, 2014, p. 189-190).

Nesse sentido, destaca-se a importância de se ampliar a análise, considerando os diversos atores e organizações que se envolvem na implementação das políticas públicas. Tal discussão remete ao lugar dos gestores e dos burocratas de nível de rua no contexto da implementação, mas, também requer que se observe a participação social como elemento chave em todo o ciclo da política pública.

A respeito da participação social frente ao processo decisório das políticas públicas, no contexto brasileiro, destaca-se uma intensa alteração no decorrer do século XX, posto que o país deixou de apresentar uma condição de limitada propensão associativa (com reduzidos modelos de participação para cidadãos de baixa renda) para ser caracterizado, internacionalmente, como um dos Estados que mais traçaram políticas participativas na formulação e implementação de políticas públicas (AVRITZER, 2008; ALMEIDA, 2014; LIMA et al., 2016).

Este arranjo de participação institucionalizada só foi possibilitado com a promulgação da Constituição Federal de 1988, uma vez que a Carta Magna estabeleceu a criação de instituições e instrumentos de planejamento com abertura a participação da sociedade nas decisões governamentais. Segundo Lima et al. (2016), os gestores públicos, nesse contexto, passaram a aderir a ideia de ampliar a participação da população nas decisões governamentais como uma forma de partilhar efetivamente o poder entre Estado e sociedade.

Conforme apontado por Almeida (2014, p. 54), a ampliação dos canais participativos no processo de definição das políticas públicas se mostrou de extrema relevância em virtude de ter viabilizado uma “maior responsabilidade do Estado perante seus eleitores”. A Constituição Federal de 1988, de acordo com a autora:

definiu em termos legais um novo modelo de gestão, que supõe a abertura do processo decisório à sociedade organizada para tornar mais eficiente a prestação dos serviços públicos, assim como dá respostas eficazes ao quadro das carências locais. Para tanto, implantam-se novos procedimentos de formulação/implementação de políticas públicas (ALMEIDA, 2014, p. 62).

No tocante aos procedimentos de formulação e implementação de políticas públicas mais significativos para participação da sociedade no processo decisório governamental, idealizados no movimento de redemocratização, podem ser citados por exemplo: a realização dos Orçamentos Participativos, a criação dos Conselhos Gestores de políticas públicas e a realização das conferências para elaboração dos Planos Diretores exigidos pelo Estatuto da Cidade. Segundo Souza (2004), os gestores públicos ao inserir os novos procedimentos visaram promover o *empowerment*, isto é, o empoderamento das “comunidades locais” no processo decisório. Não obstante, Souza (2004, p. 38) afirma que:

existem experiências nas quais prevalecem formas mais restritas de participação, que se resumem a dar voz aos cidadãos, enquanto que em outras a participação torna-se um mecanismo de empoderamento que visa promover mudanças na assimetria de poder entre atores sociais locais. Esse último formato visa, via ação coletiva, diminuir desigualdades políticas e sociais.

É nesse sentido que Avritzer (2008), ao analisar a natureza dos procedimentos, destaca a importância de se examinar o desenho participativo dos mecanismos voltados a participação da sociedade, uma vez que a natureza do desenho participativo possui influência no sucesso das experiências participativas e a escolha do desenho adequado se constitui como uma das variáveis fundamentais para a continuidade destas no futuro.

Apesar dos avanços no tocante a abertura e inserção da sociedade nas decisões governamentais no Brasil, no decorrer das últimas três décadas, atualmente é possível destacar um movimento político, institucional e administrativo antagônico em curso com a gestão do atual Presidente da República (2018-2022), Jair Bolsonaro. Um exemplo notório desse retrocesso recai no posicionamento do Presidente com relação a redução das vagas dos atores sociais nos conselhos consultivos e comitês. Em oito meses de mandato é possível verificar um acelerado processo de extinção dos colegiados sob o argumento de eliminação ideológica que os conselhos apresentavam.

