

CAPACIDADES ESTATAIS MUNICIPAIS

O universo desconhecido
no federalismo brasileiro

Eduardo José Grin
Diogo Joel Demarco
Fernando Luiz Abrucio
Organizadores

CAPACIDADES ESTATAIS MUNICIPAIS



**UNIVERSIDADE
FEDERAL DO RIO
GRANDE DO SUL**

Reitor

Carlos André Bulhões

Vice-Reitora e Pró-Reitora
de Coordenação Acadêmica

Patricia Helena Lucas Pranke

EDITORA DA UFRGS

Diretora

Luciane Gonçalves Delani

Conselho Editorial

Carlos Eduardo Espindola Baraldi

Clarice Lehnem Wolff

Janette Palma Fett

João Carlos Batista Santana

Luís Frederico Pinheiro Dick

Maria Flávia Marques Ribeiro

Naira Maria Balzaretto

Otávio Bianchi

Sergio Luiz Vieira

Virgínia Pradelina da Silveira Fonseca

Luciane Gonçalves Delani, presidente

**Centro de Estudos Internacionais
sobre Governo (CEGOV)**

Diretor

Luis Gustavo Mello Grohmann

Vice Diretor

Diogo Joel Demarco

Conselho Deliberativo CEGOV

Diogo Joel Demarco, Lucia Mury
Scalco, Luis Gustavo Mello Grohmann,
Marcelo Lima Celente, Marília Patta
Ramos, Paulo Gilberto Fagundes
Visentini, Ricardo Augusto Cassel,
Vanessa Marx.

**Coordenação Coleção Editorial
CEGOV**

Cláudio José Muller, Gentil
Corazza, Marco Cepik

CAPACIDADES ESTATAIS MUNICIPAIS

**O universo desconhecido
no federalismo brasileiro**

Eduardo José Grin
Diogo Joel Demarco
Fernando Luiz Abrucio

Organizadores

© do autor
1ª edição: 2021

Direitos reservados desta edição:
Universidade Federal do Rio Grande do
Sul

Coleção CEGOV
Transformando a Administração Pública

Revisão de Português: Oyama Francisco
Possapp Mariano da Rocha

Projeto Gráfico: Heitor Jardim

Capa: Heitor Jardim

Apoio: Reitoria UFRGS e Editora
UFRGS

Os materiais publicados na Coleção
CEGOV Transformando a
Administração Pública são de exclusiva
responsabilidade dos organizadores. É
permitida a reprodução parcial e total dos
trabalhos, desde que citada a fonte.



C236 Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro [recurso eletrônico] / organizadores Eduardo José Grin, Diogo Joel Demarco [e] Fernando Luiz Abrucio. – Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2021.
714 p.: pdf

(CEGOV Transformando a Administração Pública)

1. Administração pública. 2. Políticas públicas. 3. Federalismo. 4. Capacidades estatais. 5. Municípios. 6. Gestão pública. 7. Finanças públicas. I. Grin, Eduardo José. II. Demarco, Diogo Joel. III. Abrucio, Fernando Luiz. IV. Série.

CIP-Brasil. Dados Internacionais de Catalogação na Publicação.
(Jaqueline Trómbin – Bibliotecária responsável CRB10/979)

ISBN 978-65-5725-053-2

CAPÍTULO

4

PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E CAPACIDADES ESTATAIS NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

LUCIANA PAZINI PAPI

Professora do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul

RAFAEL BARBOSA DE AGUIAR

Doutorando no Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGPP/UFRGS)

LUCIANA LEITE LIMA

Professora do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul

LIZANDRO LUI

Professor do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Governo da Fundação Getúlio Vargas, Brasília.

A crescente modernização das sociedades contemporâneas, manifestada através das transformações tecnológica e dos mercados, tem se mostrado insuficiente para resolver problemas sociais como a desigualdade, o desemprego e o baixo acesso às políticas públicas. Esse cenário demonstra como a função do planejamento governamental é fundamental nos dias atuais.

Com efeito, a importância de observar os cenários econômicos e políticos, se antecipando às mudanças e projetando linhas de ação, com objetivos deliberados e que visem atender às necessidades da população, são tarefas centrais do planejamento. Sem ele, conforme evidenciou Matus (1996), os governos ficam sujeitos à própria “sorte”, perdendo a capacidade de construir o futuro desejado e operar as mudanças sociais necessárias. Ou seja, sem planejamento tende a vigor a improvisação nos governos, levando à ineficácia das ações públicas.

No caso brasileiro, a função de planejamento foi originada nos anos 1930 como parte fundamental da construção do Estado. No entanto, apesar do país já se organizar como uma federação, onde cada ente governamental gozava de autonomia para eleger seus representantes, recolher seus tributos e administrar seu território, o governo Vargas centralizou os mecanismos estatais de planejamento para completar o processo de construção nacional - por intermédio de um tipo estatal nacional-desenvolvimentista - (Bielchowsky, 2004), restando baixa participação dos entes locais na tarefa de planejar.

Desta forma, desde 1934, com a formação do Conselho Federal de Comércio Exterior (que possuía funções típicas de planejamento), seguido pelo Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) em 1938, órgão central de planejamento da administração pública brasileira, e outros tantos planos que culminaram com os Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs) no regime militar e na República, a construção de um sistema de planejamento foi se reforçando em capacidades técnicas e políticas no centro, restando baixa prioridade e desenvolvimento de expertise em âmbito local, salvo exceções dos grandes centros. Ademais, o modelo de planejamento desenvolvido naquele contexto, foi portador de um conjunto de

vicissitudes que impediu que essa tarefa ampliasse sua capacidade de resolutividade social. Conforme demonstra a literatura, a excessiva centralização, somada à concepção economicista do planejamento, ao perfil tecnocrata e supostamente “neutro” dos profissionais, afastaram essa prática da realidade vivida pelas pessoas (De Toni, 2016; Matus, 1996). Com isso, limitou-se a ideia de construção de uma cultura do planejamento governamental mais geral e descentralizada - voltado à concretizar as demandas sociais territorializadas.

Esse cenário começa a ser modificado com a Constituição Federal de 1988, que promoveu mudanças significativas no sentido da descentralização de políticas públicas e do planejamento. A partir daí os municípios, que antes eram vistos como dependentes do governo federal ou como locais de reprodução de oligarquias, passam a receber uma série de atribuições de formulação e de implementação de políticas públicas. Com isso, a necessidade de planejar se impôs às prefeituras como uma obrigatoriedade para cumprir com as determinações constitucionais.

Por meio do artigo 165, a Constituição Federal atribuiu aos municípios a responsabilidade de formular diversos instrumentos de planejamento e controle orçamentário: Plano Plurianual, Lei Orçamentária Anual (LOA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), plano de saneamento básico, de resíduos sólidos, de saúde, de educação, de assistência social, Plano Diretor (para municípios com mais de 20 mil habitantes e pertencentes a Regiões Metropolitanas), dentre outros (Brasil, 1990). Tal determinação gerou uma série de demandas às burocracias municipais, em termos de desenvolvimento de capacidades estatais e, também, para a produção de novas metodologias de planejamento, que envolvesse mais a população do território.

