

PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS

INTENCIONALIDADES, PROCESSOS
E RESULTADOS

ORGANIZADORAS

LUCIANA LEITE LIMA
LUCIANA PAZINI PAPI

jacarta 

PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS

**INTENCIONALIDADES, PROCESSOS
E RESULTADOS**

ORGANIZADORAS

**LUCIANA LEITE LIMA
LUCIANA PAZINI PAPI**

PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS

**INTENCIONALIDADES, PROCESSOS
E RESULTADOS**

ORGANIZADORAS

**LUCIANA LEITE LIMA
LUCIANA PAZINI PAPI**

1ª EDIÇÃO
2020

jacarta 



© dos autores

1ª edição: 2020

Revisão: Bruno Quevedo Sivelli, Giordano Benites Tronco

Projeto gráfico e editoração: Giordano Benites Tronco

Capa: Giordano Benites Tronco, Thiago Pereira Padilha

Edição: Jacarta Produções Ltda.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

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

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

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

CDU 351(816.5)

CAPÍTULO 3

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

LUANA KOHLRAUSCH

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

LUCIANA PAZINI PAPI

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

INTRODUÇÃO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1. PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO: UMA RELAÇÃO ORGÂNICA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO LOCAL: IDEIAS POTENCIALMENTE ANTAGÔNICAS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5 Ver mais em Kohlrausch (2019).

3.1 PROJETOS DE DESENVOLVIMENTO DAS CAPITAIS BRASILEIRAS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

REFLEXÕES FINAIS

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

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

explícito para uma interpretação dessa tendência no caso brasileiro.

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

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

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

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

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

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

REFERÊNCIAS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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