Ainda que no cenário nacional as decisões governamentais passaram a se voltar para uma operacionalização do modelo *top-down*, ou seja, de cima para baixo, os gestores públicos do município Natal/RN buscaram partilhar as decisões governamentais com a sociedade através da formulação e implementação do Plano Plurianual (2018-2021) Participativo. Desse modo, a sessão seguinte aborda os resultados desse processo.

ESTUDO DE CASO DA FORMULAÇÃO DO PLANO PLURIANUAL PARTICIPATIVO DE NATAL/RN: A PARTICIPAÇÃO SOCIAL COMO PRESSUPOSTO DA FORMULAÇÃO E META PARA IMPLEMENTAÇÃO

O presente estudo objetivou analisar o processo de formulação e implementação (bem como o acompanhamento) do PPA Participativo, referente ao quadriênio 2018-2021, do município de Natal/RN a partir da percepção do corpo técnico do ente municipal. Para tanto, entendeu-se também ser relevante conhecer a opinião dos gestores públicos envolvidos no processo de formulação do Plano Plurianual (2018-2021) Participativo do município de Natal/RN, através de entrevistas de ordem semiestruturada. Para tanto, foram entrevistados: a ex-Secretária Municipal de Planejamento⁶ que coordenou o processo de formulação do PPA Participativo, um representante da Secretaria Municipal de Planejamento (SEMPLA)⁷, um representante da Secretaria Municipal de Segurança Pública e Defesa Social (SEMDES)⁸ e um representante da Secretaria Municipal de Saúde (SMS)⁹. Procurou-se obter dos entrevistados informações sobre: i) a elaboração do PPA (2018-2021); ii) a avaliação dos gestores públicos acerca da participação da sociedade durante o processo; iii) sobre o processo de implementação das ações previstas; iv) se o processo participativo influenciou uma nova cultura de planejamento e gestão no município de Natal/RN; e v) os principais entraves existentes a efetivação das ações planejadas.

⁶ Entrevista realizada no dia 02 de abril de 2019.

⁷ Entrevista realizada no dia 05 de fevereiro de 2019.

⁸ Entrevista realizada no dia 06 de fevereiro de 2019.

⁹ Entrevista realizada no dia 12 de fevereiro de 2019.

Inicialmente quando questionados a respeito da função do Plano Plurianual para o planejamento e gestão do município, todos os representantes da administração pública de Natal/RN ressaltaram a relevância do mecanismo. O representante da SMS (2019) destacou o PPA como “o instrumento norteador do poder Executivo para coordenar ações durante o período de 4 anos”, em que deverá contar com “a transparência e direcionamento dos recursos orçamentários” como bem afirmou a representante da SEMDES (2019). Ainda segundo um outro representante, o da SEMPLA (2019), “o Plano deve orientar o processo de implementação de políticas públicas dos governos, no qual deve contar impreterivelmente com a participação da sociedade”. A ex-Secretária Municipal de Planejamento (2019) apresentou uma resposta similar ao discorrer que “o PPA se mostrou e se mostra constantemente como uma inovação para gestão pública no Brasil, em função de propiciar aos gestores um mecanismo no qual eles podem, de fato, planejar as ações de médio e longo prazo do município, podendo auxiliar ainda na transparência e na prestação de contas aos órgãos de controle”.

No tocante ao processo de elaboração do PPA Participativo 2018-2021, todos os gestores enfatizaram o caráter participativo do Plano durante a etapa inicial, tendo em vista a integração entre os órgãos municipais e a inserção dos atores sociais. Segundo a ex-Secretária Municipal de Planejamento, o processo de elaboração do PPA (2018-2021) se revelou diferenciado do ocorrido em momentos anteriores, no que se refere, particularmente, “à participação da equipe técnica das secretarias que compõe a estrutura administrativa do município, de um lado. De outro, o reconhecimento de que o envolvimento da sociedade no processo foi essencial na discussão e estruturação do PPA” (Ex-Secretária Municipal de Planejamento). A opinião dos representantes da SEMDES, SMS e SEMPLA corroboram com a da ex-Secretária ao destacarem que o PPA ocorreu “de forma participativa, coletiva, integrativa e transparente, onde todos fizeram parte do processo de elaboração” (Representante da SEMDES, 2019), “desde a população até os gestores, gerentes de serviços de saúde e o próprio Conselho Municipal de Saúde, assim como outros Conselhos setoriais” (Representante da SMS, 2019). Além disso,