Contudo, como demonstra a literatura sobre o federalismo brasileiro, e mais recentemente sobre capacidades estatais, são desiguais as condições burocráticas, fiscais e socioeconômica dos municípios brasileiros, assim como vigora em sua maioria,

a precariedade nas estruturas administrativas (Arretche, 2002; Grin *et al*, 2018; Lima *et al*, 2020; Marengo; Strohschoen, 2018; Souza, 2006). Ademais, por conta da trajetória do planejamento brasileiro, sabe-se que por longo tempo o planejamento local não foi uma prioridade, sobretudo para os pequenos municípios (Papi *et al*, 2019). Assim, se por um lado, no contexto pós Constituição de 1988, tem-se nos municípios capacidades estatais incipientes, por outro, há o imperativo constitucional de elaborar e executar políticas sociais e atividades de planejamento. Nesse contexto, torna-se fundamental debater sobre as condições e a importância da construção de capacidades estatais locais e sobre a forma como elas afetam o planejamento.

Buscando contribuir com esta agenda de pesquisa, o objetivo deste capítulo é (a) discutir os tipos de capacidades estatais que afetam os processos de planejamento, bem como suas inter-relações, (b) investigar o grau de institucionalização do planejamento nos municípios brasileiros a partir de dados da Munic e do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro sobre a produção de instrumentos de planejamento e despesas relacionadas, e (c) refletir sobre as novas demandas sociais e econômicas trazidas aos municípios em decorrência da pandemia da Covid-19 e como o planejamento torna-se um instrumento fundamental dos governos para lidar com esse contexto.

Para tanto, o capítulo está dividido em cinco partes, além desta introdução. Na próxima seção discutimos as capacidades estatais municipais para o planejamento governamental destacando àquelas fundamentais para a estruturação e desenvolvimento de tal processo. Na terceira seção, apresentamos a estratégia metodológica empregada e, na quarta, analisamos os instrumentos de planejamento nos municípios brasileiros visando compreender seu grau de institucionalização. Por fim, abordamos o planejamento municipal em tempos da Covid-19 e no pós-pandemia e elaboramos algumas reflexões finais.

1. Capacidades estatais municipais para o planejamento governamental

Considerando o contexto de descentralização, que desencadeou uma série de demandas à burocracia municipal, três tipos de capacidades estatais inter-relacionadas têm sido apontadas como fundamentais para estruturar e institucionalizar os processos de planejamento nos municípios: fiscal, burocrática e política (Menezes; Jannuzzi, 2005; Souza, 1999; Souza, 2017). Assume-se que deficiências e déficits nesses campos comprometem fortemente o funcionamento qualificado da administração pública no que tange aos processos de planejamento e à qualidade dos planos produzidos, bem como a sua implantação.

A escassez de recursos financeiros é um tema recorrente no debate sobre as limitações e dificuldades que os governos enfrentam para atender as demandas sociais e para garantir o funcionamento do Estado (Marinho; Jorge, 2015). Em se tratando das atividades de planejamento, a suficiência financeira opera como condição tanto para a formação de estruturas organizacionais qualificadas quanto para a execução das ações previstas nos planos. Nessa relação, o efeito de *feedback* da qualificação da capacidade administrativa seria o incremento das atividades estatais, incluídas aí, as de arrecadação e de gasto.

Sobre isso, Grin *et al* (2018) sustentam que o desempenho fiscal é afetado pelo preparo técnico do funcionalismo municipal, medido pela escolaridade formal, pelas capacidades políticas, aferidas pela existência de conselhos de políticas, e pela participação em consórcios intermunicipais. Também, Marengo, Strohschoen e Joner (2017) constataram que administrações municipais com maior concentração de burocracia profissional apresentaram razão de chance cerca de 80 % maior de gerar maiores níveis de arrecadação de imposto imobiliário urbano. Os autores afirmam que burocracias com perfil “estatutário com formação superior” contribuem para o incremento da arrecadação de IPTU, sobretudo, em micro e pequenos municípios.

Da mesma forma, Marengo (2017) averiguou que a profissionalização da burocracia municipal pode ampliar a capacidade

estatal para implementar políticas, especificamente a legislação regulatória sobre espaço urbano. Isso acontece porque “o insulamento provocado pela autonomia e estabilidade de carreiras públicas permite uma redução de custos de transação política associada à implementação de políticas regulatórias” (Marenco, 2017, p. 1048). Em outras palavras, burocratas de carreira não estão submetidos aos ciclos políticos e eleitorais, tendo, desta forma, mais incentivos para equacionar vetos e resistências mobilizados pela imposição de custos concentrados gerados por este tipo de legislação.

Tais achados devem ser considerados à luz dos dados da Pesquisa de Informações Básicas (Munic/IBGE, 2011) que apontaram que: 40 % dos funcionários das prefeituras brasileiras possuem nível médio de ensino; 23 %, nível fundamental e 28 %, ensino superior. Além disso, 7 % são pós-graduados e 2 % não têm instrução formal. Ou seja, a maioria dos funcionários das prefeituras não possuíam ensino superior, o que pode afetar a capacidade administrativa.

Essa fragilidade influencia o processo de institucionalização¹ do planejamento nos municípios, bem como a qualidade dos planos derivados. Marinho e Jorge (2015) investigaram 14 municípios sergipanos e verificaram que, na totalidade da amostra, a falta de capacitação técnica do funcionalismo local os levou a contratar escritórios privados especializados em contabilidade pública para

1 Neste trabalho entendemos institucionalização como um processo que gera não apenas as regras do “jogo” que orientam as políticas públicas e as funções governamentais - como o planejamento-, mas sobretudo, as práticas que conferem a elas certa autonomia às mudanças políticas/eleitorais; a sistematicidade de atividades; a permanência no tempo e o cumprimento de sua função estratégica (Dimaggio; Powell, 1983; Pierson, 2004). Neste aspecto, cabe destacar o papel da relação íntima do conceito de capacidades estatais e como o mesmo nos aproxima da compreensão da institucionalidade do planejamento governamental, em especial o de nível local. Partindo da premissa de que a capacidade estatal tange à competência do Estado para realizar objetivos mesmo diante de contextos adversos e grupos opositores (Skocpol, 1985), e que elas dizem respeito a um conjunto amplo de habilidades e recursos, entendemos que são necessárias capacidades consolidadas como as administrativas e as burocráticas para que, práticas como o planejamento ganhem institucionalidade.

a elaboração das peças orçamentárias. Os autores verificaram que a maioria dos prefeitos estava parcialmente insatisfeita com o trabalho dessas empresas. Ademais, tal delegação não contribuiria para o desenvolvimento de capacidades nas burocracias locais uma vez que as interações com a prefeitura não restaram claras. Da mesma forma, a relação com o legislativo não foi comprovada, e verificou-se que prefeitos e presidentes das Câmaras de Vereadores demonstravam pouco conhecimento sobre os instrumentos de planejamento. Nesse caso, a busca de capacidades externas teve efeito debilitador: a carência de capacidade administrativa promoveu a transferência da atividade de planejamento para a esfera não estatal, o que afastou a burocracia municipal desses processos, impedindo o desenvolvimento de competências relacionadas.

