



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS
DOUTORADO EM POLÍTICAS PÚBLICAS**



RAFAEL BARBOSA DE AGUIAR

**ANÁLISE DA ROBUSTEZ DO DESENHO DAS POLÍTICAS FINALÍSTICAS DOS
PLANOS PLURIANUAIS 2016-2019 E 2020-2023 DO GOVERNO FEDERAL
BRASILEIRO**

PORTO ALEGRE

2024

RAFAEL BARBOSA DE AGUIAR

**ANÁLISE DA ROBUSTEZ DO DESENHO DAS POLÍTICAS FINALÍSTICAS DOS
PLANOS PLURIANUAIS 2016-2019 E 2020-2023 DO GOVERNO FEDERAL
BRASILEIRO**

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH), como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

Orientadora: Dra. Luciana Leite Lima

PORTO ALEGRE

2024

CIP - Catalogação na Publicação

Aguiar, Rafael Barbosa de
Análise da Robustez do Desenho das Políticas
Finalísticas dos Planos Plurianuais 2016-2019 e
2020-2023 do Governo Federal Brasileiro / Rafael
Barbosa de Aguiar. -- 2024.
141 f.
Orientadora: Luciana Leite Lima.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio
Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências
Humanas, Programa de Pós-Graduação em Políticas
Públicas, Porto Alegre, BR-RS, 2024.

1. desenho de políticas. 2. planejamento
governamental. 3. plano plurianual. 4. robustez. 5.
efetividade. I. Lima, Luciana Leite, orient. II.
Título.

RAFAEL BARBOSA DE AGUIAR

**ANÁLISE DA ROBUSTEZ DO DESENHO DAS POLÍTICAS FINALÍSTICAS DOS
PLANOS PLURIANUAIS 2016-2019 E 2020-2023 DO GOVERNO FEDERAL
BRASILEIRO**

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH), como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

Aprovada em: Porto Alegre, 20 de agosto de 2024.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dra. Luciana Leite Lima – Orientadora
Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas – UFRGS

Prof. Dr. Carlos Henrique Vasconcellos Horn
Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas – UFRGS

Prof. Dr. Fernando de Barros Filgueiras
Faculdade de Ciências Sociais – UFG

Prof. Dr. Jackson Silvano De Toni
Escola Nacional de Administração Pública – ENAP

Dedico este trabalho a todos que me incentivaram a seguir em frente.

AGRADECIMENTOS

À minha família, pelo apoio e incentivo incondicional, e principalmente, por entender a necessidade da minha ausência em momentos especiais. O amor e suporte de vocês me deram forças durante todo esse processo.

Aos meus sobrinhos, Pedro e Lucas, que mesmo sem entender por que eu tinha que estudar tanto, uniam-se a mim para fazer tarefas e trabalhos da escola. Espero que o meu exemplo desperte em vocês a vontade de estudar e seguirem uma carreira que os façam felizes.

À prefeita de São Bento do Sapucaí, Ana Catarina Martins Bonassi, que me permitiu participar de todas as atividades acadêmicas e que dedicasse o tempo necessário para que eu fosse bem-sucedido no doutorado. Obrigado por acreditar na minha capacidade e continuar me confiando grandes desafios na melhora da nossa cidade.

À professora Dra. Luciana Leite Lima pela parceria nesses últimos 8 anos, pela confiança no meu trabalho e por ser a melhor orientadora que eu poderia ter. Sem dúvidas é um privilégio poder dizer que você faz parte da minha rede de apoio, que apesar de pequena é extremamente forte.

Aos amigos/rede de apoio Drs. Lizandro Lui e Diego Souza Silva toda minha gratidão pelas leituras, sugestões, discussões e suporte que me auxiliaram na melhora das ideias, do projeto e da tese. Ter vocês comigo me fez ter forças para aguentar os altos e baixos e me sentir menos sozinho durante a escrita da tese.

Aos meus amigos que se mantiveram presentes mesmo quando eu não tinha tempo para manter contato ou mesmo para participar das atividades sociais, que não desistiram de mim e não me deixaram sentir sozinho. Agradeço principalmente aos Crossfriends, com toda certeza vocês fazem os meus dias mais leves e divertidos, sendo a distração e o equilíbrio que eu precisava.

À toda a equipe do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFRGS, professores e servidores, que se dedicam e não medem esforços para nos ajudar.

A todos os meus colegas do doutorado do PPGPP 2021, apesar da pandemia não ter nos permitido muito contato, desejo todo o sucesso a vocês.

Não há nada mais trágico neste mundo do que saber o que é certo e não fazê-lo. Que tal mudarmos o mundo começando por nós mesmos?

Martin Luther King
(1929-1968)

RESUMO

Os governos enfrentam desafios políticos cada vez mais complexos causados por uma série de fatores, como mudanças climáticas, desigualdades e crises etc. Somado a isso, os cidadãos têm exigido respostas políticas mais efetivas para esses problemas. Assim, um dos principais desafios dos *policymakers* é criar políticas públicas capazes de produzir os resultados desejados. Nessa tese, assumimos que a qualidade dos elementos de desenho das políticas é variável crítica para garantir a robustez necessária para gerar efetividade. Desse modo, delineamos um modelo analítico que nos permitiu explorar as microdimensões das políticas, focando nos objetivos e suas coerências internas, nos tipos instrumentos e suas preferências derivadas dos estilos de gestão e ideologias políticas e na delimitação dos públicos-alvo. Com ele, buscamos apreender se os desenhos contêm os elementos necessários que ofereçam às políticas a habilidade de formar um quadro de ação robusto que possa orientar os processos subsequentes e conduzir à consecução de seus propósitos. Nesse contexto, a tese tem como questão de pesquisa: os desenhos das políticas públicas federais possuem os elementos necessários que conferem as condições para a geração da robustez, conduzindo à efetividade? O objetivo consiste em analisar se as características dos elementos de desenho das políticas públicas finalísticas do governo federal apresentam configurações suficientes para garantir a robustez, conseqüentemente, levando à efetividade da política. Para tanto, empreendemos uma pesquisa exploratória, descritiva e comparativa, que utilizou dados secundários coletados online no sítio do governo federal, especificamente as políticas públicas finalísticas contidas nos PPAs 2016-2019 e 2020-2023. Por meio da análise de conteúdo, foram categorizados manualmente mais de 10.000 dados e a qualidade dos elementos e seu nível de robustez foram medidos através de uma escala nominal. Como resultado, podemos afirmar que os desenhos das políticas apresentaram robustez moderadas. No PPA 2019-2016, os objetivos exibiram possibilidade de serem coerentes em metade deles; os instrumentos, além estarem alinhados ao estilo de gestão, preferência governamental e ideologia política, foram abundantes e variados e apresentaram combinações sinérgicas; já as categorias dos públicos-alvo não foram especificamente bem delimitadas, os beneficiários estavam espalhados por toda estrutura de decomposição, com apresentação formal declarada em apenas três programas; as metas apresentaram linha de base ou era possível sua consulta, sendo consideradas suficientes para orientar o alcance do resultado esperado e, apesar disso, suas temporalidades não foram estabelecidas. No PPA 2020-2023, os objetivos exibiram possibilidade de serem coerentes em mais da metade deles; a despeito dos instrumentos se mostrarem alinhados ao estilo de gestão, preferência governamental e ideologia política, diversos programas não os definiram, dos que fizeram, houve poucas variedades e combinações de (sub)tipos; e os públicos-alvo tiveram delimitação razoável, apenas dois programas não definiram seus beneficiários; quanto às metas, a grande maioria dos programas indicou de maneira inteligível o resultado esperado da intervenção; já no que se refere às temporalidades, somente três programas/metaspesificaram o prazo de mensuração ou de alcance do resultado planejado, isto é, as metas predominantemente previram seus atingimentos para o prazo de vigência do PPA.

PALAVRAS-CHAVE: desenho de políticas; planejamento governamental; plano plurianual; robustez; efetividade.

ABSTRACT

Governments face increasingly complex political challenges driven by various factors such as aging populations, migration, climate change, inequalities, and crises. In addition, citizens are demanding faster and more effective political responses to these problems. Therefore, one of policymakers' key challenges is creating public policies capable of achieving desired outcomes. In this thesis, we assume that the quality of policy design elements is critical in ensuring the necessary robustness to achieve effectiveness. Thus, we outline an analytical framework that allows us to explore the micro-dimensions of policies, focusing on objectives and their internal coherence, types of instruments and their preferences stemming from management styles and political ideologies, and the delineation of target groups. Through this framework, we aim to assess whether policy designs contain the necessary elements to provide public policy with the ability to form a robust framework that can guide subsequent processes and lead to achieving its purposes. In this context, the research question is: Do federal policy designs possess the necessary elements to confer conditions for generating robustness, thereby leading to effectiveness? The objective is to analyze whether the characteristics of design elements of federal finalistic public policies present sufficient configurations to ensure robustness, consequently leading to policy effectiveness. To achieve this, we conducted exploratory, descriptive, and comparative research using secondary data collected online from the federal government website, specifically focusing on finalistic public policies contained in the Pluriannual Plans for 2016-2019 and 2020-2023. Through content analysis, over 10,000 data points were manually categorized, and the quality of the elements and their level of robustness were measured using a nominal. As a result, the policy designs exhibited characteristics conducive to generating moderate robustness. In the 2019-2016 Pluriannual Plan, the objectives showed coherence potential in half of them; the instruments, while aligned with management style, governmental preference, and political ideology, were plentiful and varied, demonstrating synergistic combinations. However, the target group categories needed to be better defined; beneficiaries were spread throughout the decomposition structure, formally presented in only three programs. The goals had a baseline or were consultable and were deemed sufficient to guide the achievement of expected outcomes, yet they needed to have defined timelines. In the 2020-2023 Pluriannual Plan, the objectives showed coherence potential in more than half of them; despite instruments aligning with management style, governmental preference, and political ideology, several programs still need to define them. Moreover, there was a significant concentration on types that trigger financial resources, with limited variety and combinations of (sub)types. Target groups were reasonably delineated, with only two programs failing to define beneficiaries. Regarding goals, most programs intelligibly indicated the expected outcome of the intervention. However, only three programs/goals specified the measurement or achievement timeframe, primarily targeting attainment within the Pluriannual Plan's duration.

KEYWORDS: policy design; governmental planning; pluriannual plan; robustness; effectiveness.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Representação do modelo de análise	31
Quadro 2 – Escala da qualidade dos elementos e do nível de robustez dos desenhos	32
Quadro 3 – Critérios de inclusão e exclusão	34
Quadro 4 – Categorias de desenho de políticas e conexão com o contexto empírico.....	43
Quadro 5 – Critérios de inclusão e exclusão	69
Quadro 6 – Revistas, Qualis e número de artigos publicados	71
Quadro 7 – Descrição sintética dos artigos selecionados	71
Quadro 8 – Elementos estruturais do PPA 2016-2019	81
Quadro 9 – Programas finalísticos e temáticas do PPA 2016-2019.....	82
Quadro 10 – Representação da robustez do desenho das políticas do PPA 2016-2019.....	97
Quadro 11 – Elementos estruturais do PPA 2020-2023	98
Quadro 12 – Programas finalísticos e temáticas PPA 2020-2023	98
Quadro 13 – Agrupamento das temáticas em eixos PPA 2020-2023.....	101
Quadro 14 - Representação da robustez do desenho das políticas do PPA 2020-2023.....	112
Quadro 15 – Comparativo entre as robustezes dos PPAs 2016-2019 e 2020-2023	119

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Categorias e Indicadores	75
Tabela 2 – Distribuição dos programas finalísticos em temáticas do PPA 2016-2019.....	83
Tabela 3 – Elementos de desenho contidos nos 54 programas finalísticos do PPA 2016-2019	83
Tabela 4 – Análise das características dos objetivos PPA 2016-2019	84
Tabela 5 – Cruzamento das subcaracterísticas dos objetivos PPA 2016-2019	85
Tabela 6 – Tipos de instrumentos encontrados nas iniciativas das políticas finalísticas do PPA 2016-2019.....	88
Tabela 7 – Categorias do elemento “público-alvo” PPA 2016-2019	94
Tabela 8 – Distribuição dos programas finalísticos em temáticas PPA 2020-2023.....	100
Tabela 9 – Elementos de desenho contidos nos 70 programas finalísticos PPA 2020-2023 .	102
Tabela 10 – Análise das características dos objetivos PPA 2020-2023	103
Tabela 11 – Cruzamento das subcaracterísticas dos objetivos PPA 2020-2023	103
Tabela 12 – Tipos de instrumentos encontrados nas ações das políticas finalísticas do PPA 2020-2023.....	105
Tabela 13 – Categorias do elemento “público-alvo” PPA 2020-2023	109
Tabela 14 – Variação percentual dos elementos essenciais dos PPAs.....	113
Tabela 15 – Comparação entre as categorias dos (sub)elementos dos PPAs 2016-2019 e 2020- 2023	114

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Etapas do processo de planejamento e seleção	33
Figura 2 – Rede de coocorrência de palavras-chave	36
Figura 3 – Etapas de planejamento, seleção e análise dos dados da revisão	68
Figura 4 – Número de publicações por ano	70
Figura 5 – Níveis de governos estudados	74
Figura 6 – Tipo de metodologia adotada	75

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ANPES	Associação Nacional de Programação Econômica e Social
APS	Atenção Primária à Saúde
BNDE	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CDE	Conselho de Desenvolvimento Econômico
CDS	Conselho de Desenvolvimento Social
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina
CF	Constituição Federal
CFCE	Conselho Federal de Comércio Exterior
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CSLL	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
ETI	Educação em Tempo Integral
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
NR	Nova República
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OPI	Orçamento Plurianual de Investimento
OSCIP	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAEG	Plano de Ação Econômica do Governo
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação

PE	Planejamento Estratégico
PED	Programa Estratégico de Desenvolvimento
PEP	Planejamento Estratégico Participativo
PES	Planejamento Estratégico Situacional
PIB	Produto Interno Bruto
PIS	Programa de Integração Social
PLANARES	Plano Nacional de Resíduos Sólidos
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PNRS	Política Nacional de Resíduos Sólidos
PNS	Política Nacional de Saúde
POE	Plano de Obras e Equipamentos
PPA	Plano Plurianual
PROUNI	Programa Universidade para Todos
PTN	Planejamento Tradicional Normativo
RAS	Rede de Atenção à Saúde
RMSP	Região Metropolitana de São Paulo
RSL	Revisão Sistemática de Literatura
SAE-PR	Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República
SALTE	Saúde, Educação, Transporte e Energia
SCIELO	Scientific Electronic Library Online
SFP	Sistema Federal de Planejamento
SPPR	Secretaria de Planejamento da Presidência da República
WOS	Web of Science

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	17
2. DESENHO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: PERSPECTIVA TEÓRICA E MODELO ANALÍTICO	22
2.1 Desenho de Políticas: breve histórico e definições	22
2.2 Desenho como conteúdo: elementos, formas e níveis de análise	24
2.3 Modelo de Análise	28
2.4 Evolução Temática das Pesquisas Internacionais	33
2.4.1 Etapa 1 – Estratégia de busca	34
2.4.2 Etapa 2 – Avaliação – Critérios de Inclusão e Exclusão	34
2.4.3 Etapa 3 – Extração de dados e Análise Bibliométrica.....	35
2.5 Desenho de políticas públicas no Brasil	39
2.6 Desenho de políticas e planejamento governamental: conectando os contextos teórico e empírico	42
3. PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL: CONCEITOS E EXPERIÊNCIA BRASILEIRA	45
3.1 O que é Planejamento Governamental? Níveis e Tipologias/Metodologias	45
3.2 Planejamento Governamental no Brasil: breve histórico e fatos relevantes	48
3.3 Críticas ao Plano Plurianual	61
3.4 Recomendações e Possibilidades para o PPA	65
3.5 Revisão Sistemática de Literatura sobre Plano Plurianual (PPA) no Brasil	68
3.5.1 Etapa 1 – Planejamento (estratégia de busca)	69
3.5.2 Etapa 2 – Seleção (avaliação de critérios de inclusão e exclusão)	69
3.5.3 Etapa 3 – Análises descritiva e temática dos dados.....	70
4. ANÁLISE DOS PPAs 2016-2019 E 2020-2022: ESTRUTURA DO DESENHO DAS POLÍTICAS E ROBUSTEZ	81
4.1 PPA 2016-2019	81
4.1.1 Análise Descritiva.....	81

4.1.2	Análise do Desenho	84
4.1.2.1	Objetivos.....	84
4.1.2.2	Instrumentos	87
4.1.2.3	Público-alvo.....	94
4.1.2.4	Robustez	97
4.2	PPA 2020-2023	97
4.2.1	Análise Descritiva.....	97
4.2.2	Análise do Desenho	102
4.2.2.1	Objetivos.....	102
4.2.2.2	Instrumentos	105
4.2.2.3	Público-alvo.....	108
4.2.2.4	Robustez	112
4.3	Análise Comparativa e Discussão	112
5.	CONCLUSÃO	121
6.	REFERÊNCIAS	124

1. INTRODUÇÃO

Governos de todos os países e em todos os níveis enfrentam desafios políticos cada vez mais complexos causados por uma série de fatores, tais como envelhecimento da população, migração, mudanças climáticas, desigualdade de renda e gênero, pandemias, crises financeiras etc. (Lee; Ma, 2020). Somado a isso, os cidadãos têm exigido respostas políticas mais rápidas e efetivas para esses problemas, além de serviços públicos melhores.