os gestores das secretarias se apropriaram mais do conceito, da estrutura e do conteúdo do documento. O município do Natal tem, hoje, um PPA que retrata, além do conhecimento técnico dos servidores municipais, as demandas da sociedade e do poder legislativo que, por sua vez, também traz um apelo popular em função da proximidade dos vereadores com a população (Representante da SEMPLA, 2019).

O entendimento dos gestores acerca do processo de elaboração/formulação do Plano Plurianual converge com as teses de Matus (1993) e Chrispino (2016) sobre a natureza do planejamento como sendo por excelência estratégico, isto é, de um processo híbrido que além de técnico é também político, o caso do PPA.

Com relação a metodologia para elaboração do PPA, o Plano previu duas grandes linhas/eixos de atuação: interna e externa. A primeira esteve pautada na discussão e no desenho de ações pelos técnicos que integram a Prefeitura. Na externa, por outro lado, previu-se a abertura de canais para participação da sociedade civil, seja por meio do PPA-Virtual, seja pelo Fórum Interconselhos, bem como pelas audiências públicas. Conforme frisado pela ex-Secretária de Planejamento (2019), “pode-se dizer que foi posta em prática uma nova forma de se elaborar e de se pensar o Plano Plurianual, em que pese a necessidade de aproximar o Estado e Sociedade, e de também fortalecer e ampliar o envolvimento dos técnicos municipais”. Wu et al. (2014, p. 52) lembram que durante a fase da formulação da política pública, a participação de atores sociais se mostra fundamental para o estabelecimento de um processo mais democrático, mas que tal abertura dependerá da “natureza do sistema político geral”. No caso de elaboração do PPA de Natal/RN pode ser verificado que os agentes políticos e gestores públicos optaram por inserir a sociedade no processo de desenvolvimento do Plano como uma forma de partilhar as decisões governamentais.

Questionados, desse modo, a respeito da avaliação que realizam sobre a participação da população durante o processo, os gestores avaliam positivamente a atuação dos segmentos da sociedade, todavia, chamam atenção para dois pontos: o primeiro voltado para os atores que participaram, e, o segundo que incidiu sobre as expectativas. No que diz respeito ao primeiro ponto, ficou evidente, pelas entrevistas realizadas, que atores sociais envolvidos são aqueles que “regularmente participam dos processos de produção de políticas públicas no município de Natal” (Ex-Secretária Municipal de Planejamento, 2019). No que corresponde ao segundo tópico, a participação dos atores sociais foi aquém do esperado. De acordo com a ex-Secretária de Planejamento (2019), “não se pode deixar de observar que a participação, sobretudo, em funções dos canais que foram abertos [Fóruns, Fórum Interconselhos e audiências públicas], poderia ter sido mais intensa”. Apesar dessas limitações, os representantes das secretarias evidenciaram que o formato de inserção dos atores sociais foi uma “experiência exitosa”, devido ao fato de permitir “uma maior representatividade da sociedade” (Representante da SEMPLA, 2019) ao passo que “as demandas apresentadas pela população fossem contempladas pelo Plano” (Representante da SMS, 2019). “Claro, ainda é um processo novo e a sociedade ainda tem muito que se engajar nesse trâmite, porém, foi um grande avanço” de acordo com a representante da SEMDES (2019).