Por outro lado, alguns estudos mostram que os efeitos negativos da carência de capacidade burocrática nos processos de planejamento podem ser minimizados se capacidades relacionais e de coordenação estiverem presentes. Ritter e Grasel (2016), por exemplo, ao estudar o município de Canarana/MT, perceberam que os atores do executivo, do legislativo e de grupos da sociedade compartilhavam o objetivo de elaborar o plano plurianual, o que se manifestou em um forte apoio e participação nas atividades de planejamento, cujo produto foi avaliado positivamente pelos envolvidos. Nesse caso, a interação social que se desenrolou no contexto do processo de planejamento produziu capacidade administrativa. Além disso, o desenvolvimento da capacidade relacional pode fortalecer o capital social, e o que chamamos “cultura de planejamento local”, colaborando para a reprodução desse tipo de capacidade e para a legitimidade do governo.

A propósito, Souza (1999) reconhece que a capacidade racionalizadora do planejamento não constitui condição suficiente para concretização ou realização dos interesses públicos. Isso depende da representatividade e da organização dos segmentos que integram a sociedade. Nesse sentido, Ferreira Filho (2016) reitera que os entes

federados estão tentando buscar uma integração maior com a sociedade em relação ao planejamento governamental.

Contudo, no que tange às relações entre executivo e legislativo, a literatura mostra resultados divergentes. Enquanto Ritter e Grasel (2016) e Souza (1999) identificaram a positividade dessas relações para a eficácia do planejamento municipal; Pereira (2019) averiguou que, no caso de Osasco/SP, a interação com atores do sistema político-representativo, por meio de um mecanismo de alocação orçamentária, não teve influência relevante no processo de gestão ou no conteúdo do plano plurianual.

Assim, analisando os achados trazidos pela literatura, entendemos que são necessários grandes esforços na construção de capacidades estatais municipais, tais como, as administrativas e as burocráticas para que o planejamento ganhe institucionalidade - ou seja, maior sistematicidade de atividades nas prefeituras, permanência no tempo e função estratégica. Entendendo institucionalização como um processo que confere às políticas públicas e/ou processos de gestão - certa autonomia às mudanças políticas/eleitorais graças às regras e práticas consolidadas no tempo (Dimaggio; Powell, 1983; Pierson, 2004), salientamos que o mero reconhecimento legal e regras formais consolidadas, são insuficientes para gerar a eficácia desejada. Portanto, são necessárias práticas concretas e investimentos cotidianos voltados à construção de capacidades estatais para que o planejamento governamental se torne, de fato, um instrumento estratégico do Estado, capaz de transformar as demandas sociais em projetos e transformações futuras.

Tal cenário é catalisado pela determinação constitucional de produção das peças de planejamento. Sabe-se que os municípios vêm agindo para qualificar a gestão (Grin; Abrucio, 2019; Lui, 2019), mas que persistem problemas estruturais nos processos de recrutamento, seleção e avaliação dos quadros (Araújo; Oliveira; Cardoso, 2020; Coelho; Menon, 2018).

Sobre esse aspecto cabe salientar que nos anos 2000, ainda sobre o governo dos presidentes de centro-esquerda (convictos da

necessidade de se reforçar a institucionalidade do planejamento local), o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) buscaram resgatar o sentido estratégico do planejamento no governo federal, dando suporte para os municípios se capacitarem e despertarem sobre a necessidade de pensar e planejar seu futuro. No âmbito federal, reforçou-se o viés participativo dos planos, com o envolvimento de amplos setores da sociedade e seu sentido estratégico, com a mudança de forma do plano plurianual (PPA) (Couto, 2011). No caminho dessa experiência, despertou-se para o fato da falta de estruturas e capacidades para o planejamento dos municípios brasileiros, que desde 1988 vinham, em sua maioria, construindo PPAs e - outras peças de planejamento - burocráticos, engavetados e sem aplicabilidade prática. A partir de então, o governo federal, sobretudo no governo Dilma, passou a promover cursos de capacitação nacional para os agentes de planejamento local, *in loco* e EAD.² Houve a aproximação do MPOG com as secretarias de planejamento estaduais de forma a construir formação para agentes públicos locais para que despertassem e investissem em seus planos locais, para além da formalidade.

Passados mais dez anos dessa tentativa de coordenação governamental, no sentido de reforço da institucionalidade do planejamento local, faz-se de suma importância analisar o panorama brasileiro nos dias atuais, para que novas iniciativas como aquelas sejam postas em práticas. Sobretudo em um contexto político como o que vivemos atualmente, em que cada vez mais os municípios se notabilizam como implementadores de políticas fundamentais à

2 Em que se destaca o curso de capacitação EAD em planejamento estratégico municipal e desenvolvimento territorial prestado pelo Centro de Estudos Internacionais sobre o Governo - CEGOV/ UFRGS e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) por meio da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) em 2013. O curso capacitou 336 gestores e técnicos envolvidos com o planejamento em 230 municípios brasileiros, com a finalidade de orientá-los na construção dos Planos Plurianuais (PPAs).

população e precisam de apoio e não de um conjunto de reformas estatais, como as vigentes que fragilizam ainda mais a cultura de planejamento.³ Feitas essas considerações, nas páginas que seguem demonstramos a estratégia metodológica utilizada na pesquisa, assim como avançamos para a análise do panorama da institucionalização dos instrumentos de planejamento nos municípios brasileiros.

2. Estratégia metodológica

Para investigar o grau de institucionalização do planejamento nos municípios brasileiros, empregamos uma abordagem quantitativa por meio de técnicas descritivas e de agrupamentos, seguindo a proposta geral desta obra. Os dados sobre planejamento municipal foram coletados a partir da base de dados da Munic, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Além desse, também foram consultados: o Atlas do Desenvolvimento Humano (IDH-M) elaborado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD); o Produto Interno Bruto *per capita* por município fornecida pela Pibmun 2012, e a base de dados do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi), da Secretaria do Tesouro Nacional, que disponibiliza informações do balanço anual de 2014, declarados pelos representantes legais dos municípios, conforme demonstrado no Quadro 1.