Nesse cenário, um dos principais desafios dos *policymakers* é criar condições potenciais que conduzam à efetividade, ou seja, produzir “com sucesso um resultado desejado ou pretendido” (Peters *et al.*, 2018, p. 41, tradução nossa). Howlett e Mukherjee (2018) e Mukherjee e Bali (2019) entendem que a efetividade é o propósito fundamental do desenho, isto é, a capacidade da política pública de atingir seus objetivos. Nesse sentido, a efetividade “serve como fundamento básico para qualquer desenho, sobre o qual são construídos outros objetivos, como eficiência e equidade” (Peters *et al.*, 2018, p. 5, tradução nossa). Portanto, ela tem relação não apenas com o sucesso (resultado), mas também com a capacidade de ser bem-sucedido (meios) (Peters *et al.*, 2018).

De acordo com Capano e Woo (2017) a robustez emergiu como uma característica capaz de garantir a efetividade de um sistema, arranjo institucional ou campo político específico ao longo do tempo, de outra forma, ela representa uma propriedade das políticas que contribui para a manutenção da efetividade frente a oscilações e mudanças no ambiente, sendo, por vezes, tratada como sinônimo de estabilidade; entretanto, os conceitos não têm o mesmo significado. Enquanto a robustez consiste na capacidade de manter as funções de um sistema (política pública, sistema político, organização ou instituição), a estabilidade se refere à capacidade de um sistema em manter o seu estado atual (Capano; Woo, 2017). Em outras palavras, “um sistema robusto não é, portanto, necessariamente um sistema estático, embora um sistema possa ser mantido estável graças à robustez das suas funções” (Capano; Woo, 2017, p. 6, tradução nossa).

Desse modo, as políticas devem ser “desenhadas para serem suficientemente robustas para sustentar certo grau de modificação e ainda assim atingir os objetivos desejados” (Peters, 1999, p. 86, tradução nossa). A literatura assume que a sinergia entre os elementos do desenho contribui para a sua robustez, promovendo a efetividade das políticas públicas (Lima; Aguiar; Lui, 2022b). De acordo com Howlett e Ramesh (2023) apesar da expectativa de efetividade das políticas públicas, ainda há uma baixa compreensão de como isto realmente ocorre, principalmente no atingimento da robustez de desenho, garantindo a manutenção da efetividade ao longo do tempo. Somado a isso, ainda há a escassez de pesquisas sobre desenho de políticas

no Brasil (Lima; Aguiar; Lui, 2022a, 2021). Dessa forma, a presente tese visa contribuir teórica e empiricamente oferecendo um modelo analítico que possibilita descrever e analisar a qualidade da estrutura lógica das políticas públicas discutindo seu potencial de efetividade em termos de alcance de objetivos, caracterizando-se, também, como um método para analisar o PPA no qual permite entendê-lo enquanto fenômeno social.

Do mesmo modo que o desenho de políticas, o planejamento governamental é direcionado para evitar ineficiências e inadequações, buscando melhorar os resultados das políticas públicas através da aplicação de conhecimento visando a resolução de problemas sociais (Cahill; Overman, 1990). Portanto, considerando que o planejamento governamental é “atividade que, a partir de diagnósticos e estudos prospectivos, orienta as escolhas de políticas públicas” (Brasil, 2012, p. 1, 2019a, p. 1), essa tese parte do pressuposto que as preferências e prioridades governamentais contidas no processo de formulação, derivadas do planejamento governamental, são transferidas para o desenho da política e, especificamente no caso brasileiro, traduzidas nos Planos Plurianuais (PPAs), que oficializam os programas dos governos eleitos, definindo diretrizes, objetivos e metas das políticas públicas para um período de quatro anos.

Vale ressaltar que a relevância desse estudo reside no fato de lançar luz sobre os processos e os produtos do desenho de políticas públicas, temas muito significativos para o campo (Howlett; Lejano, 2013). Desse modo, busca-se avançar quanto ao entendimento das atividades nas quais as decisões políticas são tomadas (planejamento) e seu resultado, que orienta a execução das ações do governo (PPA). Ademais, compreender como as peças de planejamento governamental são produzidas, tais informações contribuem para a expansão do entendimento sobre suas formas de funcionamento e resultados, favorecendo o exercício da cidadania (Lima; Aguiar; Lui, 2022b).

A despeito das críticas dirigidas ao PPA (subtópico 3.4), o que se propõe aqui é um novo olhar analítico para esse instrumento, somando esforços com as demais recomendações (subtópico 3.5). Entretanto, ao invés de sugerir alterações estruturais e complexas, o modelo proposto visa fornecer subsídios para orientar gestores e pesquisadores quanto a importância de definir os objetivos, os instrumentos de implementação e os públicos-alvo das políticas públicas, ajudando-os “a garantir que os desenhos que propõem contenham os elementos necessários para terem uma chance significativa de atingir o sucesso da política” (Howlett; Ramesh; Capano, 2023, p. 2, tradução nossa). Desse modo, ao especificar melhor os elementos de desenho das políticas contidos no PPA espera-se que tanto a sociedade quanto a academia consigam ter mais clareza quanto a funcionalidade e efetividade dessa peça de planejamento

que é a mais importante e o padrão utilizado por todas as administrações públicas nos diferentes níveis.

Nesse contexto, a tese tem como questão de pesquisa: os desenhos das políticas públicas federais possuem os elementos necessários que conferem as condições para a geração da robustez, conduzindo à efetividade? Assim, o objetivo consiste em analisar se as características dos elementos de desenho das políticas públicas finalísticas do governo federal apresentam configurações suficientes para garantir a robustez, conseqüentemente, conduzindo a efetividade da política. Para tanto, foram examinados a coerência dos objetivos, os tipos de instrumentos e a delimitação do público-alvo, consideradas dimensões que conformam a robustez do desenho das políticas, sendo uma das variáveis que contribuem para a promoção da efetividade (Lima; Aguiar; Lui, 2022b). Tal efetividade tem relação direta com o desenho da política, dado que “processos mal estruturados ou mal-informados só podem levar a uma multiplicação exponencial de erros” (Pólvora; Nascimento, 2021, p. 3, tradução nossa). Ainda, para Howlett, Ramesh e Capano (2023, p. 5, tradução nossa) “esclarecer as diferenças entre os diferentes componentes de uma política é fundamental para entender como essas interações ocorrem, como os elementos da política se inter-relacionam e, portanto, se a política terá sucesso ou falhará”.

Este é um estudo exploratório, descritivo e comparativo, pois pretende produzir informações acerca das estruturas e das dinâmicas das políticas formuladas e implementadas pelo governo federal em dois mandatos distintos. Para tanto, focaremos no desenho das políticas, expresso por meio do PPA.

No que tange ao recorte, trabalharemos com as políticas públicas finalísticas. Isto é, aquelas relacionadas ao enfrentamento de um problema social (Brasil, 2019a) mediante a provisão direta de equipamentos e serviços públicos via burocracia estatal ou parcerias. Nesse cenário, partindo do pressuposto de que quanto mais robustos forem os desenhos das políticas públicas, maior a probabilidade de alcançarem os resultados (Lima; Aguiar; Lui, 2022b), nos debruçaremos em evidenciar os elementos, as características e configurações necessárias para que os desenhos sejam mais robustos e, por conseguintemente, efetivos – auxiliem no atingimento do sucesso da política (Howlett; Ramesh; Capano, 2023).

Em relação ao método, realizamos uma pesquisa documental. Os dados foram coletados de forma online no sítio eletrônico do Ministério da Economia entre abril e setembro de 2023 e são provenientes dos Planos Plurianuais 2016-2019 e 2020-2023. Esses documentos foram consultados e examinados minuciosamente a partir de seus elementos estruturais essenciais:

programas, objetivos, metas e indicadores (Lima *et al.*, 2020b), aos quais adicionamos as iniciativas e ações, pois nelas os instrumentos de implementação são apresentados.

No que concerne à comparação entre dois diferentes governos – um de esquerda e outro de extrema direita – com características ideológicas/partidárias divergentes, esperamos identificar como essas macrodimensões se manifestam na microdimensão das políticas. De acordo com Howlett, Ramesh e Capano (2023) os instrumentos (e suas calibrações) estão incorporados nas preferências gerais de governo, sendo um componente crítico de uma política; ademais estratégia, ideologia e política influenciam as formas como diferentes ferramentas/instrumentos são combinadas/os em *mixes* (May, 2012). Desta maneira, presumimos encontrar diferenças em virtude das preferências governamentais.

Os PPAs foram submetidos à análise de conteúdo (Sampaio; Lycarião, 2018). Dessa forma, os conteúdos foram categorizados (classificação e agregação), juntando aqueles semelhantes em categorias mais amplas. Os dados foram posteriormente tratados, de acordo com o modelo de análise, de forma a identificar seus tipos e particularidades. Operacionalmente, o modelo analítico permite fazer uma mensuração qualitativa em escala nominal, isto é, possibilita classificar e categorizar os dados de acordo um ou mais atributos (Bermudes *et al.*, 2016). No que concerne à validade da pesquisa, sua verificação “seria determinar se ela de fato mede verdadeiramente o que o pesquisador propôs-se a medir, se seus processos metodológicos são coerentes e se seus resultados são consistentes” (Ollaik; Ziller, 2012, p. 232). Desse modo, essa tese dá maior ênfase à validade do processo, denominada de validade interna, onde tem-se a possibilidade de extrapolação para situações com contextos similares (Ollaik; Ziller, 2012). Quanto à confiabilidade, entendida como “a estabilidade de respostas de múltiplos codificadores a conjuntos de dados” (Creswell, 2007, p. 210, tradução nossa), essa foi garantida por meio da categorização de dados por dois revisores com conhecimento sobre a perspectiva do desenho de políticas. Logo, as classificações derivaram-se do acordo entre esses codificadores.

Por fim, derivando-se das classificações, tanto a qualidade dos elementos, quanto o nível de robustez dos desenhos serão medidos através de uma escala nominal. Primeiramente será determinada as qualidades de cada um dos elementos de desenho, obtidas pelas somas de suas médias e, por fim, através da média da soma das médias de cada um dos elementos, será verificado o nível da robustez do desenho.

A tese está dividida em três seções, além desta introdução e da conclusão. Na segunda delas é abordada a perspectiva do desenho de políticas, apresentando um breve histórico, definições, conceitos relacionados e níveis de análise, destacados elementos de desenho, a

evolução das pesquisas internacionais, a difusão acadêmica no Brasil e a conexão com o planejamento governamental. A terceira trata do tema do planejamento governamental, exibindo definições, conceitos, ideias, níveis, tipologias/metodologias e um breve histórico do planejamento governamental no Brasil, são discutidas críticas e recomendações ao Plano Plurianual, além de empreendida uma análise detalhada das pesquisas realizadas sobre o PPA desde 2009. A quarta expõe as análises descritivas e comparativas dos elementos essenciais e de desenhos dos PPAs 2016-2019 e 2020-2023 destacando suas características e configurações necessárias visando garantir a robustez, conduzindo à efetividade.

2. DESENHO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: PERSPECTIVA TEÓRICA E MODELO ANALÍTICO

Este capítulo visa abordar a perspectiva do desenho de políticas. Para tanto, será feito um breve histórico, apresentadas algumas definições, explicitados os principais elementos de desenho, formas e níveis de análise. Ademais, será evidenciado o modelo de análise proposto, mapeada a evolução temática de pesquisas internacionais, analisada a difusão desta perspectiva na comunidade acadêmica brasileira das políticas públicas e ainda estabelecida uma conexão entre desenho de políticas e planejamento governamental.

2.1 Desenho de Políticas: breve histórico e definições

O estudo do desenho de políticas pode ser rastreado até os primórdios da *policy analysis* (Linder; Peters, 1988; Schneider; Ingram, 1997; Siddiki, 2020). Contudo, ele emergiu como um campo de conhecimento próprio nas décadas de 1960 e 1970 (Siddiki, 2020). Nesse período, os assuntos enfocados, a forma como o desenho era abordado e as teorias utilizadas refletiam as diferentes orientações das disciplinas que se voltavam para a temática, por exemplo: na administração pública abordava-se a escolhas dos instrumentos das políticas e o papel dos formuladores e gestores nesse processo; na ciência política, a relação entre o contexto político e os tipos de desenhos resultantes; e, na economia, o impacto dos instrumentos (Pluchinotta *et al.*, 2020; Siddiki, 2020).

Na década de 1980 teve início um processo de concentração teórica e especialização temática que se desenvolveu sobre a especificação do conceito de desenho e a delimitação do objeto de estudo do campo. Assim, a estruturação do desenho de políticas enquanto uma perspectiva para entender o *policy process* foi iniciada quando Linder e Peters (1988) fizeram a proposição analítica que forneceu a base para os futuros desenvolvimentos. Os autores sugeriram a distinção entre: i) o processo de elaboração dos desenhos que abarca a formulação dos desenhos e está focado na tomada de decisão, especialmente do ponto de vista da atividade política, do conflito entre atores, ideias e interesses e ii) o conceito de desenho que enfatiza seus elementos formadores, características, implicações, interações e relações com os contextos de governança (Lima; Aguiar; Lui, 2022a, 2021; Siddiki, 2020). Sendo que “uma perspectiva do desenho das políticas deveria se dedicar ao estudo da segunda categoria” (Lima; Aguiar; Lui, 2022a, p. 191).

Apesar disso, Siddiki (2020) ressalta que as duas abordagens – desenho como processo e como conteúdo – se baseiam no entendimento de que as políticas públicas se caracterizam (i) pelo compromisso com o bem-estar social, envolvendo a harmonização de interesses, o

enfrentamento de problemas sociais, o atendimento de demandas e necessidades coletivas, indicando as prioridades dos formuladores e dos grupos sociais representados; (ii) pela funcionalidade, no sentido de que obrigam ou permitem comportamentos em direções orientadas pelos objetivos, bem como conferem recompensas e sanções materiais e simbólicas; e (iii) pela normatividade, no sentido de que são produtos da atividade política, por meio da qual é determinado quem ganha o quê, quando e como.

Ademais, Lima, Aguiar e Lui (2022) apontam que essa perspectiva não está confinada a uma ou outra etapa do *policy process*, uma vez que se atenta para os diversos arranjos que assumem os elementos formadores das políticas tendo em vista os contextos de ação dos quais emergem, ou seja, por meio dela é possível observar sob o ponto de vista externo o processo, apesar disso, ainda ofereceria informações sobre ele uma vez que enfocaria seus produtos. Esse movimento libertaria o desenho do processo, levando a atenção dos analistas para as características e implicações das configurações de elementos que o formam e evitando que atributos do processo fossem transferidos automaticamente aos seus produtos (Linder; Peters, 1988). De outra forma, Schneider e Ingram (1997, p. 2, tradução nossa) corroboraram afirmando que “um desenho é algo bastante separado do processo de desenho, e, uma vez concluído, deve se manter por si mesmo com base em seus próprios méritos”.

Destas ideias formou-se a contemporânea perspectiva do desenho, focada na análise dos aspectos substantivos das políticas, isto é, dos elementos que formam seu conteúdo, os quais traçam sua estrutura e dinâmica (Howlett; Lejano, 2013; Howlett; Mukherjee; Woo, 2015; Peters, 2015). Particularmente, entende-se que as formas empíricas das políticas públicas (leis, estatutos, regras administrativas, por exemplo) contêm elementos comuns, que correspondem à sua estrutura lógica, são eles: problemas e objetivos, instrumentos de implementação, beneficiários e regras de inclusão/exclusão, sistema de governança, racionalidades e construções sociais (Howlett, 2018a; Linder; Peters, 1990; Rogge, 2018; Schneider, 2015). O campo se volta, então, para a análise de cada um desses elementos, das relações entre eles, de suas interações com os contextos institucionais, políticos e organizacionais e de suas implicações sociais.

No que concerne às definições, pode-se afirmar que essas exibem um alto nível de congruência na produção do campo (Aguiar; Soares; Lima, 2023; Lima; Aguiar; Lui, 2021). De forma geral, “a literatura apresenta o desenho como um conjunto lógico de elementos cuja construção foi proposital, possuindo, dessa forma, finalidade explícita” (Lima; Aguiar; Lui, 2021, p. 7). Ilustrativamente: [o desenho de políticas] envolve a tentativa deliberada de definir objetivos e conectá-los com instrumentos que possam cumpri-los (Howlett; Mukherjee; Woo,

2015); é uma abordagem direcionada ao desenvolvimento de soluções para problemas sociais, portanto, espera-se que a solução seja criada com vistas a atingir um dado objetivo (Junjan, 2020); “lembra tanto a direção do objetivo quanto a intenção de alcançá-lo, juntamente com o planejamento racional dos meios para alcançá-lo” (Turnbull, 2018, p. 2, tradução nossa); “envolve reconhecer a existência de um problema presente dentro da economia e da sociedade, tentando compreender a dinâmica que opera dentro desse problema e, em seguida, concebendo uma suposta solução” (Peters, 2020, p. 131, tradução nossa); tem a ver com boas ideias acerca do que o problema é e sobre como lidar com ele da melhor forma, além disso, trata da escolha dos instrumentos e sua adequação aos contextos de ação (Linder; Peters, 1990); envolve invenção consciente, desenvolvimento e aplicação de padrões de ação na resolução de problemas (Dryzek; Ripley, 1988).

Depois feito um breve histórico e apresentadas algumas definições, torna-se necessário adentrar nos principais elementos de desenho, nas formas e níveis de análise.