A vista disso, Souza (2004) lembra que a Carta Magna foi “pródiga” ao criar diversos mecanismos de planejamento e fortalecer a ideia de inserção dos atores sociais nesses instrumentos, com o intuito de promover o controle dos resultados das políticas públicas, procurando, concomitantemente, empoderar os segmentos da comunidade locais.

Sobre o processo de implementação das ações previstas no Plano, os gestores públicos destacaram que as ações estão sendo gradativamente implementadas - apesar da situação financeira e fiscal do município - “sendo possível identificar um esforço do poder público municipal para realizar as ações e possibilitar que a sociedade seja beneficiada” segundo o representante da SMS (2019).

Tal processo de implementação deve ser analisado, além da execução, em relação às ações voltadas ao monitoramento e avaliação.

De acordo com Lopes e Silveira (2018, p. 8), a Lei Municipal nº 6.704 de 01 de agosto de 2017, que instituiu o PPA de Natal, deu continuidade à busca pelo fortalecimento dos processos de planejamento e de gestão no município. Essa lei estabeleceu que o Poder Executivo, por meio da Secretaria Municipal de Planejamento, deveria instituir o Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGP), a fim de promover o Acompanhamento, o Controle e a Avaliação do Plano Plurianual 2018-2021, durante e após o seu processo de implementação. De acordo com as autoras:

trata-se de uma inovação no processo de gestão das políticas municipais. A partir de 2018, Natal passa a contar com um sistema que proporcionará o monitoramento e a avaliação do PPA Participativo. Parte-se da compreensão de que avaliar significa produzir aprendizagens para os gestores públicos e para a sociedade natalense. O acompanhamento da execução do PPA apoiará a tomada de decisão a respeito da continuidade, da necessidade de interrupção, do fortalecimento ou da substituição das ações municipais.

O sistema idealizado deve ser gerenciado pela Secretaria Municipal de Planejamento, contando-se com todos os Órgãos do Poder Executivo responsáveis pelas ações do PPA para a atualização das informações acerca do cumprimento das metas definidas no PPA. Assim, durante cada exercício os órgãos municipais estarão acompanhando as informações referentes à execução física e financeira das metas, bem como a situação de cada indicador. Em agosto de 2018, a Secretaria de Planejamento realizou reunião com os órgãos da Prefeitura Municipal do Natal para apresentar o Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGP) e iniciar o primeiro momento de alimentação dos dados acerca da execução do PPA.

Deve-se destacar que a Lei Municipal nº 6.704 de 01 de agosto de 2017, além de estabelecer o prazo de 01 ano para a instituição do SIGP, determinou que o monitoramento e a avaliação do PPA Participativo deve ocorrer de forma participativa. Como assegura a lei:

Art. 12 - O Poder Executivo, por meio da Secretaria Municipal de Planejamento, instituirá o Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento, a fim de promover o Acompanhamento, o Controle e a Avaliação do Plano Plurianual 2018- 2021, no prazo máximo de 01 (um) ano.

Parágrafo único. A gestão do referido sistema será de atribuição da Secretaria Municipal de Planejamento.

Art. 13 - Os Órgãos do Poder Executivo responsáveis pelas ações, nos termos do Anexo I desta Lei, deverão manter atualizados, durante cada exercício financeiro, da forma estabelecida pela Secretaria de Planejamento, as informações referentes à execução física e financeira das ações sob sua responsabilidade.

Art. 14 - O Poder Executivo promoverá a participação da sociedade no monitoramento e na avaliação do Plano de que trata esta lei. Art. 15 - A Secretaria Municipal de Planejamento garantirá o acesso, pela Internet, às informações relativas ao processo de monitoramento, controle e avaliação do Plano Plurianual Participativo 2018-2021.

Em pesquisa realizada no ano de 2019, contudo, Silva (2019, p. 47) destacou a ausência de informações acessíveis à sociedade. Como dispõe a autora: “apesar da determinação de criação do sistema, bem como de que o monitoramento e a avaliação sejam realizados de forma participativa, não foram encontrados meios em pesquisa no site da Prefeitura Municipal de Natal para que a população possa acompanhar as ações em execução ou concluídas”.