3 Salientamos que tramita no congresso nacional, desde 2019, a PEC 188 - chamada "PEC do Pacto federativo" - que prevê, entre outras iniciativas, a extinção do único instrumento de planejamento obrigatório do sistema brasileiro, que é o PPA - Plano Plurianual, substituindo-o por um Orçamento Plurianual (art. 2º, que propõe mudança nos atuais art. 48, II; art. 84, XXIII; art. 165, §§ 2º, 5º, 6º, 8º e 9º; art. 166, *caput* e §§ 3º e 6º; art. 167, I; art. 184, §4º) (BRASIL, 2019). Consideramos que a iniciativa representa uma fragilização desse instrumento de planejamento, uma vez que retira dele o sentido estratégico reduzindo-o a uma peça orçamentária. Neste sentido reforçamos que - se, planejar implica em estabelecer as prioridades para o futuro desejado, sob certas condições (cenários) -; e orçar, implica em estabelecer os meios para custeio de certos gastos, logo, reduzir o planejamento a mero orçamento plurianual é reduzir o escopo do seu propósito.

Quadro 1 – Apresentação sinóptica das variáveis, anos e fontes consultadas

Variável	Ano	Fonte
Plano diretor	2018	Munic
Legislação sobre zona e/ou área de interesse social	2018	Munic
Lei de perímetro urbano	2018	Munic
Legislação sobre parcelamento do solo	2018	Munic
Legislação sobre zoneamento ou uso e ocupação do solo	2018	Munic
Legislação sobre contribuição de melhoria	2018	Munic
Código de obras	2018	Munic
Legislação sobre zoneamento ambiental ou zoneamento ecológico-econômico	2018	Munic
Legislação sobre regularização fundiária	2018	Munic
Legislação sobre estudo prévio de impacto ambiental	2018	Munic
Despesa em planejamento e orçamento	2018	Finbra/Siconfi
Despesa em controle interno	2018	Finbra/Siconfi
Despesa em normatização e fiscalização	2018	Finbra/Siconfi
População 2018	2018	Munic
PIB <i>per capita</i>	2016	IBGE
Receitas correntes <i>per capita</i>	2018	Finbra/Siconfi
IDH Municipal	2010	PNUD

Fonte: Elaborado pelos autores com base em: IBGE, 2018; PNUD, 2010; SICONFI, 2018.

Dessa forma, trabalhamos com 13 variáveis de planejamento além de informações socioeconômicas. Todas as variáveis possuem respostas dicotômicas 0 (não) e 1 (sim). Assume-se que a manutenção desses instrumentos de planejamento ofereceria uma aproximação do grau de desenvolvimento de capacidades estatais correlatas. Assim, a quantidade produzida/realizada indicaria maior institucionalização das atividades de planejamento. De outra forma, argumenta-se que esses instrumentos contribuem para a qualificação das políticas públicas, uma vez que imprimem publicidade, normatividade e previsibilidade à formulação, implementação e ao ambiente institucional.

Com o auxílio do *software* SPSS®, foram utilizadas estatísticas descritivas para organização, sumarização e descrição do conjunto de dados. Posteriormente, os dados foram submetidos a técnicas multivariadas interdependentes de análise de agrupamento, que permitem o reconhecimento de padrões. O objetivo de agrupar dados é descobrir o(s) agrupamento(s) natural(is) de um conjunto de padrões, pontos ou objetos (Jain, 2010). Os agrupamentos resultantes devem então exibir elevada homogeneidade interna (dentro dos agrupamentos) e elevada heterogeneidade externa (entre agrupamentos) (Hair *et al*, 1998). Isso significa dizer que os municípios incluídos em um grupo devem ter características semelhantes de planejamento, e que cada grupo de municípios é heterogêneo em relação aos demais grupos (Przebylovicz; Cunha; Meirelles, 2018).

A análise de agrupamentos foi realizada com as variáveis de planejamento apresentadas na Tabela 1. Para a geração dos *clusters* foi utilizada a técnica *K-means*. De acordo com Jain (2010, p. 653), “o algoritmo *K-means* encontra uma partição tal que o erro quadrático entre a média empírica de um *cluster* e os pontos no *cluster* seja minimizado”. Apesar de terem sido feitos testes para três, quatro, cinco e seis *clusters*, optou-se por proceder à análise com quatro *clusters* porque os agrupamentos resultantes apresentaram maior possibilidade de explicação pelos pesquisadores (Przebylovicz; Cunha; Meirelles, 2018). O modelo final foi composto por 5.429 municípios, foram excluídos 141 municípios, em virtude da indisponibilidade de algumas das variáveis.

3. Análise da institucionalização dos instrumentos de planejamento nos municípios brasileiros

A Tabela 1 apresenta os resultados da análise de *cluster* formado a partir da técnica de agrupamento denominada *k-means*. A Figura 1 exibe a representação geográfica da distribuição dos *clusters*.

Na análise descritiva dos dados percebe-se que 92,34 % dos municípios estudados não possuem despesa em normatização e

fiscalização, enquanto 72,70 % não possuem despesa em planejamento e orçamento, 69,5 % não possuem legislação sobre estudo prévio de impacto ambiental, 64,10 % não possuem lei sobre zoneamento ambiental ou zoneamento ecológico-econômico e 63,36 % não possuem lei sobre regulação fundiária.

Esse quadro aponta a fragilidade das estruturas de planejamento já documentadas na literatura (Menezes; Jannuzzi, 2005). Contudo, deve-se considerar os diferentes papéis dos municípios no território. A pesquisa das Regiões de Influência das Cidades (REGIC), conduzida pelo IBGE, por exemplo, classificou os municípios em tipologias conforme sua importância e influência na rede de cidades, mostrando que um conjunto de municípios exerce a função de centros regionais, sub regionais, além dos considerados metropolitanos.