2.2 Desenho como conteúdo: elementos, formas e níveis de análise

O desenho como conteúdo foca na análise dos aspectos substantivos das políticas, isto é, dos elementos que o formam (Lima; Aguiar; Lui, 2021). Parte-se do pressuposto de que a qualidade da estrutura lógica do desenho amplia a sinergia entre os seus elementos, podendo levar a um melhor resultado da política.

As linhas de estudo que se formaram na perspectiva do desenho compartilham o entendimento básico de que os blocos empíricos da abordagem são os elementos que formam o desenho das políticas (Howlett; Lejano, 2013; Ingram; Schneider, 2008). Tais elementos são comumente definidos em: problemas sociais, objetivos, instrumentos de implementação, grupos beneficiários e resultados, dentre outros; transpassados ainda por racionalidades subjacentes e construções sociais (Lima; Aguiar; Lui, 2021). Dessa forma, apresentaremos as ideias centrais de cada um deles.

Os problemas sociais tangem à aspectos da realidade que são percebidos como indesejáveis e, por isso, devem ser modificados. Eles ocupam o papel de justificações para as políticas e de propósito dos desenhos. Nesse sentido, Hermus, Van Buuren e Bekkers (2020) afirmam que a perspectiva do desenho possui direcionamento instrumental, estando preocupada com a conexão entre objetivos e instrumentos de forma a modificar a estrutura e/ou dinâmica dos problemas sociais. A literatura aborda os processos de construção e modelagem de problemas e sua complexidade, enfatizando o conceito de (super) *wicked problem* (Levin *et al.*, 2012).

Os objetivos correspondem aos aspectos intencionais do desenho e indicam quais são as consequências pretendidas (Schneider, 2015). A literatura enfatiza que a definição de objetivos se dá a partir de preferências latentes e incompletas, em um processo altamente politizado. Disso resulta seu caráter ambíguo, temporário e conflituoso (Lima; Aguiar; Lui, 2022a).

Os instrumentos se referem às técnicas por meio das quais os governos geram, avaliam e implementam opções de políticas (Capano; Howlett, 2020); ou, numa perspectiva construtivista, os instrumentos são os incentivos ou desincentivos criados no desenho para assegurar que os grupos-alvo ajam conforme os objetivos da política (Schneider; Ingram, 1988; Schneider, 2015). As análises sobre instrumentos conformam a linha mais profícua na perspectiva (Aguiar; Lima; Lui, 2022a; Aguiar; Soares; Lima, 2023; Lima; Aguiar; Lui, 2022a, 2021).

Os estudos sobre os grupos beneficiários das políticas estão bastante concentrados em torno da teoria da construção social das populações-alvo, desenvolvida nos trabalhos de Anne Schneider e Helen Ingram. A abordagem assume que os *policymakers* constroem socialmente as populações-alvo em termos positivos e negativos e distribuem benefícios e fardos que refletem e perpetuam essas construções (Ingram; Schneider; Deleon, 2007). Portanto, o desenho gera consequências sociais e políticas não somente no bem-estar material, mas na reputação social e em como os segmentos da população veem seu relacionamento com o governo e com o Estado (Ingram; Schneider; Deleon, 2007; Schneider, 2015).

O último elemento são os resultados. Esses podem ser considerados tanto tendo em vista os efeitos da política sobre a reputação e autoimagem dos grupos beneficiários, como em termos de sucesso e fracasso da política. Diante da ambiguidade dessas categorias, alguns autores têm se dedicado a definir enfoques avaliativos. Compton, Luetjens e Hart (2019) propõem avaliar o sucesso a partir de quatro dimensões: programática (consecução dos objetivos), processual (grau de incorporação de evidências, argumentos e persuasão no processo decisório), política (apoio político) e resistência (robustez das políticas diante das mudanças contextuais); e Howlett (2012) delineaia tipos de fracasso a partir de duas categorias: (a) teorias e evidências usadas para formular os programas e (b) eficiência na execução da política.

De forma geral, a produção no campo tem se dedicado ao estudo de elementos específicos, principalmente instrumentos, e da estrutura lógica dos desenhos, investigando a coerência, a consistência e a congruência das configurações de elementos que os formam (Howlett; Rayner, 2006). A coerência diz respeito à relação entre os objetivos, se estão logicamente relacionados com as mesmas metas e objetivos gerais da política e se podem ser perseguidos ao mesmo tempo sem *tradeoffs*, isto é, sem qualquer impacto significativo ou

compensações (Howlett; Rayner, 2007, 2018). No outro extremo, (Kern; Howlett, 2009) afirmam que objetivos incoerentes contêm grandes contradições, ou seja, não podem ser alcançados concomitantemente e levam à consecução de apenas alguns ou nenhum dos objetivos originais das políticas. Como exemplo, promover “simultaneamente as vendas de veículos grandes para incentivar o emprego e os padrões de eficiência de combustível para aumentar a conservação de energia” (Kern; Howlett, 2009, p. 395, tradução nossa).

A consistência tem relação com a capacidade dos instrumentos de funcionarem em conjunto e de se reforçarem para o atingimento dos objetivos, exibindo baixo grau de conflito e contradição (Howlett; Rayner, 2007, 2018), sinteticamente, os instrumentos apresentam consistência quando trabalham juntos para apoiar os objetivos das políticas. De maneira oposta, são “inconsistentes quando trabalham um contra o outro e são contraproducentes, por exemplo, fornecendo incentivos e desincentivos simultâneos para a consecução de objetivos políticos declarados” (Kern; Howlett, 2009, p. 395, tradução nossa). Tal como, controlar aluguéis e subsidiar construções, na tentativa de fornecer moradia para cidadãos de baixa renda (Kern; Howlett, 2009).

Assim, a coerência dos objetivos e consistência dos instrumentos são destacados na literatura como dois critérios para a formulação de políticas efetivas (Howlett; Rayner, 2007; Kern; Howlett, 2009). Somado a eles, Howlett e Rayner (2018) e Kern e Howlett (2009) acrescentam a congruência entre os objetivos e os instrumentos.

A congruência remete à habilidade de objetivos e instrumentos se apoiarem mutuamente na consecução dos mesmos propósitos. Ademais, a incongruência pode ter efeito no público-alvo, isto porque a falta de sinergia compromete a consecução dos objetivos, além de configurar algum fardo, na medida em que os instrumentos demandam esforço ativo dos beneficiários em sua implementação (Lima; Aguiar; Lui, 2022b). Um exemplo de desenho incongruente foi o do Programa Auxílio Emergencial do governo federal brasileiro, no qual apesar de apresentar objetivo relevante, que consistia em proteger os mais vulneráveis num contexto de crise sanitária e econômica, seus instrumentos de implementação acabaram por expor essas pessoas ao risco do contágio e à uma série de dificuldades e humilhações (Lima; Rosa; Aguiar, 2021).

Mais recentemente, a literatura tem utilizado as análises de efetividade (Peters *et al.*, 2018) e de robustez (Lima; Aguiar; Lui, 2022b) de desenhos buscando avaliar quão bem os componentes da política estão sincronizados e coordenados na consecução do(s) objetivo(s) da política (Howlett; Ramesh; Capano, 2023), merecendo maior esclarecimento conceitual. A efetividade é abordada na literatura por duas vertentes distintas, a instrumentalista e a construtivista (Lima; Aguiar; Lui, 2022a). Na primeira delas, ela seria o objetivo fundamental

de qualquer desenho, sendo entendida como a capacidade da política de atingir seus objetivos (Howlett; Mukherjee, 2018b) e de enfrentar problemas sociais (Peters, 2020), abarcando, também, a legitimidade do processo por meio do qual problemas, processos e resultados são coletivamente definidos e aceitos (Peters *et al.*, 2018). Na segunda, ela corresponde aos impactos sociais e deve ser analisada considerando o efeito do desenho na promoção da democracia. Em outras palavras, pressupõe-se que contextos incentivam escolhas de elementos que reproduzem e acentuam tendências antidemocráticas e distribuem recursos materiais e simbólicos de forma diferenciada entre os grupos (Caires, 2019), sendo isso comunicado aos cidadãos por meio de mensagens, interpretações e experiências com as políticas (Schneider, 2015).

Já a robustez, de forma geral, é uma característica particular de um sistema ou organização que lhe permite preservar suas características funcionais primárias, mantendo seu desempenho mesmo diante de qualquer tipo de perturbação interna e/ou externa e das incertezas encontradas (Capano; Woo, 2017). Mais especificamente para o desenho, significa garantir que as políticas consigam manter suas funções essenciais e se adaptar a mudanças sem interrupções significativas. Quanto aos seus elementos, pode ser considerada como uma característica do processo de desenho, na qual os governos podem adotar diferentes instrumentos para garantir que as políticas apresentem robustez (Michels, 2011), isto é, apresentem sinergia e alta qualidade na formatação dos elementos que formam o desenho (Lima; Aguiar; Lui, 2022b). A robustez possui dois tipos principais: i) estática, ocorre quando as mudanças feitas na política são limitadas a mecanismos de implementação que se ajustam à medida que os principais objetivos de uma política são mantidos (Howlett; Ramesh, 2023, p. 26, tradução nossa) e dinâmica, ocorre “quando a política é capaz de mais do que retornar ao seu estado ou objetivos originais após alguns ajustes limitados, mas também é capaz de se modificar e criar novos objetivos e lógicas” (Howlett; Ramesh, 2023, p. 27, tradução nossa).

Para a presente tese, a robustez será considerada como uma característica de desenho atingida através da conjunção entre elementos e qualidades necessárias, que seria capaz de garantir a efetividade, provendo a capacidade para sustentar certo grau de modificação e ainda assim atingir os objetivos desejados. Desse modo, espera-se que as características dos desenhos, quando bem concebidas e executadas em termos de processo (planejamento) e conteúdo (PPA), possam impulsionar o desempenho e os resultados da política (Schaffrin; Sewerin; Seubert, 2015).

Por fim, no que concerne aos níveis de análise, Gibson, Ostrom e Ahn (2000, p. 219, tradução nossa) afirmam que estes “referem-se a uma região ao longo de uma dimensão de

medida. Os níveis micro, meso e macro referem-se amplamente a regiões de escalas espaciais relacionados à fenômenos de pequeno, médio e grande porte”. Nesse sentido, “as avaliações e/ou abordagens de desenho de políticas que tratam as diretivas políticas individuais como a unidade focal de análise, ao mesmo tempo que tratam estas diretivas como constitutivas de subelementos generalizáveis, são caracterizadas como de nível micro” (Siddiki, 2020, p. 21, tradução nossa). Um dos seus maiores benefícios, em relação aos outros níveis, é sua precisão que permite aos analistas capturar elementos-chave do desenho de políticas (Siddiki, 2020). Como exemplo de aplicação, podemos citar o *Institucional Grammar Tool* (Crawford; Ostrom, 1995).

As análises de nível meso tratam as diretivas individuais como um todo, ou configurações de diretivas políticas, como unidade focal de análise (Siddiki, 2020). Assumindo que as políticas públicas têm elementos comuns que se refletem no conteúdo das diretivas individuais ou agrupadas esta abordagem visa identificar elementos de desenho de políticas que se generalizam em políticas de vários domínios. A Teoria da Construção Social de Schneider e Ingram (1997) é a grande referência deste nível.

O nível macro trata as políticas inteiras como unidade focal de análise (Siddiki, 2020). Geralmente esta análise classifica toda a política como sendo de um tipo específico com base em características de desenho (instrumentos dominantes), funcionamento (alocação de recursos) ou relação com o contexto (antecedentes políticos ou consequências). Destacam-se nesta categoria as tipologias, a exemplo da desenvolvida por Lowi (1964).

Siddiki (2020, p. 28, tradução nossa) resume:

Enquanto as abordagens macro se concentram na classificação de todas as políticas em certas bases generalizáveis, e as abordagens de nível meso se concentram em decifrar e caracterizar diretivas políticas individuais ou configurações de diretivas que fornecem tipos específicos de informações comumente transmitidas em políticas públicas, a abordagem de nível micro se concentra na dissecação e classificação do conteúdo de diretivas políticas individuais em categorias generalizáveis.

Nesse contexto, para o desenvolvimento desta pesquisa será empreendida uma análise de robustez estática e de nível micro a qual focará em três elementos de desenho das políticas finalísticas do governo federal, objetivos, instrumentos e público-alvo. O subtópico que segue detalha o modelo de análise proposto nessa tese. Vale ressaltar que sua principal contribuição consiste em oferecer um método analítico que permite entender o PPA enquanto fenômeno social.

2.3 Modelo de Análise

O modelo proposto visa analisar o desenho de políticas em nível microdimensional. Desse modo, concentra-se na dissecação e classificação do conteúdo de diretivas políticas individuais ou nas suas configurações em categorias generalizáveis (Siddiki, 2020). Para sua concepção, mobilizamos categorias derivadas da literatura de desenho de políticas (Bruijn; Hufen, 1998; Hood, 1983; Howlett; Ramesh; Capano, 2023; Howlett; Rayner, 2007; Lima; Aguiar; Lui, 2022b; Ostrom, 2010; Sager, 2009; Schneider, 2015).

Para a perspectiva do desenho, a robustez “torna-se uma característica ou competência que permite aos decisores políticos lidar com mudanças e possíveis incertezas sem comprometer o desempenho esperado e o funcionamento de uma política [...]” (Capano; Woo, 2018, p. 3, tradução nossa). Ademais, desenhos robustos “são caracterizados pela sua capacidade de manter a funcionalidade e, portanto, a concretização efetiva dos objetivos pretendidos, sob circunstâncias inesperadas ou condições de incerteza” (Capano; Woo, 2018, p. 9, tradução nossa). Desse modo, assumimos que a qualidade dos elementos de desenho é capaz de gerar robustez necessária para garantir efetividade e esse modelo nos permitirá analisar como isso se manifesta nos elementos microdimensionais das políticas públicas. Para tanto, focaremos nos objetivos, instrumentos e públicos-alvo.

Serão considerados os objetivos formais, entendidos como resultados esperados do esforço empreendido e indicam as consequências pretendidas (Schneider, 2015) e a intencionalidade da ação, além de estarem formalmente definidos (Santos; Lima; Aguiar, 2022) integram os critérios de avaliação de efetividade (Petek *et al.*, 2021). Estes serão analisados por meio do que denominamos de coerência interna, isto é, averiguaremos se as características dos objetivos cumprem (ou não) a funcionalidade de serem orientadores da ação, dividida em duas dimensões:

- i) **abrangência:** grau em que os objetivos refletem o resultado direto que se espera realizar e é definidora da coerência ou incoerência, podendo ser: **i.a) amplo:** resultado esperado é inespecífico e/ou incompreensível, oferecendo pouca ou nenhuma orientação para a ação, permite maior grau de ambiguidade e abre espaço para diversas interpretações e ações ou; **i.b) específico:** apresenta o resultado esperado de forma explícita e compreensível, oferecendo nitidamente uma orientação para ação. De forma geral, quanto mais ampla [a abrangência] menor é capacidade que objetivo tem de direcionar explicitamente a ação, deixando maior espaço para interpretação.
- ii) **dimensionalidade:** refere-se ao número de dimensões que estão sendo consideradas no enfrentamento de um problema social e dá gradação ao nível de

coerência, podendo ser: **ii.a) unidimensional:** indicando que a compreensão ou abordagem do problema está limitada a uma única dimensão ou variável, o que pode não capturar a natureza multifacetada e interconectada do problema social em questão; e **ii.b) multidimensional:** aborda o problema atacando múltiplas causas, considerando a ideia de que os problemas sociais geralmente envolvem múltiplos aspectos interrelacionados.

Já para realizar a análise dos tipos de instrumentos, seguiremos ao proposto por Lima, Aguiar e Lui (2022b) delimitando-os em aqueles: i) que envolvem transferência de informação, ii) que mobilizam recursos financeiros do Estado, iii) que se baseiam na organização e os iv) regulatórios. Instrumentos que envolvem transferência de informação buscam exercer influência sobre o comportamento e as decisões das pessoas mediante transmissão de conhecimento, comunicação de argumentos e persuasão (Sager, 2009). Eles possuem baixo grau de coerção e sua efetividade depende fortemente da conformidade dos beneficiários (Bruijn; Hufen, 1998). Como exemplo, tem-se as campanhas públicas de informação e educativas e órgãos temporários voltados à coleta de informações.

Instrumentos que mobilizam recursos financeiros do Estado “correspondem a formas de transferência financeira que objetivam estimular ou desincentivar um dado comportamento” (Lima; Aguiar; Lui, 2022b, p. 31). Apresentam baixo ou médio grau de coerção, uma vez que podem demandar contrapartidas, garantias e pré-requisitos. Tal conformação requer conhecimento acerca do comportamento que pretende afetar (Bruijn; Hufen, 1998). Neste tipo destacam-se os incentivos fiscais, empréstimos e financiamentos.

Instrumentos baseados na organização têm relação com a natureza dos meios da oferta de bens e serviços, se providos diretamente via burocracias estatais ou outros tipos de organizações, como parcerias, terceiro setor e mercado (Howlett; Ramesh; Perl, 2013). Para Hood (1983), organização denota a posse de estoque de pessoas qualificadas e equipamentos e materiais, operando de forma processual, controlada e planejada. Neste grupo estão, dentre outros: a provisão direta de bens e serviços, parcerias, reorganizações administrativas e coordenação.