Em notícia veiculada no ano de 2018, por sua vez, a Prefeitura do Natal informou que a transparência seria realizada por meio do Portal de Metas do Município. Este portal apresenta as metas em curso em cada exercício, não apresentando todas as ações e metas previstas no PPA. A despeito de se configurar como interessante ferramenta de transparência, apresenta informações importantes ao cidadão, como, por exemplo, a origem da ação prevista no PPA.

A origem da ação se configura como uma importante inovação do Plano Plurianual de Natal. Considerado os diversos mecanismos de participação realizados e os diversos atores que atuaram na elaboração do documento, o PPA expressa a origem como atributo de cada ação. Assim, as ações poderiam ter como origem: “poder público”, “sociedade” e “emenda parlamentar”. Ainda, quando resultou de proposta de mais de um ator, era rotulada com “sociedade e poder público”, “sociedade, poder público e emenda parlamentar”, “poder público e emenda parlamentar” ou “sociedade e emenda parlamentar” (SILVA, 2019).

Essa forma de rotular as ações cumpre, no PPA de Natal, um duplo papel. De um lado, favoreceu a legitimação durante o processo de formulação ao demonstrar quais atores haviam apontado a necessidade daquela intervenção. Por outro lado, esse elemento poderá ser fator positivo no acompanhamento a ser realizado pela sociedade, visto que esta poderá buscar informações acerca das ações propostas durante o processo participativo. Contudo, até o momento, as informações divulgadas deixaram de explicitar este importante elemento.

Quanto a influência do processo para incidir em uma nova cultura de planejamento e gestão no município de Natal/RN, a opinião dos gestores públicos divergiu. Enquanto dois representantes (SMS e SEMDES) acreditam que uma transformação geral ocorreu devido a uma nova forma de planejar o PPA do município, a ex-Secretária de Planejamento (2019), por outro lado, não chegou a afirmar que ocorreu uma mudança, mas “espera” que a experiência possa ser reforçada e futuramente reproduzida. Nas palavras da ex-gestora (2019): “espero que essa nova forma de planejar tenha servido para se repensar acerca da importância do PPA e do seu processo de elaboração. A sua importância é inconteste, e por isso é fundamental que o envolvimento dos atores sociais, institucionais e políticos seja ampliada cada vez mais”. Já o representante da SEMPLA (2019) foi enfático ao afirmar que “Não!”. Segundo o representante:

apesar de o município ter técnicos muito bons, ainda há a predominância de um modelo mais tradicional na gestão, para não dizer atrasado. Para que mudemos essa cultura de planejamento e gestão no município é preciso uma atualização do RH das secretarias. Isso não significa, apenas, colocar pessoas novas, mas capacidade e qualificar os servidores que já integram o funcionalismo público. É preciso dar uma nova roupagem ao sistema de gestão de pessoas da Prefeitura, modernizando a política de recursos humanos, que tenha um plano para a capacitação dos servidores. O município do Natal tem uma escola municipal de gestão pública que simplesmente não funciona. Arrisco dizer que a Prefeitura do Natal ainda está longe de mudar, de verdade, a cultura de planejamento e gestão vigente (Representante da SEMPLA, 2019).