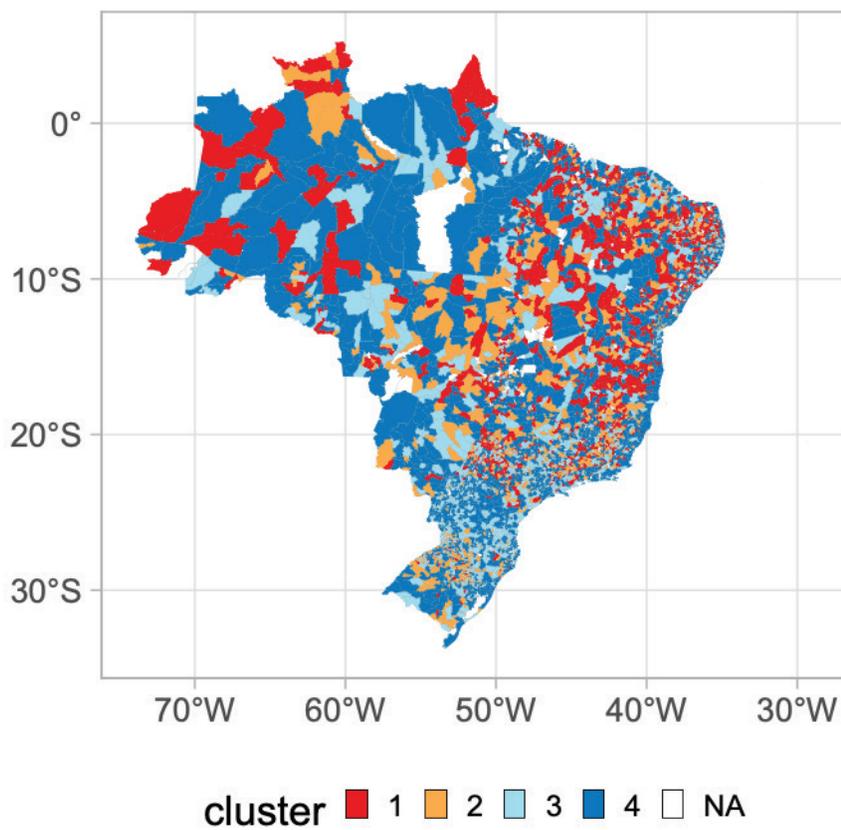
No caso dos instrumentos de planejamento, isso significa que, embora o dever de produzi-los seja do município, sua existência e qualidade geram efeitos em toda a rede de cidades. Nesse sentido, ilustrativamente, a análise da existência de instrumentos de planejamento na cidade de Guarulhos, situada na região metropolitana mais importante do país e em meio a outras metrópoles, precisa levar em consideração o efeito do transbordamento dessas políticas locais, que influenciam o entorno assim como as dinâmicas nacionais. Situação diferente da cidade de Manaus que está inserida em outro tipo de configuração socioespacial, mais regional e exerce sozinha o papel de capital regional de referência para um amplo conjunto de serviços. Em se tratando de municípios conurbados, essa situação se torna ainda mais delicada visto que as ações de um têm impacto imediato sobre o outro dada a disposição física do espaço urbano. Assim, a construção de planos tais como de uso e ocupação do solo, zoneamento de áreas de preservação ambiental, planos de mobilidade e habitação realizada por um ente municipal deve também levar em conta a sua posição na rede de cidades e estar em consonância com os seus vizinhos.

Tabela 1 - Resultado da Análise de *Clusters* K-means

Dimensão	Variável	Range	Cluster			
			1	2	3	4
Planejamento	Plano diretor	0 - não 1 - sim	0,08	0,12	0,94	0,95
	Legislação sobre zona e/ou área de interesse social	0 - não 1 - sim	0,14	0,22	0,92	0,95
	Lei de perímetro urbano	0 - não 1 - sim	0,72	0,97	0,98	0,99
	Legislação sobre parcelamento do solo	0 - não 1 - sim	0,08	0,76	0,96	0,97
	Legislação sobre zoneamento ou uso e ocupação do solo	0 - não 1 - sim	0,05	0,59	0,97	0,98
	Legislação sobre contribuição de melhoria	0 - não 1 - sim	0,16	0,68	0,77	0,84
	Código de obras	0 - não 1 - sim	0,26	0,77	0,87	0,92
	Legislação sobre zoneamento ambiental ou zoneamento ecológico-econômico	0 - não 1 - sim	0,05	0,08	0,48	0,83
	Legislação sobre regularização fundiária	0 - não 1 - sim	0,11	0,15	0,45	0,75
	Legislação sobre estudo prévio de impacto ambiental	0 - não 1 - sim	0,07	0,15	0,00	1,00
	Despesa em planejamento e orçamento	0 - não 1 - sim	0,18	0,19	0,36	0,36
	Despesa em controle interno	0 - não 1 - sim	0,42	0,38	0,47	0,47
	Despesa em normatização e fiscalização	0 - não 1 - sim	0,04	0,05	0,10	0,12
Caracterização dos Municípios	Número de municípios por <i>cluster</i>	Contínua	2.402	587	11.689	466
	Média do PIB <i>per capita</i> (2012)	R\$	20.194	591	21.287	20.380
	Média do IDH-M (2010)	0-1	0,65	0,72	0,65	0,65
	Média Receitas <i>per capita</i> (2014)	R\$	3.992	3.711	4.052	4.155

Fonte: Elaborada pelos autores.

Figura 1 - Representação Geográfica dos *Clusters*



Fonte: Elaborada pelos autores.

Com isso em mente, partimos para a análise descritiva dos agrupamentos. Eles foram nomeados de acordo com o grau de institucionalização dos instrumentos de planejamento constante no Quadro 1.

Cluster 1- Baixa institucionalização do planejamento

O *cluster* 1 é formado por 2.402 municípios, a média populacional é de 13.376 habitantes, apresenta o menor PIB *per capita* médio, de aproximadamente, R\$ 20.194,00, com receita *per capita* média de R\$3.992,00 e IDH médio de 0,65. Esse agrupamento tem a menor média populacional e apresenta os piores índices em quase todas as variáveis: das 13 peças de planejamento estudadas, apenas uma era produzida por mais de 50 % dos municípios do grupo, a Lei de Perímetro Urbano; e seis, eram produzidas por menos de 10 % deles. Neste grupo, vemos a baixa produção de planos, indicando baixa apropriação das atividades de planejamento.

Cluster 2 - Institucionalização incipiente do planejamento

O *cluster* 2 é formado por 587 municípios, a média populacional é de 97.522 habitantes, com PIB *per capita* de R\$32.914,00, receitas *per capita* em torno de R\$3.711,00 e IDH-M médio de 0,72. É o maior em termos de média populacional, possui o melhor IDH-M médio, o maior PIB *per capita*, porém tem a pior média de receitas *per capita*. No que concerne aos 13 instrumentos de planejamento, cinco deles são produzidos por mais de 50 % dos municípios do grupo. Chama a atenção que apenas 12 % possuem Plano Diretor, já que essa peça é obrigatória para municípios com mais de 20 mil habitantes e é o instrumento central da gestão urbana. Neste grupo, consideramos que há uma apropriação incipiente do planejamento, pois sete instrumentos se mostraram

ausentes da gestão de mais de 50 % dos municípios do grupo. Esse resultado é pouco animador tendo em vista que este *cluster* agrega os municípios maiores, cujas políticas influenciam também seu entorno. Ou seja, a qualidade das capacidades estatais se mostra frágil também nos municípios de maior porte.

Cluster 3 - Planejamento em progresso

O *cluster* 3 é formado por 1.689 municípios, a média populacional é de 16.164 habitantes, com PIB *per capita* de R\$21.287,00, tem a segunda maior receita *per capita*, em torno de R\$4.052,00, e IDH-M médio de 0,65. Quanto aos instrumentos de planejamento, sete deles foram produzidos em mais de 50 % dos municípios do *cluster*. O pior índice foi em “legislação sobre estudo prévio de impacto ambiental”: apenas 29 % dos municípios dispõe de algum tipo de legislação sobre impacto ambiental. Considerando a quantidade de instrumentos confeccionados pelos integrantes do *cluster*, avaliamos que o grupo apresenta bom desempenho nas atividades de planejamento relacionadas.