Instrumentos regulatórios objetivam normalizar e controlar o comportamento de atores específicos (Sager, 2009). A regulação “é uma prescrição governamental que deve ser cumprida pelos alvos previstos” (Howlett; Ramesh; Perl, 2013, p. 133). Ela envolve a determinação de normas e padrões, punições, proibições e permissões (Lima; Aguiar; Lui, 2022b). Nesse sentido, exibem maior grau de coerção em relação aos demais e, conseqüentemente, envolvem custos de monitoramento e de *enforcement*.

De acordo com Howlett, Ramesh e Capano (2023) e May (2012) os instrumentos incorporam preferências, estratégias e ideologias governamentais sendo um componente crítico de uma política. Assim, não podem ser considerados politicamente neutros, sendo que a seleção de um ou outro instrumento gerará atividade política e terá consequências (Peters, 2002). Nesse contexto, ao identificar os tipos de instrumentos mais ou menos utilizados esperamos conseguir identificar como na microdimensão essas macrodimensões se manifestam.

A delimitação do público-alvo torna-se fundamental para o estudo da robustez dos desenhos porque sua disposição e capacidades para responder aos incentivos dados pelos instrumentos e cumprir com as determinações das políticas é condição crítica para a consecução dos objetivos (Lima; Aguiar; Lui, 2022b). De acordo com Howlett, Ramesh e Capano (2023), no que concerne às especificações de objetivos das políticas no nível micro, seguindo Ostrom (2010), três principais “alvos” podem ser os mais relevantes: i) quem: consiste na designação da população-alvo, isto é, determinação do público-alvo da intervenção; ii) o que: resultado esperado da intervenção, ou seja, o que espera que seja feito pela população-alvo em relação à condição problemática; e iii) quando: o prazo para atingir o objetivo desejado, constituindo o momento em que se espera que a intervenção seja realizada. O Quadro 1 apresenta o modelo de análise e sua forma de localização empírica.

Quadro 1 – Representação do modelo de análise

Elementos	Categorias	Definições	Localização Empírica	Resultados
Objetivos Explícitos	Abrangência	Amplio: resultado esperado é inespecífico e/ou incompreensível, oferecendo pouca ou nenhuma orientação para a ação	Programas	(In)Coerência Interna
		Específico: apresenta o resultado esperado de forma explícita e compreensível, oferecendo nitidamente uma orientação para ação		
	Dimensionalidade	Unidimensional: limitada a uma única dimensão ou variável		
		Multidimensional: aborda o problema atacando múltiplas causas		
Instrumentos	Transferência de informação	Tentam influenciar o comportamento e as decisões das pessoas por meio da transmissão de conhecimento, da comunicação de argumentos e da persuasão	Iniciativas (2016-2019)	Tipos adotados
	Mobilizam recursos financeiros	Formas de transferência financeira que objetivam estimular ou desincentivar um dado comportamento		

	Baseados na organização	Tangem à natureza dos meios da oferta de bens e serviços, se providos diretamente via burocracias estatais ou outros tipos de organizações	Ações (2020-2023)	
	Regulatórios	Buscam normalizar e controlar o comportamento de atores específicos		
Público-alvo	Quem?	Determinação do público-alvo da intervenção	Programas	Delimitação dos públicos-alvo
	O Que?	Resultado esperado da intervenção ou o que se espera que seja feito pela população-alvo em relação à condição problemática	Metas	
	Quando?	Momento em que se espera que a intervenção seja realizada	Metas	

Fonte: Elaboração própria com base em Bruijn e Hufen (1998), Hood (1983); Howlett, Ramesh e Capano (2023), Howlett e Rayner (2007), Kern e Howlett (2009), Lima, Aguiar e Lui (2022b), Ostrom (2010), Sager (2009) e Schneider (2015).

Por fim, o modelo proposto objetiva descrever e analisar a qualidade da estrutura lógica das iniciativas discutindo seu potencial de efetividade em termos de alcance de objetivos tendo em vista o direcionamento para o enfrentamento de problemas sociais. Ainda, visa apreender se as características dos elementos de desenho das políticas públicas apresentam configurações suficientes para garantir a robustez, conseqüentemente, conduzindo à efetividade da política.

Nesse sentido, parte-se do pressuposto de que um desenho robusto deve não apenas ter os (sub)elementos essenciais, mas também assegurar a qualidade deles. Em outras palavras, os desenhos devem conter objetivos necessariamente específicos, que direcionem a ação, podendo ser uni ou multidimensionais, isso asseguraria suas coerências internas; diversidade de instrumentos, que possibilitaria o atingimento desses objetivos; e delimitação específica das categorias dos públicos-alvo. A combinação dessas características promoveria a robustez do desenho. O Quadro 2 expõe a escala da qualidade dos elementos e do nível de robustez dos desenhos.

Quadro 2 – Escala da qualidade dos elementos e do nível de robustez dos desenhos

Qualidade dos Elementos/ Nível de Robustez	Escala
Alta	70 - 100
Média	40 - 69
Baixa	0 - 39

Fonte: Elaboração própria.

Salienta-se que tanto a qualidade dos elementos, quanto o nível de robustez dos desenhos serão medidos através da escala constante no Quadro 2. Primeiramente será

determinada as qualidades de cada um dos elementos de desenho, obtidas pelas somas de suas médias e, por fim, através da média da soma das médias de cada um dos elementos, será verificado o nível da robustez do desenho.

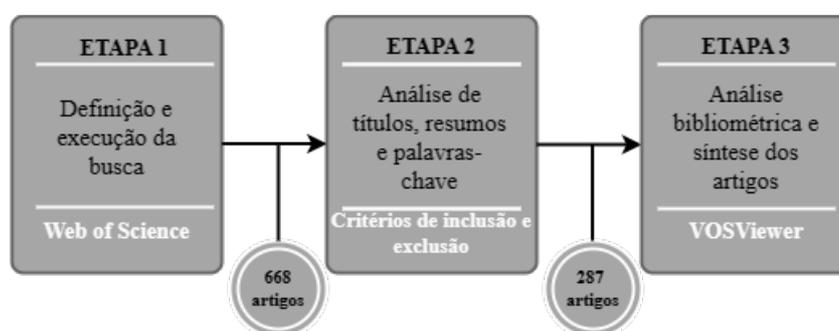
Como forma de adentrar o campo de pesquisa de desenho de políticas públicas, o próximo subtópico se encarrega de fazer uma análise sistemática da evolução temática das pesquisas internacionais de 1945 a 2023 com o foco nos temas mais recentes que vêm sendo discutidos na literatura. Desse modo, por meio da sistematização dos estudos existentes e agrupamento do conhecimento científico, espera-se: i) identificar o passado e as tendências atuais e ii) contribuir, de forma mais ampla, para o desenvolvimento da *policy analysis* brasileira, formando a base para o desenvolvimento de uma agenda de pesquisa que ative os conceitos e abordagens propostas.

2.4 Evolução Temática das Pesquisas Internacionais

Este subcapítulo visa mapear a evolução temática de pesquisas internacionais sobre desenho de políticas por meio de uma análise bibliométrica, atualizando o estudo de Aguiar, Lima e Lui (2022a). De acordo com Hérubel (1999), a bibliometria é essencialmente uma análise quantitativa de publicações que busca averiguar fenômenos específicos nos quais os pesquisadores podem examinar a literatura, estabelecer características de disciplinas, obsolescência de estudos e afiliações e relacionamentos institucionais. Dentro destes dados encontram-se outras possibilidades que podem ser extremamente úteis para compreender a evolução de uma disciplina.

Para garantir transparência e replicabilidade, conduzimos uma busca sistemática (Tranfield; Denyer; Smart, 2003). A Figura 1 ilustra o fluxo do processo de diferentes etapas do processo de revisão e os métodos utilizados.

Figura 1 – Etapas do processo de planejamento e seleção



Fonte: Elaboração própria.

2.4.1 Etapa 1 – Estratégia de busca

Dada a natureza multidisciplinar da pesquisa, a necessidade de índices uniformes e os desafios técnicos das análises comparativas de múltiplas fontes, limitamos a nossa pesquisa à base de dados *Web of Science* (WoS), uma vez que é considerada uma fonte confiável para processamento de dados de citações (Virani; Wellstead; Howlett, 2020; Zha *et al.*, 2020). Limitamos a busca às disciplinas Ciência Política e Administração Pública para garantir que a nossa pesquisa não fosse demasiadamente ampla, mas focada em um conjunto relevante de campos de investigação (Soto-Simeone; Sirén; Antretter, 2020).

Foram incluídos apenas artigos de periódicos escritos em inglês, pois constituem o formato padrão para publicações acadêmicas (Klang; Wallnöfer; Hacklin, 2014), e excluídos resenhas, livros e capítulos de livros, anais de conferências, material editorial, publicações comerciais e relatórios de setor. Apesar de reconhecer que que livros e capítulos de livros têm um impacto considerável no campo, delimitamos a amostra para permitir um conjunto de dados comparável e facilmente acessível em termos de precisão, extensão e conteúdo (Acciai; Capano, 2021). Embora não tenha sido adicionada nenhuma restrição de tempo, a WoS recupera materiais a partir de 1945. A pesquisa inicial empregou a seguinte sequência booleana para identificar publicações que se referem ao desenho de políticas em seus títulos, resumos ou palavras-chave: (“policy design*”).

2.4.2 Etapa 2 – Avaliação – Critérios de Inclusão e Exclusão

Após a execução da *string* de busca, foram removidos os registros duplicados (um artigo). Com base na avaliação dos títulos, resumos e palavras-chave das publicações, refinamos os resultados da pesquisa selecionadas de acordo com os critérios de inclusão e exclusão apresentados na Quadro 3. Os textos completos foram examinados se os títulos e resumos fossem ambíguos ou insuficiente para tomada de decisão.

Quadro 3 – Critérios de inclusão e exclusão

Critérios de Inclusão	
Idioma	Inglês
Intervalo de Tempo	De 1945 até 31/12/2023
Tipos de Documentos	Artigos
Disciplinas	Ciência Política e Administração Pública
Foco de pesquisa	Explicitamente focada no desenho de políticas Aqueles que aplicaram ferramentas/teorias/frameworks na análise do desenho de políticas (por exemplo, <i>design thinking</i> , gramática institucional, teoria da construção social etc.)
Critérios de Exclusão	

Tipos de Documentos	Resenhas, anais de conferências, livros, capítulos de livros, jornais, revistas e materiais editoriais
Foco de pesquisa	Aqueles que analisaram outras áreas do <i>policy process</i> (por exemplo, definição de agenda, implementação, avaliação) e/ou utilizaram teorias para analisá-las Estudos que abordam superficialmente o desenho da política (por exemplo, o desenho só é relacionado como resultado do sucesso ou fracasso da política)

Fonte: Elaboração própria.

2.4.3 Etapa 3 – Extração de dados e Análise Bibliométrica

Os dados dos artigos foram extraídos da WoS por meio do uso de ferramentas integradas para a análise de citação. Posteriormente, o arquivo foi limpo e importado para o software VOSviewer para criar e visualizar mapas de rede com base em dados bibliográficos (Van Eck; Waltman, 2010). As publicações selecionadas foram categorizadas e revisadas através de atividades científicas para identificar padrões na produção. Para isso, realizamos um mapeamento científico por meio de uma análise de copalavras (evolução temática), considerando que a coocorrência de palavras-chave descreve o conteúdo dos documentos (Callon; Courtial; Laville, 1991). Essa técnica identifica e visualiza *clusters* que representam grupos semânticos ou conceituais de diferentes temas e ajuda a compreender o passado e as tendências atuais no campo de pesquisa (Fusco; Marsilio; Guglielmetti, 2020). Para evitar mal-entendidos ou interpretações erradas, optou-se pela utilização da contagem fracionária, uma vez que oferece uma perspectiva mais útil (Perianes-Rodriguez; Waltman; Van Eck, 2016). Depois de traçar uma rede de coocorrência de palavras-chave, examinamos os tópicos mais relevantes aplicando métodos qualitativos para compreender a evolução temática do desenho de políticas ao longo do tempo.

A Figura 2 mostra uma análise de rede que destaca a distinção dos fluxos de investigação entre 2016 e 2020. Em razão da variedade temática, optou-se por mencionar os assuntos mais antigos, comparando e atualizando o estudo de Aguiar, Lima e Lui (2022a) e logo após discutir os temas mais atuais, que vêm ganhando relevância e atenção dos pesquisadores do campo de desenho de políticas. Desse modo, analisando a Figura X, podemos perceber que os tópicos mais antigos, isto é, aqueles que foram publicados em média até 2016, estão relacionados à mudança política (*policy change*), bem-estar social (*welfare*), ideias (*ideas*), mudança climática (*climate change*), dentre outros. Já aqueles que têm recebido destaque atualmente, e que serão o foco desse subtópico, são: *design thinking*, laboratórios de inovação (*innovation labs*), COVID, ferramentas (*tools*) e *women* (mulheres).

“novas”. O autor influenciou o debate em torno da mudança de governo para governança, assumindo que isso levaria a um desenho mais colaborativo.

Desde então, os estudiosos têm argumentado que o *design thinking* poderia informar e enriquecer a governança, ajudando os formuladores de políticas a produzirem desenhos mais adaptáveis, a apreciar melhor a dinâmica comportamental dos desenhos do setor público e a alavancar abordagens em rede para a resolução de problemas sociais (Clarke; Craft, 2019). Além disso, a governança tem sido ligada às dimensões do “poder” (ação, estrutura e suas ligações dinâmicas); os ambientes que moldam e orientam o que emerge como ação, questões, conflitos e preferências políticas (fóruns, arenas e tribunais); e as configurações de interconexões que podem funcionar bem nas abordagens de governança (Bryson; Crosby; Seo, 2020). Para além da governança, a administração pública também se apropriou da temática. A disciplina caracteriza atualmente três abordagens de tipo ideal: desenho como otimização, como exploração e como cocriação (Van Buuren *et al.*, 2020).

Apesar da proliferação de estudos sobre *design thinking*, alguns autores propuseram desafios, críticas e considerações. Algumas críticas ao *design thinking* afirmam que este não leva em conta de forma suficiente os contextos políticos e organizacionais do trabalho político, erra ao privilegiar universalmente um determinado estilo de política em detrimento de outros e não leva em conta a realidade das combinações de políticas (Clarke; Craft, 2019). Além disso, no que diz respeito à viabilidade política ou às restrições sob as quais a tomada de decisão ocorre, Howlett (2020) argumenta que os adeptos do *design thinking* precisam expandir o seu alcance e considerar não apenas as circunstâncias que facilitam a geração de ideias novas, mas também as lições de abordagens mais tradicionais sobre os desafios políticos (e outros) enfrentados na formulação e implementação de políticas.

Mais recentemente, os estudos sobre desenho de políticas concentraram-se em laboratórios de inovação (por exemplo, novas instituições que aplicam o *design thinking* para promover desenhos mais colaborativos e inovadores) (Peters, 2020). Uma vez que estes laboratórios são ambientes para a elaboração de políticas que ocorrem na prática, algumas pesquisas tentaram diferenciar sistematicamente os papéis dos laboratórios de inovação nos sistemas políticos das unidades consultivas tradicionais dentro do governo e de atores não governamentais influentes. McGann, Blomkamp e Lewis (2018) investigaram o que há de diferente no surgimento de laboratórios de inovação (em comparação com outras formas de pluralismo na formulação de políticas) e até que ponto a mudança para laboratórios indica dinâmicas de governança qualitativamente diferentes. Da mesma forma, Lewis, McGann e Blomkamp (2020) descreveram o que há de novo no *design thinking* e compararam-no com

abordagens racionais e participativas à formulação de políticas, destacando a diferença entre as suas lógicas, fundamentos e a base sobre a qual “falam a verdade ao poder”.

Além de comparar formas participativas de elaboração de políticas, os pesquisadores analisaram as funções, estruturas, processos, limitações e oportunidades desses laboratórios. Examinando 20 laboratórios de políticas bem estabelecidos da Europa Ocidental, América do Norte, América do Sul, Austrália e Ásia, Olejniczak *et al.* (2020) abordaram três desafios: estabelecer a causalidade e o valor das intervenções públicas, explicar os mecanismos de mudança e utilizar os resultados da investigação em políticas públicas. Do ponto de vista organizacional, embora os laboratórios sejam estruturas flexíveis e muito promissoras como fontes de inovação, eles também enfrentam diversas barreiras e dilemas institucionais, tais como: maior facilidade de fechamento, desfinanciamento ou desprezamento, suas sobrevivências dependem de patrocínio político, enfrentam restrições em termos de capacidade operacional e dos seus métodos (de desenho), que entram em conflito com os processos políticos padrões e as estruturas burocráticas, residem em sistemas mais amplos de aconselhamento político e, por si só, não podem fornecer a solução para todos os desafios de desenho de políticas (Lewis, 2021). Apesar disso, Peters (2020) e Lewis (2021) lançaram luz sobre alguns meios possíveis para superar estes desafios.

Com a epidemia de COVID-19 em 2020, estudiosos de diferentes áreas têm se esforçado para compreender seus efeitos. As pesquisas do campo de desenho de políticas concentraram-se na compreensão das respostas governamentais à crise, na forma como os estilos de políticas as afetaram e nas ferramentas e instrumentos que podem ser efetivas no seu enfrentamento. Analisando o caso turco, Bakir (2020) buscou explicar e compreender a combinação de instrumentos de política de saúde, mostrando as diferenças entre os sistemas de governo presidencialista e parlamentarista. Além disso, Capano (2020), investigando a dinâmica política italiana durante o surto de COVID-19, concentrou-se no desenho e implementação de políticas econômicas e de saúde. Como resultado, Capano (2020, p. 342, tradução nossa) afirmou que as “características existentes do país que afetam o desenho da política, a capacidade do Estado, os arranjos institucionais e os jogos políticos forjam o processo e o conteúdo da resposta”. Do mesmo modo, analisando 35 países, Maggetti e Trein (2022) discutiram como a interação entre restrições, proteção da saúde e política econômica tem sido articuladas entre, por um lado, um desenho de política baseado na complementaridade de medidas pró-saúde pública e pró-economia, implicando uma resposta integrada, e, por outro, um desenho de política baseada na percepção de um inerente *trade-off* entre os dois.