Por fim, com relação aos principais entraves existentes para efetivação das ações planejadas foram verificados dois desafios comuns aos gestores públicos entrevistados: o primeiro entrave incide no remanejamento de orçamento para outras ações e recursos escassos para implementação das ações estipuladas. Conforme apontado pelos gestores públicos, no momento em que são formuladas as ações, por vezes, não é estipulado o financiamento adequado para execução. Deste modo, a ação no momento da etapa da implementação acaba por ser prejudicada e algumas vezes não efetivada. Estes impasses, como lembrado por Wu et al. (2014) estão enquadrados nos desafios políticos e técnicos na etapa da formulação, uma vez que estes envolvem diretamente a dificuldade dos atores políticos e dos gestores públicos em formular alternativas para solucionar os problemas públicos. O segundo entrave está relacionado a alteração constante dos responsáveis pelas pastas administrativas. Os atores políticos, como bem constataram os entrevistados, precisam compreender que o processo de gestão de políticas públicas para ser efetivo necessita de continuidade e que, portanto, a rotatividade dos gestores nas pastas não colabora para que as ações planejadas sejam executadas.

Destarte, faz-se necessário um olhar atencioso da gestão municipal de Natal/RN para o Plano Plurianual (2018-2021) Participativo, tendo em vista a experiência exitosa Plano ao inserir a participação da sociedade no processo decisório com ressalvas para ampliação e maior publicização do processo virtual.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As últimas três décadas no Brasil foram notavelmente marcadas pela presença dos atores sociais no processo decisório de formulação e de implementação de políticas públicas, no qual o Estado brasileiro adotou um novo modo de governar alicerçado no diálogo constante e qualificado com os muitos segmentos da sociedade (AVRITZER, 2008; ALMEIDA, 2014; LIMA et al., 2016), em que a participação social se mostrou como um método de governo eficiente, eficaz e efetivo. Apesar do avanço, as decisões políticas e administrativas do atual Presidente da República (2019-2022), Jair Bolsonaro, ameaçam todo histórico de lutas e movimentos em prol a democratização das ações estatais e das políticas públicas, a exemplo da extinção de órgãos colegiados ligados ao poder Executivo Federal. Infelizmente, esse prognóstico tende a piorar a despeito dos anúncios e deliberações institucionais do Presidente. Diante desse contexto, faz-se necessário a urgente retomada dos movimentos sociais para recondução política em prol a democratização das políticas públicas, bem como a pressão exercida junto ao Estado com o intuito de se constituírem como agentes interlocutores.

Quanto ao processo de formulação e implementação do Plano Plurianual Participativo, referente ao quadriênio de 2018 a 2021, da cidade Natal/RN, é possível destacar duas particularidades. A primeira recai sobre a etapa de formulação e o espaço concedido para participação da sociedade local ao processo. A alternativa selecionada para o processo de elaboração do PPA foi a de partilhar as decisões governamentais para o quadriênio vigente. Buscou-se por meio da consulta pública virtual inserir os diversos segmentos da sociedade no processo de desenvolvimento do Plano. Desse modo, pode-se constatar que a forma de abertura à participação social na etapa da formulação de políticas públicas favoreceu à participação dos atores sociais no processo decisório.

A segunda peculiaridade incide sobre a implementação do Plano. Com a criação do Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento, mecanismo no qual o monitoramento e a avaliação sejam realizados de forma participativa no processo de implementação do PPA, constata-se o instrumento como inovador, tendo em vista seu objetivo de promover a participação da população no acompanhamento das atividades do poder público. Todavia, chama-se atenção para limitações identificadas nos *sites* institucionais da Prefeitura Municipal de Natal para o acompanhamento das ações em execução ou em fase de conclusão do Plano Plurianual.

Em suma, o processo de elaboração do Plano Plurianual para o quadriênio 2018 a 2021 do município de Natal/RN, por um lado, favoreceu a participação da sociedade durante o processo de formulação ao partilhar com os atores sociais a decisão governamental sobre as ações no instrumento de planejamento de médio prazo. Por outro lado, apesar do avanço em se promover meios para se averiguar se ações propostas pelos segmentos da sociedade estão sendo implementadas, as informações divulgadas até o momento deixaram de explicitar este importante elemento.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Lindijane de Souza Bento. Gestão Pública e Democracia: os conselhos gestores de saúde da Região Metropolitana de Natal/RN. **Revista Democracia e Participação**, Brasília, ano 2014, v. 1, n. 1, ed. Especial, p. 45-72, jun. 2014.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, Campinas, ano 2008, v. 14, n. 1, p. 43-64, jun. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/op/v14n1/02.pdf>. Acesso em: 7 de maio de 2019.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). **Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão nos 1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais nos 1/92 a 91/2016 e pelo Decreto Legislativo no 186/2008**. – Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2016. Brasília: Edição Administrativa do Senado Federal, 2016. 496 p. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf>. Acesso em: 07 de maio de 2019.