Cluster 4 - Planejamento consolidado

O *cluster* 4 é formado por 466 municípios, a média populacional é de 19.639 habitantes, com o segundo pior PIB *per capita* médio de R\$20.380,00, entretanto detém a maior receita *per capita* média, de R\$4.155,00 e IDH-M médio de 0,65. Nesse *cluster*, 10 instrumentos estão presentes em mais de 50 % dos municípios. Ainda, ele apresenta os melhores índices para todas as variáveis, com destaque para “legislação sobre estudo prévio de impacto ambiental”; sendo que o pior resultado está na despesa em normatização e fiscalização, que apresentou baixo padrão em todos os *clusters*.

Em síntese, identificamos que os municípios têm diferentes desempenhos no que tange a produção/realização desses instrumentos de planejamento. Mas, de forma geral, persiste alguma fragilidade

no que se refere às capacidades estatais, considerando que os melhores resultados foram encontrados em 466 municípios (*cluster* 4). Esse quadro se torna relevante diante dos diversos problemas sociais trazidos pela pandemia da Covid-19, que pressiona a gestão municipal no sentido de atender as demandas presentes e se preparar para as que virão.

4. Planejamento municipal em tempos da Covid-19 e no pós-pandemia

Em março de 2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) caracterizou a Covid-19 como uma pandemia e convocou os países a tomarem medidas urgentes de contenção da disseminação do vírus e de tratamento dos infectados. No Brasil, a situação tomou contornos trágicos quando no mês de maio de 2021 o número de pessoas que foram mortas em razão da Covid-19 alcançou os 439 mil e o de infectados ultrapassou os 16 milhões (Brasil, 2021).

As desigualdades sociais e regionais marcaram a forma como a pandemia se distribuiu e afetou o território brasileiro. Segundo Ribeiro e Aragão (2020), a mortalidade é três vezes maior nas periferias do que nos bairros de classe alta e média. Isso acontece porque a rede urbana brasileira se caracteriza por ser altamente desigual tanto no acesso aos serviços de saúde quanto na oferta de serviços de saneamento básico e infraestrutura urbana, conforme apontado no mapeamento das áreas de maior vulnerabilidade à Covid-19 realizado pelo Ipea (Costa *et al*, 2020). Além disso, os grupos em situação de pobreza não podem prescindir do trabalho diário, muitas vezes precário, que os impele às ruas, ao transporte público e à impossibilidade do distanciamento social e do trabalho remoto.

No que tange à políticas adotadas dos municípios, uma das primeiras iniciativas tomadas por alguns governos foi a elaboração de um plano municipal de contingência para lidar com iminência da doença (Floresta do Piauí, 2020; Irupi, 2020; Saquarema, 2020;

Santo Antônio de Goiás, 2020; Rio Novo do Sul, 2020). Esses planos tinham o propósito de servir como peça de planejamento intersetorial, determinando as medidas que seriam tomadas em cada área para a redução do impacto causado pelo coronavírus, tendo como base dois grandes eixos: medidas sanitárias e medidas de proteção social.

Nesse sentido, foram tomadas medidas como a declaração de estado de emergência em saúde pública, demandando o fechamento dos espaços públicos e a instalação do regime de *home-office* para funcionários, principalmente aqueles pertencentes ao grupo de risco (Silva Júnior *et al.*, 2020). Com o crescimento dos números de casos e início dos óbitos, medidas mais extremas foram tomadas, como a declaração de calamidade pública, levando ao isolamento total, fechamento de comércios e indústrias, com exceção dos serviços essenciais, assim como o fechamento de escolas e dos acessos às cidades a não residentes. Tais medidas causaram grande impacto social, visto que houve o aumento do desemprego, redução salarial e, principalmente, a cessão da renda de uma grande parcela da população que exerce atividades informais.

Como forma de lidar com essas consequências, alguns governos locais promoveram o mapeamento das populações mais vulneráveis por meio de dados do Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) e das Escolas Públicas, como no caso de Niterói (Silva Júnior *et al.*, 2020). Essas informações foram utilizadas para distribuir *kits* de limpeza, de merenda escolar e adotar políticas de transferência de renda e de incentivo às pequenas e médias empresas.

O município de Niterói, por exemplo, criou o Programa de Renda Básica Temporária, operacionalizado por meio de transferência monetária com acesso através de “cartão pré-pago recarregável, disponibilizado em instalações municipais em todo território, com entregas escalonadas para evitar aglomeração e perda de tempo” (Silva Júnior *et al.*, 2020, p. 132). Tal esforço reforça a relevância das capacidades estatais, principalmente, as burocráticas para implementar

a política e de coordenação no sentido de articular as diversas instâncias envolvidas no processo.

Nesse contexto, a institucionalização do planejamento se torna fundamental, permitindo potencializar recursos e capacidades para lidar com problemas sociais complexos. Pois, de um lado temos as limitações de recursos e de pessoal e, por outro lado, a pandemia deixará profundas consequências sociais, com o agravamento das condições de pobreza, insegurança alimentar e desigualdade social. De forma específica, o período pós-pandemia colocará a necessidade de avançar nas políticas de redução da pobreza, no acesso ao saneamento básico (condição *sine qua non* para as medidas de higiene) e à infraestrutura urbana. Também, a criação e qualificação de estruturas regionais de atenção à saúde para que as redes das capitais dos estados não fiquem sobrecarregadas.

Tais ações demandariam capacidades estatais diversas para promover a estruturação e desenvolvimento dos processos de planejamento a nível municipal, uma vez que a crise causada pela Covid-19 tem implicações em uma ampla gama de setores o que exige uma resposta política intersetorial. Logo, quanto mais consolidado for o planejamento, maiores as chances dos municípios de lidarem e minimizarem as consequências (sociais, econômicas e etc.) causadas e mais rápida será a recuperação (pós-pandemia).

5. Reflexões Finais

A análise desenvolvida neste capítulo ofereceu um panorama da institucionalização das atividades de planejamento nos municípios brasileiros. Encontramos um resultado que reforça achados prévios da literatura: a fragilidade da institucionalização dessas práticas. Acentua-se, com isso, a relevância do desenvolvimento de capacidade estatais que oportunizem o incremento do planejamento dado sua importância para a qualificação da ação pública. Contudo, as limitações

metodológicas deste estudo indicam pelo menos duas questões que podem se beneficiar de pesquisas futuras.

Primeiro, realizamos um estudo transversal, observando a existência de atividades e despesas relacionadas ao planejamento em um ponto no tempo. Para analisar o processo de institucionalização dessas práticas é relevante acionar uma perspectiva longitudinal. Com isso, pode-se avançar no conhecimento sobre a evolução dos instrumentos e identificar com mais clareza como o fenômeno se desenrola no tempo, ou seja, se há desenvolvimento de capacidades ou estagnação.