Ainda, a questão do enfrentamento da COVID fez revigorar os estudos sobre ferramentas e instrumentos, com o enfoque principalmente sobre sua eficácia e eficiência, além de introduzir a temática de gênero. An *et al.* (2021) tentaram compreender até que ponto a adoção antecipada de um instrumento (obrigatoriedade do uso de máscara) foi crucial na gestão da crise, revelando que a sua adoção precoce aumentou a eficácia a longo prazo, ao contrário dos outros cinco instrumentos analisados – isolamento social, proibições de viagens internacionais, proibições de aglomerações de pessoas e fechamento de restaurantes e escolas. E Goren, Beerli e Vashdi, (2023) exploram o efeito da regulamentação na forma de ferramentas de incentivo positivas e negativas (recompensas e penalidades) nas intenções de vacinação de 1.184 cidadãos israelitas, antes da campanha nacional de vacinação. Por fim, Soremi e Dogo (2021) analisam as políticas de saúde pública de Ontário, no Canadá, e na Escócia, no Reino Unido examinando a influência do gênero nas soluções introduzidas por suas líderes políticas. Como resultado, encontraram que houve dedicação total à contenção da COVID-19, sem qualquer enfoque de gênero.

A questão de gênero é um tema latente no campo do desenho de políticas, sendo discutida em outros dois estudos, ambos com o foco na América Latina. Analisando a política colombiana de assistência às vítimas da guerra civil, Mendez (2021) identificou como a integração da perspectiva do gênero e as construções sociais afetam a avaliação do processo político pelos beneficiários, medida como os níveis de satisfação com o processo de aplicação da política de assistência. Já estudando o Progreso do México, Nagels (2021) verificou o que aconteceu com os objetivos da igualdade de gênero ao longo do tempo, buscando esclarecer qual o envolvimento do Banco Mundial no seus enfraquecimentos, que apesar de serem parte integrante do desenho original da política, foram preteridos no seu redesenho.

Esta revisão mostrou um panorama temporal temático do campo de estudos de desenho de políticas, por meio da apresentação dos temas que têm sido mais estudados ou negligenciados ao longo dos anos, fornecendo informações úteis para construir uma base para o desenvolvimento de pesquisas futuras. Ainda, torna-se essencial averiguar o grau de incorporação e difusão das ideias discutidas na literatura brasileira.

2.5 Desenho de políticas públicas no Brasil

Para identificar e analisar a difusão da perspectiva do desenho na comunidade acadêmica brasileira das políticas públicas, realizamos uma busca não exaustiva, em fevereiro de 2024, nas Plataformas SciELO e Google Scholar usando como *string* de pesquisa “desenho* de política*”. Aplicamos os seguintes filtros: escritos em português, publicados em revistas

brasileiras e qualquer tipo (empírico e revisão). Como resultado, obtivemos 15 e 3.650 artigos respectivamente. Após a análise dos títulos e, em seguida, dos resumos, foram incluídos aqueles que tratavam sobre desenho de políticas públicas nas mais diversas formas. Ao final, obtivemos 15 resultados.

Três trabalhos mencionam o termo desenho, mas não utilizam a perspectiva para análise, tomando-o como objeto do estudo para diferentes tipos de políticas setoriais. Ruediger (2002) discutiu a efetividade do desenho de políticas públicas no desenvolvimento de sistemas de governo eletrônico. Ele sustenta que o desenho dos serviços ofertados por meio do governo eletrônico deve considerar as percepções dos cidadãos, levando a constantes transformações e interpenetrações das esferas pública e privada (Ruediger, 2002). Ainda, Aguião (2018) estudou a coprodução e a reprodução de sentidos que a transversalidade de gênero e raça e a perspectiva interseccional adquirem no desenho de políticas públicas. Da mesma forma, Albuquerque (2009) analisou a utilização da abordagem de direitos humanos no desenho das políticas para combater a fome e a pobreza no Brasil. Ela identifica a necessidade de incorporação dos princípios da dignidade humana, do imperativo de prestação de contas, da transparência, da não discriminação, da participação e do empoderamento (Albuquerque, 2009).

Em quatro estudos o desenho de políticas foi acionado como resultado, ou seja, a eficácia (ou não) da política é a ele atribuído; ou ainda como um *input* e/ou subsídio para a criação de políticas ou para o incremento dos processos de formulação. Por esse ângulo, Gomes e Alves (2017) se debruçaram sobre o desenho ministerial, investigando as razões para a criação de novos ministérios na estrutura organizacional do Governo Federal. Segundo os autores, tal dinâmica seria resultado de acomodações das tensões sociais para além do embate entre coalizões políticas. Também, Santos *et al.* (2019) analisaram como o desempenho financeiro e social das cooperativas de microcrédito foram afetados pela criação do Programa Nacional de Microcrédito – Crescer. Os autores estão interessados em fornecer evidências empíricas para subsidiar o desenho de políticas públicas relacionadas.

De forma semelhante, Escada *et al.* (2005) investigaram a dinâmica da ocupação da nova fronteira amazônica no Pará, no que diz respeito aos padrões de desmatamento e aos processos que os originaram, com o intuito de produzir informação para embasar o desenho de políticas responsáveis, que privilegiem múltiplos aspectos do problema. Por fim, Jackson Filho (2015) discutiu a contribuição da pesquisa e da prática da ergonomia para compreender os problemas de saúde dos servidores públicos e para formular políticas que promovam transformações na forma de prestar serviços públicos.

Trabalhos que se posicionam explicitamente na literatura sobre desenho de políticas públicas começaram a ser publicados a partir de 2019. Foram identificados oito estudos: sete fizeram uma aplicação empírica da perspectiva e delinearão modelos analíticos específicos, e um trouxe uma revisão da literatura.

O primeiro esforço formal de sistematização sobre a perspectiva do desenho de políticas no Brasil foi realizado em Lima, Aguiar e Lui (2021). Nesse estudo, os autores realizaram uma revisão narrativa da literatura sobre a perspectiva do desenho de políticas públicas, apresentando e discutindo as teorias e os conceitos relacionados a cada um dos elementos da estrutura do desenho, além de identificarem os temas que recebem mais e menos atenção e encaminhando, ao final, uma agenda de pesquisa nacional.

Empiricamente, Aguiar e Lima (2021) analisaram o desenho da política de economia criativa do município de São José dos Campos/SP, sob a lente do desenvolvimento multidimensional, instrumentalizado por meio de um modelo que considera as capacidades administrativas. Os autores buscaram verificar se havia a promoção do desenvolvimento multidimensional e a endogeneização do conceito em relação ao contexto local. Como resultado, constataram que as perspectivas de desenvolvimento que prevaleceram no desenho da política são a multidimensional (normas) e unidimensional, focada na dimensão econômica (ações), comprometendo a promoção do desenvolvimento.

Por sua vez, Lima, Aguiar e Lui, (2022b) examinaram o desenho das políticas de desenvolvimento de 14 capitais brasileiras, especificamente, mapearam os objetivos e os instrumentos, e verificaram a congruência da estrutura lógica. O modelo de análise foi elaborado a partir das ideias de Hood (1983), agregando as interpretações de (Howlett, 2005, 2018b), de Howlett, Ramesh e Perl (2013) e de Bruijn e Hufen (1998). Desse modo, os autores analisaram os instrumentos que envolveram a transferência de informação, que mobilizavam recursos financeiros do Estado, que se baseavam na organização e os regulatórios. Como resultado, apuraram que essas políticas estavam voltadas ao fomento das atividades produtivas e à qualificação do trabalho, operando uma concepção de desenvolvimento restrita à dimensão do crescimento econômico.

Paralelamente, um conjunto de estudos passou a empenhar-se na aplicação empírica da perspectiva, principalmente mobilizando a Teoria da Construção Social no contexto da pandemia da Covid-19. O estudo de Lima, Rosa e Aguiar (2021) analisou como o desenho do Programa Auxílio Emergencial do governo federal construiu socialmente a população-alvo e como isso se traduziu em instrumentos de implementação que impuseram obstáculos para o acesso aos benefícios, particularmente para a população de baixa renda. E Santos, Lima e

Aguiar (2022) usaram os conceitos de mudança de desenho, objetivos e instrumentos para examinar as transformações promovidas no desenho do Programa Primeira Infância Melhor com vistas a ajustá-lo às restrições contextuais causadas pela pandemia da Covid-19.

Além desses, Souza (2019) examinou a política de drogas desenhada no município de São Paulo para os usuários de crack para desvelar como a construção social da imagem do público-alvo afetou a efetividade dessa iniciativa. E Santos, Côrtes e Margarites (2022) analisaram a construção da imagem do público-alvo nas políticas de assistência social brasileira nas últimas décadas. Para tanto, identificaram os enquadramentos e as referências utilizadas nos documentos legais e administrativos para designar os grupos contemplados pelas ações em diferentes períodos.

Em outra vertente, mais atenta às questões voltadas à tecnologia e inovação, destaca-se o estudo de Filgueiras e Silva (2022). Eles delinearam uma perspectiva analítica para o desenho de políticas de governança de dados usando o *Institutional Analysis and Development Framework* (IAD), que atenta para as regras que orientam a interação dos atores em contextos de processos de desenho.

Em síntese, pôde-se perceber que a perspectiva do desenho fornece lentes analíticas que permitem explorar as diversas políticas setoriais, de formas variadas. Os primeiros trabalhos se debruçaram sobre o estudo dos desenhos das políticas, tomando-os como objeto de pesquisa; logo após, o termo passou a ser acionado como resultado, sendo relacionado à eficácia da política ou apreendido como um *input* e/ou subsídio para a criação de políticas ou ainda para o incremento dos processos de elaboração. Mais recentemente, a perspectiva vem sendo empregada em estudos que se situam no campo das *policy sciences*, representando uma evolução da temática no Brasil.

Após analisada a difusão do desenho das políticas públicas na comunidade acadêmica brasileira das políticas públicas, o subtópico que segue faz uma conexão da perspectiva do desenho com o planejamento governamental, que representa o contexto empírico desta pesquisa. Desse modo, ele estabelece similaridades e diferenças entre os conceitos, bem como explicita a forma de agregação entre eles.

2.6 Desenho de políticas e planejamento governamental: conectando os contextos teórico e empírico

Assim como o desenho, o planejamento tem suas raízes na tradição “racional” de estudos de políticas, ou seja, ambos objetivam promover a melhora nos resultados das políticas públicas por meio da aplicação de conhecimento na formulação de possíveis alternativas com

vistas na resolução de problemas sociais (Cahill; Overman, 1990). Nessa acepção, pode-se afirmar que os conceitos compartilham algumas similaridades e diferenças (Howlett; Lejano, 2013). Enquanto o planejamento tem uma natureza mais estratégica ou diretiva (Tinbergen, 1958), o desenho de políticas é muito menos tecnocrático (Forester, 1989); no entanto, é também orientado para evitar ineficiências e inadequações em outras formas menos informadas de formulação de políticas (ex. barganha, *ad hocismo* ou tentativa e erro) (Bobrow, 2006), denominadas de não-desenho (Howlett; Mukherjee, 2014), justamente pela falta de racionalidade (Lima; Aguiar; Lui, 2021). Em geral, o desenho é menos específico do que o planejamento, haja vista que se preocupa com o desenvolvimento de conjuntos mais gerais de alternativas, ao invés de planos detalhados (Fischer; Forester, 1987; May, 1991).

Nesse contexto, como forma de agregação dos dois conceitos, utilizaremos a lente da perspectiva do desenho, na qual o trata como substantivo e verbo, produto e processo (May, 2003). Assim, o desenho da política conteria um componente substantivo, “conjunto de arranjos alternativos potencialmente capazes de resolver ou abordar algum aspecto de um problema de política” (Howlett; Lejano, 2013, p. 360, tradução nossa) e um componente processual, “conjunto de atividades relacionadas com a obtenção de algum nível de concordância entre os encarregados de formular, decidir e administrar essa alternativa” (Howlett; Lejano, 2013, p. 360, tradução nossa). No aspecto processual – desenho como verbo – é que o planejamento será acionado, entendido como uma série de processos que envolveria a sinergia entre recursos variados visando assegurar a coerência e efetividade entre meios e fins (De Toni, 2020) para o alcance dos objetivos das políticas. Já o PPA será considerado como o produto deste processo – de planejamento governamental – no qual expressaria o desenho das políticas públicas, isto é, seu aspecto substantivo, conforme Quadro 4.

Quadro 4 – Categorias de desenho de políticas e conexão com o contexto empírico

Categorias de Desenho	Caracterização	Contexto Empírico
Substantivo → Produto (Desenho de políticas)	Explicitação de elementos (ou suas combinações) em normas ou regras das políticas potencialmente capazes de resolver ou abordar algum aspecto de um problema público	Plano Plurianual
Verbo → Processo (Formulação de políticas)	Atividades relacionadas à garantia de algum nível de consenso entre os responsáveis pela formulação e decisão sobre alternativas políticas, bem como pela busca de sinergia entre diversos recursos visando assegurar a efetividade entre meios e fins	Planejamento Governamental

Fonte: Elaboração própria com base em De Toni (2020) e May (2003).

Apesar desta perspectiva defender que a análise do desenho deva ocorrer separadamente de seu processo (formulação), possibilitando, dessa forma, observá-lo em suas próprias qualidades, limites e potencialidades, presume-se que os aspectos processuais perpassem os elementos que formam o desenho e suas interações. De outra forma, as prioridades e preferências governamentais contidas no processo de formulação são transferidas para o desenho da política, não sendo este último uma atividade puramente técnica e instrumental, por isso a importância de analisar o PPA levando em consideração o contexto da formulação, que deriva do processo de planejamento governamental. Assim, faz-se necessário adentrar no contexto empírico da tese, detalhando sobre o planejamento governamental, no geral, e o PPA, em específico. O Capítulo 3 discute pormenorizadamente essa temática.

3. PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL: CONCEITOS E EXPERIÊNCIA BRASILEIRA

Este capítulo visa abordar o tema planejamento governamental. Para tanto, serão apresentadas as definições, os principais conceitos, ideias, níveis e tipologias/metodologias, assim como feito um breve histórico sobre o planejamento governamental no Brasil desde sua concepção até os dias atuais; trazidas algumas críticas e recomendações ao Plano Plurianual como instrumento de planejamento e, por fim, aprofunda-se a respeito de tudo o que tem sido pesquisado sobre PPA desde 2009¹.

3.1 O que é Planejamento Governamental? Níveis e Tipologias/Metodologias

De acordo com Santos (2011, p. 308), os mais variados conceitos de planejamento são quase unânimes ao se referirem ao “processo de definição de resultados, ao estabelecimento dos meios para se alcançar os objetivos ou às maneiras de interferir na realidade de modo a transformá-la tomando, no presente, decisões que afetam o futuro”. Nesta perspectiva, para Ackoff (1970, p. 3) “o planejamento é um processo direcionado à produção de uma ou mais opções futuras que são desejadas e que não se espera que ocorram a menos que algo seja feito”, sendo um meio capaz de reduzir a frequência de erros ao explorar diversos cenários e oportunidades. Já Megginson (1998) o definiu como o processo de estabelecer objetivos ou metas, determinando a melhor maneira de atingi-las.

Acrescentando questões metodológicas e técnicas ao conceito, De Toni, (2009, p. 31) entende que o processo de planejamento tem relação com um “conjunto de princípios teóricos, procedimentos metodológicos e técnicas de grupo que podem ser aplicados a qualquer organização social que demanda um objetivo, que persegue uma mudança situacional futura”. Para Matus (1996a, p. 182–184):

O planejamento é uma das maiores conquistas libertárias que o homem pode almejar. Porque o plano é a tentativa do homem para criar seu futuro; é lutar contra as tendências e correntes que nos arrastam; é ganhar espaço para escolher; é mandar sobre os fatos e as coisas para impor a vontade humana; é recusar-se a aceitar o resultado social que a realidade atomizada de infinitas ações contrapostas nos oferece anarquicamente; é rejeitar o imediatismo; é somar a inteligência individual para multiplicá-la como inteligência coletiva e criadora.

O planejamento é, portanto, uma ferramenta das lutas permanentes do homem desde o alvorecer da humanidade, para conquistar graus de liberdade cada vez maiores.

Para além dos conceitos, o planejamento pode ocorrer em diferentes níveis (estratégico, tático e operacional), possuir diversas etapas, dimensões e filosofias e metodologias visando

¹ Ano do artigo mais antigo a compor a revisão sistemática de literatura sobre Plano Plurianual (PPA).

sua operacionalização (Ferreirinha, 2016). Entretanto, foge ao escopo desta pesquisa adentrar nestas minúcias.

Especificamente, quando pensamos sobre planejamento governamental faz-se necessário ir além dos conceitos próprios das teorias da administração e considerar também a complexidade das relações entre Estado e sociedade e a interdisciplinaridade que o campo comporta, a exemplos dos planejamentos territorial e urbano, relacionados as áreas da geografia e da arquitetura; econômico, fiscal e de desenvolvimento, ligados à economia e a organização de processos que utiliza as ideias da administração, sendo o foco nesta última predominante nos debates sobre planejamento governamental (Santos, 2011). Diante da diversidade conceitual, destacamos algumas concepções presentes nas normativas e na literatura específica do campo.

A Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012, que instituiu o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015, em seu Art. 2º, definiu o planejamento governamental como uma “atividade que, a partir de diagnósticos e estudos prospectivos, orienta as escolhas de políticas públicas” (Brasil, 2012, p. 1). Já Lei 13.971, de 27 de dezembro de 2019, que instituiu o Plano Plurianual da União para o período de 2020 a 2023, acrescentou “o propósito de diminuir as desigualdades, melhorar a alocação de recursos e aprimorar o ambiente econômico e social (Brasil, 2019a, p. 1).

Papi *et al.* (2020, p. 193) afirmam que este “é uma das principais ferramentas de gestão do Estado, permitindo que os governantes e a sociedade estabeleçam objetivos e meios para alcançar o futuro desejado, evitando assim subordinação às improvisações e urgências do cotidiano”. Ainda, salienta-se que é um “processo cotidiano e dinâmico de condução do governo” (Cardoso Júnior, 2015a, p. 19).

Ademais, Cardoso Júnior (2015, 2022) reconhece que o planejamento governamental é uma função intrínseca, precípua e indelegável do Estado, sendo este um processo técnico-político – contínuo, coletivo e cumulativo – cada vez mais necessário no mundo contemporâneo. O componente técnico é constituído por diferentes tipos de instrumentos: de produção de diagnósticos, de explicação situacional das realidades econômicas, sociais, ambientais etc. Já o político exige o comprometimento dos dirigentes públicos, bem como o entendimento da relevância da função estatal, em utilizar este instrumento para racionalizar a ação do Estado e prospectar acerca das trajetórias e estratégicas de desenvolvimento ou enfrentamento de adversidades (Cardoso Júnior, 2022). Neste contexto, De Toni (2009, p. 23) corrobora tal reconhecimento, argumentando que aqueles que defendem um planejamento puramente técnico e neutro possuem uma postura convencional, já que planejar “implica

necessariamente manipular variáveis políticas, em situações de poder compartilhado, onde os ‘outros’ também planejam e formulam estratégias”.

Cardoso Júnior (2015) ainda aduz que em ambientes complexos, incertos e dinâmicos esta atividade é a única capaz de reduzir o mundo de incertezas de nossas sociedades a riscos minimamente calculáveis, fazendo com que os governos migrem da improvisação absoluta para o mínimo de racionalização, tornando possível a busca pela tríade eficiência, eficácia e efetividade das ações governamentais. Complementarmente, Ferreirinha (2016) indica que o planejamento governamental, com base em evidências, é responsável por estabelecer a direção a ser tomada, levando sempre em consideração o interesse da sociedade, sendo mais complexo, uma vez que precisa considerar uma variedade maior de fatores, como: as políticas públicas, as legislações vigentes, os recursos disponíveis e as demandas e necessidades da população.

Da mesma forma que o planejamento organizacional, o governamental também se divide em três níveis. Conforme Rosa, Lima e Aguiar (2021, pp. 21–22) o estratégico é predominantemente político, tendo como função a definição dos “elementos centrais da *policy* (como problema social, princípios, objetivos e meios) em um contexto de participação de diferentes atores”; o tático encarrega-se de definir os processos e as metas e garantir os insumos necessários para promover o alcance dos objetivos; no operacional ocorre a especificação e detalhamento visando à operacionalização dos programas de políticas públicas, envolve todos os níveis “de forma de garantir que as tarefas e operações sejam executadas em conformidade com o que foi planejado, atentando-se em alcançar os objetivos específicos”.

Quanto aos tipos/as metodologias podemos encontrar uma pluralidade, destacamos algumas delas. O Planejamento Tradicional Normativo (PTN) constitui um plano determinista elaborado para alcançar um objetivo, sendo necessário para tanto o estabelecimento de um sistema fechado, onde o método de trabalho é de controle absoluto, em uma previsão assertiva e bem calculada (Ferreirinha, 2016). Desse modo, os PTNs têm como foco a resolução de problemas técnicos e unidimensionais, são inspirados por princípios normativos, impessoais e neutros, a exemplo do planejamento macroeconômico que se utiliza de modelos econométricos (De Toni, 2009).

O Planejamento Estratégico Situacional (PES), é uma metodologia desenvolvida por Carlos Matus na década de 70, consiste em um plano de atividades que apesar de levar em consideração o momento atual, permanece flexível para se adaptar às constantes mudanças (Matus, 1996a, 1996b). Parte da premissa que os planos elaborados podem (e devem) ser adaptados ou reformulados de acordo com variáveis situacionais. Para estruturar o PES, é imprescindível analisar quatro diferentes momentos: i) explicativo: deve-se elencar problemas,

priorizá-los e descrevê-los, sendo mais abrangente do que um diagnóstico tradicional; ii) normativo: definir os objetivos e metas a serem alcançados; iii) estratégico: desenvolver estratégias para alcançar os objetivos e metas estabelecidos e iv) tático-operacional: implementar estratégias e monitoramento dos resultados (Matus, 1996a).

E, por fim, o Planejamento Estratégico Participativo (PEP) é uma construção metodológica na qual tem como centralidade a participação e a experiência de planejamento estratégicos concretos em gestões públicas em diversos níveis. Este objetiva consolidar-se como um instrumento gerencial, uma ferramenta de construção coletiva de identidades democráticas no setor público (De Toni, 2009). Apoia-se em seis fundamentos: i) mediação entre o presente e o futuro; ii) necessidade de prever possibilidades quando a predição é impossível; iii) capacidade de lidar com surpresas; iv) mediação entre o passado e o futuro; v) mediação entre o conhecimento e a ação; vi) qualificação da participação (De Toni, 2009).

Vale ressaltar que objetivando tornar a atividade de planejamento um processo contínuo, o governo federal brasileiro instituiu o Plano Plurianual como o principal instrumento de curto/médio prazo, com vistas a garantir a continuidade e compromisso do governo para além do seu próprio mandato, tendo contribuído para a recuperação da capacidade do Estado brasileiro para planejar (Brasil, 1988; Candeas, 2015; Rezende, 2011). Desde então, os enfoques normativo e economicista vêm sendo paulatinamente superados (Candeas, 2015).

Finalmente, a forma como compreendemos o planejamento governamental é uma consequência do seu histórico temporal (Ferreirinha, 2016). Dessa forma, torna-se importante conhecer a história do planejamento governamental no Brasil, que foi e ainda é considerado como um instrumento para superar os problemas e às condições precárias de desenvolvimento (Machado; Baptista; Lima, 2010). Neste sentido, o próximo subtópico apresenta um breve histórico e fatos relevantes sobre o planejamento governamental brasileiro.

3.2 Planejamento Governamental no Brasil: breve histórico e fatos relevantes

A prática do planejamento no Brasil teve início partir dos anos de 1930, conduzida pelo governo central em um contexto de garantia de maior autonomia da economia brasileira em relação à estrangeira, bem como de impulsionamento da industrialização, responsáveis por promover o desenvolvimento nacional (Cardoso Júnior, 2011, 2022; Lima *et al.*, 2020a; Pagnussat, 2015; Rezende, 2011). Com esse propósito, foi criado em 1934 o Conselho Federal de Comércio Exterior (CFCE), composto por funcionários públicos, empresários e técnicos, considerado o primeiro órgão com funções típicas de planejamento, cuja principal atribuição

consistia em “formular políticas econômicas voltadas para a redução da dependência externa” mediante estudo de problemas e proposição de soluções (Rezende, 2011, p. 177).

Em 1938, foi instituído o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), pelo Decreto-lei nº 579, de 30 de julho de 1938, durante o governo de Getúlio Vargas (período do Estado Novo), com o objetivo de aprofundar a reforma administrativa, processo este que visava organizar e racionalizar o serviço público brasileiro, além de fornecer assessoria técnica ao Presidente da República e auxiliar na elaboração da proposta orçamentária, dentre outros (Brasil, 1938). Ainda, o DASP foi responsável pela concepção do primeiro plano quinquenal brasileiro denominado de Plano Especial de Obras Públicas e Reparcelhamento da Defesa Nacional (1939-1943), que posteriormente revisado assumiu o nome de Plano de Obras e Equipamentos (POE) (Lima *et al.*, 2020a; Rezende, 2011).

Na década de 1940, o desenvolvimento do planejamento seguiu um curso ascendente (Lima *et al.*, 2020a). Em 1942 houve a criação da Companhia Vale do Rio Doce, por meio do Decreto-Lei nº4352 de 1º de junho de 1942, pelo governo Getúlio Vargas (Brasil, 1942), como parte do plano de industrialização que visava a exploração dos recursos minerais brasileiros, até então, uma das áreas consideradas estratégicas de planejamento para o desenvolvimento nacional (Candeas, 2015). No ano de 1943, no Rio de Janeiro, aconteceu o 1º Congresso Brasileiro de Economia, reunindo diversas categorias como comerciantes, banqueiros, industriais, agricultores, economistas, professores etc. O debate promovido concentrou-se na defesa do planejamento e da intervenção do Estado em prol da industrialização, fortalecendo-se durante os trabalhos da Comissão de Planejamento Econômico, em 1944 e 1945, em contraposição ao ideário liberal trazido pela proximidade do fim da guerra e provável vitória americana (Rezende, 2011).

Já, em 1948, foi lançado o Plano Salte (Saúde, Alimentação, Transportes e Energia), que consistia basicamente em uma reorganização orçamentária dos gastos públicos nas áreas prioritárias, entretanto, na prática, não foi executado (Candeas, 2015; Cardoso Júnior, 2011; Lima *et al.*, 2020a; Rezende, 2011). Durante sua vigência, foi constituída uma Comissão Técnica-Mista Brasileira-Americana de Estudos Econômicos, composta por técnicos dos dois países e liderada por John Abbink e Otávio Gouveia de Bulhões, que realizou um amplo diagnóstico da economia brasileira, cujos resultados foram publicados em um documento denominado de Relatório da Missão Abbink, apresentando uma série de sugestões para o desenvolvimento dos setores produtivos do Brasil (Adas, 2006).

Em 1951 quando Vargas retornou ao poder, houve novamente um impulso da intervenção do Estado na economia (Rezende, 2011). Com isso, foi criado o Plano de

Reaparelhamento Econômico do Brasil (ou Plano Lafer, idealizador e Ministro da Fazenda da época, Horácio Lafer), cujo objetivo consistia em criar novas formas de gerar energia no país, melhorar a indústria de base, aumentar o nível de produção agrônômica do Brasil, desenvolver novas técnicas, que levaria ao aumento de exportação de *commodities* e outros produtos etc. (Souza, 2014). Assim, ainda em 1951, a fim de fomentar o desenvolvimento do conhecimento e qualificação técnica, foram criadas a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) (Candeas, 2015).

No primeiro momento, o Plano de Reaparelhamento Econômico do Brasil foi implementado com recursos financeiros originariamente fornecidos pelos Estados Unidos da América, e posteriormente, em 1952, com a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), este seria responsável por administrar o Fundo Nacional de Reaparelhamento Econômico (Rezende, 2011), que passaria a financiar este plano. No ano de 1954, houve a criação da estatal Petróleo Brasileiro S.A. (1954) e proposta de constituição das Centrais Elétricas Brasileiras (1954), marcando o retorno da política de industrialização nacionalista (Lima *et al.*, 2020a; Rezende, 2011).

Em 1955, com a eleição do Juscelino Kubitschek, houve um novo incentivo à industrialização, dessa vez através do Plano de Metas (Lima *et al.*, 2020a; Rezende, 2011). Tal plano previa o aprofundamento da intervenção do Estado na economia com o reconhecimento da importância do capital estrangeiro para o financiamento da industrialização brasileira, diferenciando-se das experiências anteriores (Rezende, 2011). O Plano de Metas dedicou-se na remoção dos pontos de estrangulamento da economia brasileira, beneficiando-se dos estudos feitos pelo Grupo Misto do BNDE e da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), com isso, propôs investimentos ambicioso o fortalecimento indústrias de base, melhoria da infraestrutura e expansão da política industrial com vistas ao atingimento de indústrias fornecedoras das fábricas automobilísticas (Candeas, 2015; Rezende, 2011).

No ano de 1962, em um contexto de instabilidade político-administrativa, somada a inexistência de uma diretriz adequada de política econômica, foi elaborado o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social, conduzido por Celso Furtado (Rezende, 2011; Souza, 2014). Do mesmo modo que o Plano de Metas, o Plano Trienal adotou o modelo de substituição das importações, ainda buscou promover a redistribuição de renda, a descentralização regional dos investimentos, como consequência, esperava-se que isto conduzisse a correção dos desequilíbrios estruturais. Para tanto, foi criada a Associação Nacional de Programação Econômica e Social (ANPES) (Candeas, 2015). Além disso, este plano apoiou-se em um

diagnóstico abrangente da situação econômica do país, visando desenvolver políticas e programas voltados para conciliar a estabilização macroeconômica com a preservação do crescimento, contudo, tal tentativa de planejamento governamental não logrou êxito de execução devido à falta de apoio do Legislativo (Cardoso Júnior, 2011; Lima *et al.*, 2020a; Rezende, 2011).

Com o golpe militar em 1964, início da ditadura no Brasil, a história do planejamento econômico assume novas particularidades, ficando marcada a intensificação das ações de planejamento governamental por um viés autoritário-tecnocrático-verticalizado (Lima *et al.*, 2020a; Rezende, 2011). O instrumento norteador adotado na época foi o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), sob a administração Castelo Branco, cujas diretrizes se pautavam em promover a estabilização macroeconômica através da contenção da inflação, preservando, dessa forma, o crescimento nacional e contribuindo com a redução das disparidades regionais e sociais (Rezende, 2011). O PAEG apoiava-se em um conjunto de reformas (monetária, tributária etc.) pretendendo modernizar o Estado, reconstruindo sua capacidade de intervenção na economia.

Ainda em 1964, houve a criação do Instituto de Pesquisa Econômico Aplicada (IPEA) responsável por idealizar projetos e incubar instituições de planejamento estratégico (Candeas, 2015). Em 1966, foi instituído, por meio da Lei nº 5.107 de 13 de setembro, o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) (Brasil, 1966), mecanismo de poupança compulsória incumbido em financiar investimentos em infraestrutura urbana (habitação e saneamento), contribuindo para reduzir as carências sociais e melhorando o desenvolvimento das cidades (Rezende, 2011).

Já no ano de 1967 ocorreu a primeira tentativa de elaboração de um planejamento de longo prazo, para muito além dos ciclos governamentais, denominado de Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social (Candeas, 2015; Rezende, 2011). Este foi formulado, para a administração do Marechal Costa e Silva (1967-1969), pelo então presidente do IPEA, João Paulo dos Reis Velloso juntamente com Mario Henrique Simonsen (Candeas, 2015). O Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social versava sobre ações macroeconômicas destinadas à promoção do desenvolvimento do país e continha um conjunto de diagnósticos setoriais com propostas específicas e pormenorizadas para os primeiros quatro anos e indicações genéricas para os seis anos seguintes, apesar de todo o rigor técnico empregado, o plano não chegou a ser implementado (Candeas, 2015; Rezende, 2011).

O Plano Decenal, embora não executado, contribuiu com a constituição e consolidação de uma burocracia pública profissional altamente qualificada e comprometida com as atividades de planejamento governamental (Rezende, 2011). Esse mesmo grupo encarregou-se pela

formulação do Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED), em 1968, apresentado por Hélio Beltrão, Ministro do Planejamento e Coordenação-Geral da época.

O PED, que surgiu em um contexto de estabilização monetária (Rezende, 2011; Souza, 2014), “reconhecia o esgotamento do ciclo de substituição de importações e recomendava investimentos em áreas estratégicas, sobretudo a infraestrutura, retomando, ainda, a preocupação do plano trienal com o desenvolvimento regional, lançando o Programa de Integração Nacional – com ênfase no Nordeste e na Amazônia” (Candeas, 2015, p. 38). Como forma de garantir o atingimento dos objetivos governamentais, foi instituída a Comissão de Coordenação do Planejamento e Orçamento, através do Decreto nº 63.251, de 19 de setembro de 1968, primeira tentativa de organizar um sistema de planejamento (Rezende, 2011), presidida pelo ministro do Planejamento e Coordenação-Geral e integrada por todos os ministérios (Brasil, 1968), teve por atribuição a criação do primeiro Orçamento Plurianual de Investimentos (OPIs) (Rezende, 2011).

O final da década de 1960, mais especificamente no ano de 1969, foi marcado pela publicação do Ato Complementar nº 43/1969, de 29 de janeiro de 1969, que fixava normas para elaboração de Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND) e vinculava sua execução ao Orçamento Plurianual de Investimentos (Brasil, 1969). Nesse sentido, os PNDs deveriam ser elaborados por um período de duração igual ao mandato do Presidente da República, submetidos à aprovação do Congresso Nacional no primeiro ano de mandato e serem complementados por Orçamentos Plurianuais de Investimento (OPIs) para os três anos seguintes (Brasil, 1969; Rezende, 2011).

Entretanto, em 1970 foi divulgado o Programa Metas e Bases para a Ação do Governo cujo objetivo principal consistia em fazer com que Brasil ingressasse no grupo dos países desenvolvidos até o final do século XX (Candeas, 2015). Para tanto, foram propostas algumas diretrizes para a elaboração de um orçamento plurianual, identificando como prioritárias quatro áreas: “i) educação, saúde e saneamento; ii) agricultura e abastecimento; iii) ciência e tecnologia – que figuram pela primeira vez como áreas estratégicas; e iv) competitividade industrial” (Candeas, 2015, p. 38).