CARDOSO JUNIOR, José Celso; SANTOS, Eugênio Andrade Vilela dos. Planejamento governamental e aparato burocrático no governo federal brasileiro: disjuntivas críticas e baixo desempenho institucional: questões para uma agenda de pesquisa e intervenção. In: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E.. (Orgs.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. 1. Ed. Brasília: IPEA, 2018.

CHRISPINO, Alvaro. **Introdução ao Estudo das Políticas Públicas: Uma visão interdisciplinar e contextualizada**. 1. Ed. Rio de Janeiro: FAPERJ/FGV, 2016. 252 p.

DE TONI, Jackson. **O Planejamento Estratégico Governamental: reflexões metodológicas e implicações na gestão pública**. 1. Ed. Curitiba: InterSaberes, 2016, 394.

DEUBEL, Andre-Noel Roth. **Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación**. Bogotá, Colômbia: Ediciones Aurora, 2002.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. Departamento de Planejamento Governamental. **Elaboração de Planos Plurianuais Municipais (PPAs) – 2018-2021** / Porto Alegre: Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2017.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas** (IPEA), Brasília, v. 21, p. 211-259, 2000.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony (Org.). **Política Pública: seus ciclos e subsistemas - uma abordagem integradora**. Tradução: Francisco G. Heidemann. 3. ed. rev. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. 305 p. ISBN 978-85-352-5689-5.

LIMA, Priscila Gualberto; FEDOZZI, Luciano Joel; CORRÊA, Gilson César Piantá. Participação Social e Habitação Popular: paradoxos e dilemas da participação institucionalizada. In: MARX, V.; COSTA, M.. (Orgs.). **Participação, Conflitos e Intervenções Urbanas: contribuições à HABITAT III**. 1. Ed. Porto Alegre. UFRGS Editora. 314 p.

- LOPES, Maria Virgínia Ferreira; SILVEIRA, Raquel Maria da Costa. Controladoria Geral do Município. **Revista Eletrônica Navegador**. Edição 01, 2018. Natal v. 1, 2018.
- LOTTA, Gabriela. Agentes de implementação: uma forma de análise de políticas públicas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 19, n. 65, Jul./Dez. 2014.
- SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. (21-42). IN: Enrique SARAVIA e Elisabete FERRAREZI. (Orgs.). **Políticas públicas**. Coletânea – Volume 1. Brasília: ENAP, 2007.
- SILVA, Manuela de Souza. **Fatores de Influência para a integração entre os instrumentos de Planejamento Governamental**: Um estudo de caso no município de Natal/RN. Orientador: Raquel Maria da Costa Silveira. 2019. 75 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado Gestão de Políticas Públicas) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2019.
- SOUZA, Celina. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, ano 2, v. 18, p. 27-41, 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/spp/v18n2/a04v18n2.pdf>. Acesso em: 7 de maio de 2019.
- SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 2006, n. 16, p. 20-45, jul - dez. 2006.
- VALLÈS, Josep M.. **La política como resultado**. In: *Ciencia Política: una introducción*. Barcelona: Ariel, 2002.
- WU, Xun; RAMESH, M; HOWLETT, Michael; FRITZEN, Scott (Org.). **Guia de Políticas Públicas: Gerenciando processos**. Tradução: Ricardo Avelar de Souza. Brasília: ENAP, 2014. 160 p. ISBN 978-85-256-0073-8.