Segundo, é necessário considerar as escalas supramunicipal e regional para o planejamento. São inúmeros os problemas sociais e econômicos que os municípios precisam resolver. Porém, com frequência tais problemas não são produzidos nessa escala territorial, demandando esforços sinérgicos e formação de escalas mais amplas de planejamento, como o metropolitano ou regional para se avançar em capacidades de resolução. Como é evidente, a heterogeneidade dos municípios se manifesta em várias dimensões, dentre elas, no papel que exercem na região e no território nacional. Aqui trata-se de refletir sobre os diferentes graus de transbordamento e de influência territorial das políticas municipais.

Esse é o caso da política pública de saúde, que opera numa perspectiva regional; também, os debates sobre as regiões metropolitanas incorporaram tal preocupação. Esse movimento é uma tática para lidar com a complexidade dos problemas sociais, que demandam tratamento intersetorial, coordenado e cooperativo. É o caso dos planos de mobilidade, de uso e ocupação do solo e de meio ambiente nas regiões metropolitanas; ou ainda das bacias hidrográficas, pois, não raro, os corpos d'água perpassam um conjunto de municípios e o planejamento do uso e da preservação desse recurso natural precisa ser feito de forma conjunta. Nessas situações, a ação isolada de um município acarreta ineficácia e inefetividade e, por isso,

entendemos que essa complexidade merece ser abarcada nos estudos sobre planejamento supramunicipal.

Entretanto, as ponderações sobre a necessidade de se pensar os problemas locais e sua resolução como parte de um esforço sinérgico em outras escalas de planejamento, não exime a necessidade de se reforçar as capacidades estatais e a cultura de planejamento municipal. Como abordamos nesse artigo, atualmente há um debate em andamento no congresso nacional sobre o Pacto Federativo (PEC 188). Essa proposta visa substituir o PPA por um Orçamento Plurianual (art. 2º, que propõe mudanças nos atuais art. 48, II; art. 84, XXIII; art. 165, §§ 2º, 5º, 6º, 8º e 9º; art. 166, *caput* e §§ 3º e 6º; art. 167, I; art. 184, §4º) (Brasil, 2019). Consideramos que a iniciativa representa uma fragilização desse instrumento de planejamento, reduzindo seu escopo e propósito, assim como, ampliando a precarização simbólica de outras peças de planejamento local.

Em um contexto político como o que vivenciamos, é importante valorizar as peças de planejamento existentes, buscando formas de reforçar sua função estratégica e institucionalidade. Para tanto, defendemos o fortalecimento das capacidades estatais, em particular as burocráticas, administrativas e políticas. Assim como, a necessária coordenação e articulação federativa, não apenas no suporte à qualificação de equipes de planejamento em âmbito local, mas, sobretudo, na integração e articulação de políticas e programas - tanto de investimentos quanto de políticas sociais - para a efetividade de ações que transcendem as fronteiras territoriais municipais.

Referências

ARAÚJO, A. L. G.; OLIVEIRA, K. P.; CARDOSO, G. A. A culpa é da indústria concurseira? Reflexões sobre o concurso público. *Revista Digital de Direito Administrativo*, v. 7, n. 2, p. 128-146, 2020.

ARRETCHE, M. Relações federativas nas políticas sociais. *Educ. Soc.*, Campinas vol.23, n.80, p. 25-48. 2002.

BIELSCHOWSKY, R. *Pensamento Econômico Brasileiro, 1930-1964: o Ciclo Ideológico do Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004.

BRASIL. Constituição Federal (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1990.

BRASIL. *Painel Coronavírus*. Disponível em: <https://covid.saude.gov.br>. Acesso em: 19 mai. 2021.

BRASIL. *Proposta de Emenda à Constituição nº 188, de 5 de novembro de 2019*. Altera arts. 6º, 18, 20, 29-A, 37, 39, 48, 62, 68, 71, 74, 84, 163, 165, 166, 167, 168, 169, 184, 198, 208, 212, 213 e 239 da Constituição Federal e os arts. 35, 107, 109 e 111 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; acrescenta à Constituição Federal os arts. 135-A, 163-A, 164-A, 167-A, 167-B, 168-A e 245-A; acrescenta ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias os arts. 91-A, 115, 116 e 117; revoga dispositivos constitucionais e legais e dá outras providências. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139704>. Acesso em: 06 de jul. 2020.

COELHO, F.; MENON, I. A quantas anda a gestão de recursos humanos no setor público brasileiro? Um ensaio a partir das (dis) funções do processo de recrutamento e seleção – os concursos públicos. *Revista do Serviço Público*, 69, p. 151 – 180, 2018.

COSTA, et al. *Apontamentos sobre a dimensão territorial da pandemia da Covid-19 e os fatores que contribuem para aumentar a vulnerabilidade socioespacial nas unidades de desenvolvimento humano de áreas metropolitanas brasileiras*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). (Nota Técnica n. 15, DIRUR). 2020.

COUTO, L. F. Sistema de planejamento Federal: novas respostas, velhos desafios. *RBPO*, v. 1, n. 1, p. 4-14, 2011.

DE TONI, J. *O planejamento estratégico governamental: reflexões metodológicas e implicações na gestão pública*. Curitiba: InterSaberes, 2016.

DIMAGGIO, P.1., POWELL, W.W. The Iron Cage Revisited: Institutional isomorphism and collective Rationality in Organizational fields. *Am. Sociol. Rev.*, vol. 48, n. 2, p. 147-160, 1983.

FERREIRA FILHO, W. R. A importância do plano plurianual participativo na gestão pública. *Revista Controle: Doutrinas e artigos*, v. 12, n. 2, p. 147-164, 2016.

FLORESTA DO PIAUÍ. SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE. *Plano de Contingência para Infecção Humana pelo Novo Coronavírus (Covid-19) do Município de Floresta do Piauí*. Disponível em: <http://admin.itransparencia.com/files/transparencia/contrato/plano-de-contigencia-floresta.pdf>. Acesso em: 13 ago. 2020.

GRIN, E. J.; ABRUCIO, F. L. *Governos locais: uma leitura introdutória*. Brasília, Enap, 2019.

GRIN, E. J.; NASCIMENTO, A. B.; ABRUCIO, F. L.; FERNANDES, A. S. A. Sobre Desconexões e Hiatos: uma análise de capacidades estatais e finanças públicas em municípios brasileiros. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, v. 23, n. 76, p. 312-336, 2018.

HAIR, J. F.; BLACK, W. C.; BABIN, B. J.; ANDERSON, R. E.; TATHAM, R. L. *Multivariate data analysis*. 5. ed. Nova Jersey: Prentice-Hall, 1998.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa nacional de amostra por domicílio*. Disponível em: www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2015. Acesso em: 01 mai. 2020.

_____. *Produto Interno Bruto dos Municípios*. 2012. Disponível em ftp://ftp.ibge.gov.br/Pib_Municipios/2012/pibmunic2012.pdf. Acesso em: 01 mai. 2020.