Ainda, de acordo com Candeas (2015), os Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs) são reconhecidos como o auge do planejamento governamental no Brasil. O I PND (1972-1974) manteve, de modo geral, as mesmas diretrizes e conceitos dos programas da década de 1960, garantindo a continuidade das ações que reforçavam o papel da burocracia encarregada das atividades de planejamento (Rezende, 2011). Mais especificamente, este concentrou-se em “projetos de integração nacional, com ênfase na infraestrutura de transportes

e energia – Transamazônica, Itaipu – e para a consolidação das bases da siderurgia, petroquímica, mineração e telecomunicações, além dos corredores de exportação” (Candeas, 2015, p. 38).

Em 1972, o Decreto nº 71.353 de 09 de novembro, criou o Sistema Federal de Planejamento (SFP), formalizando o processo de planejamento à nível federal (Brasil, 1972). De acordo com o Art. 2º, são objetivos do SFP:

- I – Coordenar a elaboração dos planos e programas gerais de Governo e promover a integração dos planos regionais e setoriais;
- II – Acompanhar a execução desses planos e programas;
- III – Assegurar, mediante normas e procedimentos orçamentários, a aplicação de critérios técnicos, econômicos e administrativos para o estabelecimento de prioridade entre as atividades governamentais;
- IV – Modernizar as estruturas e procedimentos da Administração Federal objetivando seu contínuo aperfeiçoamento e maior eficiência na execução dos programas do Governo; e
- V – Estabelecer fluxos permanentes de informação entre as unidades componentes do Sistema, a fim de facilitar os processos de decisão e coordenação das atividades governamentais (Brasil, 1972, p. 1).

O SFP tinha como órgão central o Ministério do Planejamento e Coordenação-Geral e era composto por todos os órgãos da administração pública direta e indireta. Sua hierarquia, bem definida, garantia a concentração das decisões estratégicas no Presidente da República, ainda assessorado por dois colegiados: o Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE) e o Conselho de Desenvolvimento Social (CDS) (Rezende, 2011). Ademais, cabia ao órgão central articular ações de planejamento com estados e municípios (Brasil, 1972).

Com a transformação do Ministério do Planejamento e Coordenação-Geral na Secretaria de Planejamento da Presidência da República (SPPR), Lei nº 6.036, de 1º de maio de 1974, houve um reforço institucional desta função com efeitos tanto na coordenação do processo de planejamento quanto no acompanhamento de sua implementação (Brasil, 1974; Rezende, 2011). Deste modo, cabia a SPPR assistir o Presidente, conforme Art. 7º da Lei nº 6.036, de 1º de maio de 1974:

- I - na coordenação do sistema de planejamento, orçamento e modernização administrativa, inclusive no tocante ao acompanhamento da execução dos planos nacionais de desenvolvimento;
- II - na coordenação das medidas relativas à política de desenvolvimento econômico e social;
- III - na coordenação da política de desenvolvimento científico e tecnológico, principalmente em seus aspectos econômico-financeiros, ressalvada a competência deferida à Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional;
- IV - na coordenação de assuntos afins ou interdependentes que interessem a mais de um Ministério (Brasil, 1974, p. 3).

Neste contexto, o período abrangido pelo II PND (1975-1979) “pode ser visto como aquele em que o planejamento governamental atingiu o auge de sua influência na formulação e

na implementação das políticas de desenvolvimento econômico e social” (Rezende, 2011, p. 184). Devido à crise do petróleo, iniciada em outubro de 1973, o II PND buscou apresentar uma possível solução mantendo como foco as indústrias de base (petroquímica e siderurgia) e infraestrutura energética (hidrelétrica, petróleo, nuclear, etanol), fortalecendo a produção de bens de capital e insumos básicos, diferentemente dos períodos anteriores que se concentraram na produção de bens de consumo leves e duráveis; além disso, as áreas de ciência e tecnologia voltaram a ter lugar estratégico para o desenvolvimento nacional, direcionada principalmente a formação de recursos humanos de alta qualidade (Candeas, 2015).

Na década seguinte (1980), em razão da profunda adversidade econômico-financeira do país, causada principalmente pelas crises do petróleo da década de 1970 (1973/1974 e 1979), uma vez que o suporte para o financiamento do II PND adveio de uma combinação de fontes de bancos estatais e empréstimos internacionais, o Brasil atingiu níveis insustentáveis de endividamento externo, somada a ausência de tratamento da questão social e distributiva devido à falta de crescimento (Candeas, 2015; Rezende, 2011). Tal período ficou conhecido como a “década perdida”.

O III PND (1980-1985) teve como principais estratégias: i) priorizar o setor agrícola e de abastecimento; ii) propiciar a elevação da produtividade industrial energética e ampliar as exportações; iii) apoiar programas na área de energia, desde racionalização do uso até substituição do uso de derivados de petróleo, gerar novos projetos de hidrelétrica e aproveitar outras fontes de energia; e iv) democratizar a cultura e educação no país, criar condições de valorização do trabalho e habitação e aumentar a participação social nas políticas públicas e sociais (Souza, 2014). Apesar de cumprir a finalidade legal, na prática foi abandonado em razão da discordância de visões a respeito da política econômica entre os Ministérios da Fazenda e de Planejamento (Rezende, 2011). Com o advento da Nova República (NR) em 1985, surgiu I PND da NR (1985-1989) que destacava as preocupações sociais do planejamento (Rezende, 2011; Souza, 2014). Apesar disso, foi dada continuidade no processo de esvaziamento do planejamento, marcada pelo enfraquecimento do IPEA, removendo-o como o cerne das decisões sobre a política econômica e de coordenação governamental (Rezende, 2011). Dessa forma, estes foram trocados por planos de estabilização macroeconômica buscando dar uma resposta à crise (Candeas, 2015).

O final da década de 1980 foi marcado pelo colapso do governo autoritário e fortalecimento da luta pela democracia (Lima *et al.*, 2020a). Neste período, foi iniciado o processo de redemocratização com a promulgação da Constituição Federal (CF) em 1988 (Brasil, 1988), que alçou o planejamento à atividade obrigatória dos governos (Lima *et al.*,

2020a). Em seu Art. 165-I, a CF/1988 estabeleceu o Plano Plurianual (PPA) como principal instrumento de planejamento de médio prazo, somado a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) que passariam então a compor o sistema de planejamento governamental brasileiro (Brasil, 1988). O PPA oficializa o programa do governo eleito, definindo diretrizes, objetivos e metas das políticas públicas para um período de quatro anos, e norteia a elaboração da LDO e da LOA (Brasil, [s. d.]).

Dessa forma, de acordo com o Art. 35, §2º, I, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), o PPA tem “vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente [...]” (Brasil, 1988, p. 142), visando garantir a elaboração e implementação de políticas de Estado, isto é, o compromisso dos governos em comprometerem-se com a continuidade de políticas públicas para além de seu próprio mandato (Candeas, 2015). A partir de então, o planejamento tornou-se institucionalizado formalmente passando a fazer parte da rotina da administração pública, além de servir como ponte entre governos (Cardoso Júnior, 2011).

No ano de 1989, em comemoração aos 25 anos do IPEA, foi feito um seminário para discutir a crise do planejamento, assim como para buscar soluções para essa problemática. Neste sentido, o ex-diretor do Instituto do Planejamento do IPEA, Roberto Cavalcanti de Albuquerque, apresentou uma agenda cujo objetivo principal consistia na recuperação do planejamento, com execução prevista durante os anos 90 (Rezende, 2011).

Em um quadro de extrema desqualificação da burocracia, no qual os funcionários públicos passaram a ser alvo de repulsa e indignação da população devido as suas associações à escândalos de corrupção e malversação do dinheiro público, Fernando Collor de Mello é eleito presidente, em 1989, com a “promessa” de lidar essas questões (Rezende, 2011). Somado a isso, a combinação da grande crise econômico-financeira do país com a hegemonia do pensamento liberal postulados no Consenso de Washington em 1990, acarretou profundo retrocesso, desprestígio e desmobilização das instituições de planejamento anteriormente criadas (Candeas, 2015; Pagnussat, 2015; Rezende, 2011).

Nos primeiros meses de 1990, alegando grande oneração aos cofres públicos, Collor promoveu mudanças administrativas drásticas, tais como: redução do número de ministérios (fundindo-os), extinção de autarquias e empresas públicas, privatização de estatais federais, diminuição dos salários dos servidores, além do corte de benefícios herdados; o planejamento passou a ser uma secretaria sem tanta importância dentro do Ministério da Economia etc. (Rezende, 2011). Entretanto, Collor criou, ainda em 1990, a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE-PR), órgão que mais se assemelhava as atividades de

planejamento, responsável por buscar respostas para as adversidades internas causadoras dos desequilíbrios sociais e regionais, bem como por avaliar os impactos de médio e longo prazos das ações governamentais (Candeas, 2015).

Evidenciando ainda mais o descaso com o planejamento, o governo não deu importância à tarefa de elaboração do primeiro PPA, 1991-1995, limitando-se a cumprir apenas exigência constitucional (Lessa; Couto; Farias, 2009; Rezende, 2011). Em menos de dois anos, tais mudanças promovidas pelo governo Collor foram capazes de destruir uma estrutura de planejamento que embora fragilizada ainda preservava elementos básicos que permitiriam sua recuperação (Rezende, 2011).

A despeito do PPA 1991-1995 – gestões de Fernando Collor, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso – sob o argumento de deterioração financeira e organizacional do Estado, este foi elaborado intencionando redefinir o seu papel, buscando maior eficiência e eficácia por meio do estabelecimento de uma economia mais “liberal”, isto é, voltada ao mercado, via processo de desestatização (Brasil, 1991; Candeas, 2015). Deste modo, visando reconquistar sua capacidade de financiamento, o Estado ficaria responsável apenas pelas atividades próprias a ele, como as de regulação, investimentos em infraestrutura e implementação de políticas públicas voltadas a mitigar as desigualdades sociais e regionais, enquanto o setor privado assumiria as demais (Brasil, 1991; Candeas, 2015).

Ainda, de acordo com Candeas (2015, p. 41):

Pela primeira vez um programa oficial de planejamento reconhece que o progresso social não decorre necessariamente do crescimento econômico, e enfatiza a necessidade de políticas sociais como instrumentos de instauração de direitos de cidadania e de consolidação do Estado democrático. A eliminação da pobreza e a da miséria passam a figurar como prioridades. O PPA propõe políticas sociais na área de emprego, saúde, educação, alimentação, saneamento e habitação. Também pela primeira vez aparece a preocupação com temas ambientais, como poluição, exploração predatória de recursos e degradação, e a necessidade de um desenvolvimento ecologicamente sustentado. Da mesma forma, as agendas educacional e de saúde passam a adquirir alta relevância.

O segundo PPA, 1996-1999, elaborado na gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso em um contexto de estabilidade de preços em razão do Plano Real, foi denominado de Brasil em Ação (Brasil, 1996). Neste, três foram as preocupações que orientaram as ações governamentais: i) a construção de um Estado moderno e eficiente; ii) a redução dos desequilíbrios espaciais e sociais; e iii) a modernização produtiva da economia (Brasil, 1996; Candeas, 2015).

Quanto a primeira, destacam-se as seguintes diretrizes: atenção quanto às finanças públicas, descentralização de políticas (para Estados, municípios, setor privado e organizações

não governamentais), aprofundamento da desestatização, reformulações e fortalecimentos da ação reguladora do Estado e dos organismos de fomento regional etc. No que concerne a segunda, têm-se: criação empregos, redução dos custos de produtos de primeira necessidade, aproveitamento das potencialidades regionais, fortalecimento da base de infraestrutura das regiões menos desenvolvidas e desconcentração industrial; ampliação do acesso aos serviços básicos de saúde; melhoria das condições de vida nas aglomerações urbanas críticas, erradicação da miséria e da fome e etc. e, na terceira, salientam-se: modernização e ampliação da infraestrutura, aumento da participação do setor privado em investimentos, fortalecimento de setores com potencial de inserção internacional, estímulo à inovação tecnológica e à reestruturação produtiva, melhoria educacional e modernização das relações trabalhistas (Brasil, 1996).

Não obstante o cumprimento da exigência constitucional da elaboração dos PPAs (1991-1995/1996-1999), Rezende (2011) afirma que ambos representavam mais um esforço de criar um modelo paralelo de gestão de prioridades governamentais mediante a eleição de alguns projetos, bem como construir um regime orçamentário especial para financiar suas execuções. Para lidar com essa problemática e estabelecer normas de elaboração e execução para os PPAs, foi publicado o Decreto nº 2.829, de outubro de 1998, que estabelece regras comuns a serem aplicadas à elaboração e à gestão dos Planos Plurianuais e dos orçamentos da União e determina a revisão da classificação funcional programática para estimular a adoção de um gerenciamento por programas, que passaria a valer a partir do PPA 2000-2003 (Brasil, 1998).

No ano de 2000 foi sancionada a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (Brasil, 2000a). Ela reforçou a vedação imposta no Art. 167, § 1º da CF/88 (Brasil, 1988) e determinou a necessidade de compatibilizar os instrumentos de planejamento e orçamento, conforme Art. 5º, § 5º:

Art. 5º O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar:

§ 5º A lei orçamentária não consignará dotação para investimento com duração superior a um exercício financeiro que não esteja previsto no plano plurianual ou em lei que autorize a sua inclusão, conforme disposto no § 1º do art. 167 da Constituição (Brasil, 2000a, p. 3).

Em julho de 2000 foi lançado o PPA 2000-2003, denominado de Avança Brasil – gestões Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva (Brasil, 2000b). Sua principal inovação foi a introdução da gestão por resultados na administração pública federal, adotando programas como unidade de gestão, além de integrar plano, orçamento e gestão (Candeas, 2015;

Rezende, 2011), conforme estabelecido no Decreto nº 2.829, de outubro de 1998 (Brasil, 1998) e nas diretrizes da LRF (Brasil, 2000a).

Quatro foram os principais objetivos deste PPA: i) consolidar a estabilidade econômica: mediante a redefinição do papel do Estado e do setor privado (nas reformas econômicas, no investimento em infraestrutura, nas atividades de regulação e na inserção internacional da economia); ii) promover o crescimento econômico sustentado, gerar empregos e renda: através de privatizações e concessões que permitiriam a expansão das taxas de investimento em infraestrutura, além dos investimentos estrangeiros e da expansão do comércio internacional; iii) eliminar a fome e combater a pobreza e a exclusão social e melhorar a distribuição de renda: por meio da universalização do alcance e da melhoria de sua qualidade das políticas sociais e da criação de programas de transferência de renda e, por último, iv) consolidar e aprofundar a democracia, com a promoção dos direitos humanos: via formulação e implementação de políticas de segurança pública, cidadania, além da promoção de agendas específicas para mulheres e população negra, indígena, dentre outras (Brasil, 2000b; Candeas, 2015).

O quinto PPA foi apresentado em 2004, com duração de 2004-2007, denominado de Plano Brasil de Todos – sob a gestão do presidente Luís Inácio Lula da Silva (Brasil, 2004a). O plano possuía três megaobjetivos, desdobradas em diretrizes: i) inclusão social e redução das desigualdades sociais: que englobava o combate à fome, erradicação da pobreza, promoção da segurança alimentar, aprimoramento dos mecanismos de transferência de renda e do acesso universal, com qualidade e equidade à seguridade social (saúde, previdência e assistência), ampliação do nível e da qualidade da escolarização da população e etc.; ii) crescimento com geração de trabalho, emprego e renda, ambientalmente sustentável e redutor das desigualdades sociais: que envolveu o alcance do equilíbrio macroeconômico com a recuperação e sustentação do crescimento e distribuição da renda, geração de trabalho e emprego, ampliação das fontes de financiamento internas, democratização do acesso ao crédito para o investimento, a produção e o consumo, da oferta de postos de trabalho, promoção da informação e da formação profissional e redução da informalidade; e iii) promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia: abrange temas como fortalecimento da cidadania, combate a corrupção, garantia da integridade dos povos indígenas, segurança pública, implementação de uma nova gestão pública pautada na ética, transparência, participação, controle social, dentro outros (Brasil, 2004b).

Durante esse período, foram previstas de diversas reformas institucionais, além da formulação e implementação de programas sociais, que juntos convergiram para reconciliar o crescimento econômico com a distribuição de renda e a inclusão social (Rezende, 2011). E

“pela primeira vez na história, o Brasil se tornou um país majoritariamente de classe média” (Candeas, 2015, p. 46).

Da mesma forma que o PPA 2004-2007, o PPA 2008-2011, nomeado de Desenvolvimento com inclusão social e educação de qualidade – gestões de Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff – foi elaborado com a participação de vários segmentos da sociedade, em forma de conferências nacionais. De acordo com Brasil (2007), em sua mensagem presidencial, o PPA 2008-2011 vem para responder aos desafios “de acelerar o crescimento econômico, promover a inclusão social e reduzir as desigualdades regionais”, organizando “as ações governamentais em três eixos: crescimento econômico, agenda social e educação de qualidade” (Brasil, 2007, p. 9).