_____. *Regiões de Influências das Cidades 2007 - REGIC*. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

IRUPI. SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE. *Plano Municipal de Prevenção e Controle do SARS COV2 (Covid-19)*. Disponível em: [http://www.irupi.es.gov.br/arquivos/conteudo/COVID/Plano %20 Municipal %20covid-19 %20lrupi.pdf](http://www.irupi.es.gov.br/arquivos/conteudo/COVID/Plano%20Municipal%20covid-19%20lrupi.pdf). Acesso em: 13 ago. 2020.

JAIN, A. H. Data clustering: 50 years beyond k-means. *Pattern Recognition Letters*, v. 31, n. 8, p. 651–666, 2010. doi:10.1016/j.patrec.2009.09.011

LIMA, L. L.; LUI, L.; RUIZ, K. P. B.; DIAS, G. V. R. S.; PAPI, L. P.; DEMARCO, D. J. Plano Plurianual como proxy para medir capacidades estatais: um estudo sobre o planejamento governamental nos municípios da região metropolitana de Porto Alegre. *Urbe. Rev. Bras. Gest. Urbana*, vol. 12, p. 1-16, 2020.

LUI, L. *A União faz a força? Um estudo sobre a cooperação intermunicipal no Brasil*. 2019. Tese (Doutorado em Sociologia) - Programa de Pós-graduação em Sociologia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, p. 163, 2019.

MARENCO, A. Burocracias Profissionais Ampliam Capacidade Estatal para Implementar Políticas? Governos, Burocratas e Legislação em Municípios Brasileiros. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 60, n. 4, p. 1025-1058, 2017.

MARENCO, A.; STROHSCHOEN, M. T. B. Abrindo a caixa-preta da gestão municipal: variações no perfil de burocracias governamentais locais. In: Marengo, A; NOLL, M. I. (Eds.). *A política, as políticas e os controles: com são governadas as cidades brasileiras*. Porto Alegre: Tomo Editorial, p. 49-64, 2018.

MARENCO, A.; STROHSCHOEN, M. T. B.; JONER, W. Capacidade estatal, burocracia e tributação nos municípios brasileiros. *Revista de Sociologia e Política*, v. 25, n. 64, p. 3-21, 2017.

MARINHO, A. P.; JORGE, M. A. O planejamento local é mais eficiente? Uma análise de 14 municípios sergipanos de pequeno porte. *Nova Economia*, v. 25, n. 1, p. 123-142, 2015.

MATUS, Carlos. *Política, Planejamento & Governo*. Tomos I e II. Brasília: Ipea. 1996.

MENEZES, L. C. A.; JANNUZZI, P. M. Planejamento nos Municípios Brasileiros: um diagnóstico de sua institucionalização e seu grau de efetividade. *RDE - Revista de Desenvolvimento Econômico*, ano VII, n. 12, p. 69-76, 2005.

PAPI, L. P.; DEMARCO, D. J.; LIMA, L. L. Capacidades Estatais e Planejamento Governamental Municipal: uma análise do Rio Grande do Sul. In: VI Encontro Brasileiro de Administração Pública, 2019, Salvador. *Anais...* Salvador: EBAP, 2019. p. 1-16.

PEREIRA, L. F. *Planejamento governamental e capacidades estatais: por um abordagem multidimensional de análise do Plano Plurianual (PPA) em municípios*. Dissertação (Mestrado em Ciências) - Programa de Pós-graduação em Gestão de Políticas Públicas, Universidade de São Paulo, São Paulo, p. 217, 2019.

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

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). *Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM)*. 2010. Disponível em: http://www.pnud.org.br/idh/IDHM.aspx?indiceAccordion=0&li=li_IDHM. Acesso em: 01 mai. 2020.

PRZEYBILOVICZ, E.; CUNHA, M. A.; MEIRELLES, F. S. O uso da tecnologia da informação e comunicação para caracterizar os municípios: quem são e o que precisam para desenvolver ações de governo eletrônico e smart city. *Revista da Administração Pública*, v. 52, n. 4, p. 630-649, 2018.

RIBEIRO, B.; ARAGÃO, M. Prefeitura estima que SP tem 1,6 milhão de infectados; mortalidade é 3 vezes maior na periferia. *Jornal Estadão*, São Paulo, 23 jun. 2020. Saúde.

RIO NOVO DO SUL. SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE. *Plano Municipal de Prevenção e Controle do Novo Coronavírus (2019-Ncov)*. Disponível em: <http://www.rionovodosul.es.gov.br/uploads/documento/20200605142436-plano-municipal-de-prevencao-e-controle-do-novo-coronaviru.pdf>. Acesso em: 13 ago. 2020.

RITTER, E. O.; GRASEL, D. Estratégias para a busca da Gestão de Excelência: Um Estudo de Caso no Município de Canarana. *Revista de Estudos Sociais*, v. 18, n. 36, p. 251-279, 2016.

SANTO ANTÔNIO DE GOIÁS. SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE. *Plano Municipal de Contingência para o Enfrentamento do Covid-19*. Disponível em: http://acessoainformacao.santoantoniodegoias.go.gov.br/outras_informacoes/planomunicipal/id=27. Acesso em: 13 ago. 2020.

SAQUAREMA. SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE. *Plano Municipal de Contingência para Novo Coronavírus*. Disponível em: <http://>

[www.saquarema.rj.gov.br/wp-content/uploads/2020/04/Plano-Municipal-de-Conting %C3 %Aancia-ao-Coronav %C3 %ADrus-Atualizado-25.05.2020.pdf](http://www.saquarema.rj.gov.br/wp-content/uploads/2020/04/Plano-Municipal-de-Conting-%C3%Aancia-ao-Coronav%C3%ADrus-Atualizado-25.05.2020.pdf). Acesso em: 13 ago. 2020.

SILVA JÚNIOR, A. G.; LATGÉ, P. W.; OLIVEIRA, R. A. T.; FRANCO, C. M.; VASCONCELOS, M. C. V. A experiência de Niterói no enfrentamento da COVID 19: notas preliminares sobre a articulação de políticas sociais e de saúde. *APS em Revista* vol. 2, n. 2, p. 128 - 136, 2020.

SKOCPOL, T. Bringing the State Back In: Strategies for Analysis in Current Research. In: EVANS, P. B.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (Eds.). *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

SOUZA, A. R. Avaliação do processo de implantação de um plano estratégico participativo municipal: Um estudo de caso. *Revista de Estudos Sociais*, v. 1, n. 1, p. 7-30, 1999.

SOUZA, C. Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas. *Revista de Administração Pública*, v. 51, n. 1, p. 27-45, 2017.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, ano 8, nº 16, p. 20-45, 2006.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). *WHO Director-General's Opening Remarks at the Media Briefing on Covid-19 - 11 March 2020*. Disponível em: <https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-Covid-19---11-march-2020>. Acesso em: 17 ago. 2020.

Banco de dados

SISTEMA DE INFORMAÇÕES CONTÁBEIS E FISCAIS DO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO (SICONFI). 2018. Disponível em: <<https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf>>. Acesso em: 01 mai. 2020.