Como elemento essencial de sua estratégia, o PPA 2008-2011 lançou o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). O PDE visava à melhoria da qualidade de educação mediante o aumento do investimento na área, complementado ainda pelo Programa Universidade para Todos (ProUni), responsável pela melhoria dos equipamentos escolares, bem como pela expansão das universidades federais e do ensino profissionalizante (Brasil, 2007; Candeas, 2015). O PAC consistiu em um conjunto de investimentos públicos em infraestrutura econômica e social nos mais diversos setores com objetivo acelerar o crescimento econômico do Brasil (Brasil, 2007). O PAC I, iniciado em 2007, previu investimentos totais que ultrapassaram R\$ 500 bilhões de reais, representando 20% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional. Já no PAC II, criado em 2010, foram investidos mais de R\$ 1,5 trilhão de reais (Candeas, 2015).

Em janeiro de 2012 foi sancionada a lei do PPA 2012-2015, designado de Plano Mais Brasil – gestão de Dilma Rousseff (Brasil, 2012). Do mesmo modo que os dois PPA anteriores, este deu sequência em um modelo de desenvolvimento nacional que tentou conciliar crescimento econômico com o desenvolvimento social, ancorado na redução das desigualdades, através do incremento real do salário-mínimo, da ampliação da oferta de emprego e da renda familiar, da transferência de renda e conseqüentemente, do mercado consumidor de massa (Brasil, 2011; Candeas, 2015). O PPA 2012-2015 apresentou nove diretrizes e 11 macrodesafios nos quais propuseram um desenvolvimento inclusivo, mediante a garantia dos direitos humanos, ampliação da participação social, sustentabilidade ambiental, eficiência nos gastos públicos, valorização da educação, ciência e tecnologia etc. (Brasil, 2011)

Durante esse período, o governo sob a liderança do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) esforçou-se em recuperar o sentido do planejamento estratégico, além de fomentar a participação social,

com amplo envolvimento de todos os setores da sociedade. Ademais, o MPOG ao se aproximar das secretarias de planejamento estaduais, juntos passaram a construir projetos de formação, promovendo cursos de capacitação nacional para os agentes de planejamento local, *in loco* e EAD, dando suporte também para a capacitação dos municípios de forma a despertar para a necessidade de pensar e planejar seus futuros (Papi; Demarco, 2018).

O PPA 2016-2019, Desenvolvimento, Produtividade e Inclusão Social – gestões de Dilma Rousseff, Michel Temer e Jair Messias Bolsonaro – foi instituído pela Lei nº 13.249, de 13 de janeiro de 2016 (Brasil, 2016b). O plano contou com quatro eixos estratégicos: i) educação de qualidade como caminho para a cidadania e o desenvolvimento social e econômico; ii) inclusão social e redução de desigualdades, com melhor distribuição das oportunidades e do acesso a bens e serviços públicos de qualidade; iii) ampliação da produtividade e da competitividade da economia, com fundamentos macroeconômicos sólidos, sustentabilidade e ênfase nos investimentos públicos e privados, especialmente em infraestrutura e iv) fortalecimento das instituições públicas, com participação e controle social, transparência e qualidade na gestão (Brasil, 2015). Para a superação dos desafios compreendidos em cada eixo estratégico foi proposto um conjunto total de 28 diretrizes, desdobradas em 54 programas, 303 objetivos, 1.128 metas, 542 indicadores e 2.860 iniciativas.

O PPA 2020-2023, Planejar, Priorizar, Avançar – gestões de Jair Messias Bolsonaro e Luís Inácio Lula da Silva – foi criado pela Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019 (Brasil, 2019a). Este continha três camadas: uma estratégica, que envolveu a proposição de 13 diretrizes; uma intermediária, definida como “tática”, estruturada em programas finalísticos, com objetivos e metas regionalizadas e uma operacional, compreendendo as ações que instrumentalizam o alcance de tais objetivos e metas. Diferentemente do PPA anterior (2016-2019), um dos alicerces deste plano foi a simplificação, além do realismo fiscal e da integração ao planejamento estratégico. Isto é, ficou estabelecido que cada programa finalístico se desdobraria em apenas um objetivo, uma meta e um indicador, focados na eliminação ou mitigação de problemas sociais (Brasil, 2019d). Desse modo, o PPA 2020-2023 apresentou somente 69 objetivos, 69 metas e 63 indicadores, pois algumas metas não foram possíveis de serem quantificadas.

Em síntese, pudemos perceber que a atividade de planejamento desde seus primórdios esteve vinculada ao governo central, primeiramente focada no impulsionamento da industrialização, através do financiamento de projetos de infraestrutura, responsável por promover o desenvolvimento nacional. Logo após, em um cenário autoritário marcado por governos político-militares, o planejamento passou a ser ainda mais intervencionista com um

viés economicista, voltado principalmente a lidar com questões macroeconômicas, com atenção sociopolíticas e ambientais limitadas ou até inexistentes. Devido aos seus efeitos negativos, como o aumento da dívida externa, o descontrole fiscal, a instabilidade monetária, a inflação e a concentração de renda etc., somado à uma conjuntura neoliberal, as atividades planejamento foram desestruturando-se, concentrando em planos de desestatização que possibilitariam novamente o investimento em projetos de infraestrutura.

Finalmente, com uma economia mais estável, foi possível superar o enfoque exclusivamente economicista e normativo do planejamento, incorporando condicionantes e objetivos socioeconômicos, políticos, culturais e ambientais, além de se definir a obrigatoriedade do planejamento de médio prazo para os três entes federativos, com a determinação de um padrão a ser seguido, contando com a ampla participação da sociedade brasileira. Dessa forma, o Plano Plurianual, foco deste estudo, passou a ser o principal e o mais importante instrumento de planejamento a ser elaborado e executado pelos governos federal, estaduais e municipais. Entretanto, a literatura tem tecido algumas críticas sobre a sua eficácia em termos práticos para a gestão pública.

3.3 Críticas ao Plano Plurianual

De modo geral, as críticas ao Plano Plurianual, como principal instrumento de planejamento governamental, dividem-se em três principais. A primeira delas inclui aquelas mais gerais: que se concentram nas faltas: da importância dada ao governo, de inovação, de melhoria da gestão, de articulação federativa e de capacidades estatais dos estados e municípios etc. Em segundo estão aquelas que desaprovam a sua estrutura: composição e periodicidade e, por fim, aquelas voltadas à carência de compatibilização ou de capacidade de execução, predominantemente atribuídas às questões estruturais do PPA.

No tocante às críticas mais gerais, demarcando a falta de prioridade do planejamento na agenda governamental, Rezende (2011) e Lessa, Couto e Farias (2009) afirmaram que o governo já no seu primeiro PPA não deu a devida importância à tarefa de elaborá-lo, limitando-se somente a cumprir a exigência constitucional em virtude do foco em questões macroeconômicas. Ademais, esse “novo” instrumento não representou grande inovação, pois adotou a mesma regra instituída pelo Ato Complementar nº 43, de 1969, no qual determinava que cada nova Administração deveria elaborar um PND para o respectivo mandato presidencial (Brasil, 1969) e, por fim, constatou que houve a perda do planejamento via plano nacional, uma vez que a redemocratização descentralizou o poder político fazendo com que cada estado e

município tivesse que elaborar e executar seus dos próprios PPAs, sem, ao menos, instituir quaisquer mecanismos de articulação dos planos de cada ente da Federação (Rezende, 2011).

Do mesmo modo, Santos (2011, p. 318) reconheceu que “apesar da tentativa de organizar a ação do Estado, o atual modelo não foi capaz de conduzir o planejamento formal à posição suficiente para subsidiar adequadamente a coordenação do governo”, carecendo possibilitar a identificação e acompanhamento das prioridades, bem como a implementação das ações. Tal fato é atribuído à inexistência de uma legislação que trate especificamente sobre a elaboração do PPA, sua integração com as demais peças de planejamento e sua execução via orçamento, havendo apenas recomendações por meio de decreto (Cardoso Júnior; de Matos, 2011).

Neste contexto, o PPA tem sido considerado um instrumento desenvolvido de forma errática, imbuído de projetos políticos e ideologias distintas, tornando-se muitas vezes uma peça burocrática, assemelhada a um instrumento orçamentário, devido à grande desigualdade federativa e a fragilização dos entes locais no que tange à capacidade de elaboração e execução dos PPAs (Papi *et al.*, 2020b). Desta forma, apesar de todos os avanços metodológicos e normativos, os planos ainda parecem desconectados de um pensar estratégico, devido à falta de cultura de planejamento (De Toni, 2020).

Em relação ao segundo grupo, podemos destacar: Rezende (2011) afirmou o período abrangido pelo PPA é muito curto, e inadequado, somado a uma rígida interpretação da regra constitucional não têm contribuído para que o planejamento governamental esteja ancorado em uma visão estratégica de desenvolvimento nacional de longo prazo. Ainda, complementou que:

ao estipular que nenhum projeto que ultrapasse o período de um ano seja incluído no orçamento sem estar contemplado no PPA, essa regra leva a que o plano seja elaborado para abrigar qualquer demanda surgida por ocasião da elaboração dos orçamentos anuais e, isso não ocorrendo, ele seja revisado, a fim de acomodar novas prioridades orçamentárias. Com isso, a visão estratégica se perde e é o plano que se ajusta ao orçamento em vez do que seria de se esperar (Rezende, 2011, p. 197).

Deste modo, no que concerne a integração entre planejamento e orçamento, Rezende (2011, p. 203) elencou quatro principais pontos de crítica:

Primeiro, o prazo de quatro anos abrangido pelo PPA é, obviamente, muito curto para um horizonte adequado de planejamento. Ademais, além de curto, nem esse prazo é obedecido, pois o PPA é desmontado a partir do segundo ano de sua vigência, uma vez que os orçamentos posteriores não obedecem às prioridades nele contempladas, o que leva a sucessivas revisões. Uma visão estratégica requer olhar mais adiante (mais de uma década) e revisões periódicas para incorporar mudanças provocadas por transformações no cenário sob o qual ela foi construída.

Segundo, ainda que quatro anos fosse um prazo razoável, os procedimentos adotados tornam esse prazo ainda mais estreito. O tempo disponível para elaboração, discussão e aprovação do PPA é limitado, além de coincidir com a discussão do próprio orçamento no primeiro ano de um novo mandato presidencial. Terceiro, o horizonte

temporal reduz-se ao longo de cada mandato, de tal forma que, na sua metade, ele é de apenas um ano. Quarto, com o esvaziamento do PPA, arranjos especiais são criados para garantir a implementação das prioridades de cada administração, o que reforça sua irrelevância.

Também problematizando esta questão – integração entre planejamento e orçamento – De Toni (2020) assertou que, devido à equiparação das categorias do PPA e do orçamento, o primeiro tornou-se um “orçamento plurianual”, no qual a lógica orçamentária (o imperativo da eficiência alocativa) acabou “contaminando” o desenho de ações e programas. Como agravante, além de abarcar os programa de investimentos, o PPA ainda contém todo o espectro das ações governamentais (Rezende, 2011).

Igualmente, Cardoso Júnior (2015b) reiterou que restringir o PPA a um horizonte temporal de curto prazo (quatro anos) é garantia de morte, ainda no nascedouro, de qualquer iniciativa de planejamento condizente com a complexidade e a heterogeneidade dos tempos atuais. Além disso, para Santos (2011, p. 316), mesmo com a adoção da estrutura programática, o PPA até então “não conseguiu estar além de um instrumento formal de planejamento que não é capaz de informar adequadamente as metas estratégicas do governo e tampouco criar as condições para a viabilidade da ação pública”, corroborando o argumento que as regras constantes na CF/188 além de não conseguirem conferir materialidade ao plano, não contribuíram para resgatar a função do planejamento.

Por fim, restaram as críticas dirigidas diretamente aos PPAs elaborados ao longo desses últimos 30 anos. Quanto ao PPA 1991-1995, conforme já constatado, este limitou-se somente ao cumprimento da exigência constitucional e assim como o PPA 1996-1999, sua implementação ficou condicionada ao sucesso do plano de estabilização macroeconômica e monetária (Lessa; Couto; Farias, 2009; Rezende, 2011). No PPA 1996-1999, o governo desconsiderou suas intenções e recomendações e se concentrou em eleger projetos prioritários, bem como meios que assegurassem recursos necessários para sua implementação (De Toni, 2020; Rezende, 2011), além do mais, pouco refletiu os elementos centrais da agenda presidencial, tais como: o programa de desestatização, a reforma da previdência e a própria agenda da política econômica (De Toni, 2020).

Quanto ao PPA 2000-2003, apesar de Calmon e Gusso (2018) identificarem diversos aspectos positivos, reconheceram que sua contribuição para a melhoria da gestão pública foi muito insuficiente. Mesmo após sua reformulação, na qual organizou sua estrutura em torno de programas, destinados a enfrentar problemas específicos na sociedade, o PPA passava a taticamente ser considerado como um grande orçamento de quatro anos, carecendo de clareza

nas prioridades governamentais (Lessa; Couto; Farias, 2009). Assim como o plano anterior, o PPA 2004-2007, manteve sua ambição frente aos limitados instrumentos à disposição do governo para implementá-los. Ademais, considerando a falta de efetivo comprometimento dos governos com o planejamento, a ausência de seletividade e deficiências de gestão, tais fatores não permitiram que a melhoria na capacidade de planejar fosse acompanhada do retorno a uma efetiva prática do planejamento governamental (Rezende, 2011). Deste modo, constatou-se que ainda que o PPA 2004-2007 teve íntima relação com as diretrizes do programa eleitoral, não chegou a se constituir como um instrumento que orientasse a agenda estratégica do presidente, tendo perdido sua objetividade, foco e hierarquia de prioridades, contendo 30 desafios estratégicos, 374 programas e 4,3 mil ações (De Toni, 2020).

Para Rezende (2011), o PPA 2008-2011 sofreu com a ausência de condições efetivas para sua implementação, em virtude não apenas das limitações financeiras, mas também ao desmantelamento do aparato do planejamento no passado. Dessa forma, tanto o PPA 2004-2007 quanto o 2008-2011, não passaram de meros documentos formais que embora tenham sido preparados com a seriedade necessária, desproviavam-se de quaisquer possibilidades de execução, “exibindo forte contraste entre as respectivas ambições, espelhadas na multiplicidade de macro-objetivos, desafios, programas e ações e as limitações sob as quais foram concebidos” (Rezende, 2011, p. 203).

Da mesma maneira que os PPAs anteriores, o PPA 2012-2015 não conseguiu eleger prioridades, contendo, dessa forma, mais de 2.000 metas que se enquadravam num ambiente conceitual de pouca clareza, em relação aos objetivos e indicadores (De Toni, 2020). Adicionalmente, não logrou em constituir um núcleo de planificação do governo, por não haver correspondência entre os planos anunciados e as estruturas orçamentárias, o que dificultou a avaliação das realizações governamentais existentes em toda estrutura de decomposição do PPA (Machado; Braga, 2015).

Para o PPA 2016-2019 um fator que complexou ainda mais a tarefa de sua elaboração e execução foi a necessidade de compatibilizá-lo com a “Agenda 2030”, dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, além de cumprir o Decreto nº 9.203/2017, que instituiu a política de governança para a administração pública federal (Brasil, 2017). Essas duas novas exigências requereram uma evolução metodológica do planejamento (De Toni, 2020). Contudo, por razões diversas, o processo de planejamento federal desse período foi marcado pela dissociação entre a agenda estratégica presidencial e o planejamento governamental (De Toni, 2020).

Apesar do PPA 2020-2023, na mensagem presidencial, nomear de ‘inovação’ seu alicerce na ‘simplificação’, criando assim apenas um programa, que se desdobrava em um

objetivo, uma meta e um indicador (Brasil, 2019d), Aguiar, Lima e Lui (2022) concluíram que esta diminuição teve impacto direto na redução de diversas políticas afirmativas. Ademais, salientaram que embora a literatura afirme a necessidade da revisão do PPA, reduzindo seus elementos essenciais para que os propósitos e as prioridades da administração sejam atingidos, verificaram que esta redução pode contribuir para (re)produção de políticas neutras, principalmente quando elaboradas por governos autoritários e conservadores (Aguiar; Lima; Lui, 2022b). De forma geral, nesse período, a atividade de planejamento foi relegada ao Ministério de Economia, sendo desaconselhável teoricamente e propenso à ineficiência ou paralisia decisória, conforme já constatado na experiência histórica brasileira (Cardoso Júnior, 2020).

Por fim, o estudo de De Toni (2020), sintetizando a literatura analisada e depoimento de gestores, identificou seis principais limitações do processo de planejamento governamental. Assim, destacou: i) natureza das ações: deveria englobar apenas o que é estratégico ao invés de todas as ações dos diversos ministérios; ii) baixa discricionariedade: a vinculação orçamentária colocou a dimensão do planejamento em segundo lugar, deixando pouca margem de manobras para orientações mais estratégicas; iii) dominância fiscal: necessidade permanente de *superávits* que acaba por limitar o alcance das metas e desempenhos dos programas; iv) baixa representatividade: domínio quase absoluto de ações orçamentárias em detrimento daquelas com alcance estratégico; v) tempo de vigência: transformações mais estruturais e complexas dificilmente são atingidas no período de vigência do PPA e vi) ausência de supervisão: diminuição da legitimidade e importância do plano quando não é prioridade e nem é acompanhada diretamente pelo Presidente.

Não obstante às críticas, alguns autores propuseram recomendações e possibilidades de melhora para o PPA. Assim, o subtópico que segue apresenta algumas dessas sugestões para que este instrumento seja mais efetivo, contribuindo, dessa forma, para seu aperfeiçoamento.

3.4 Recomendações e Possibilidades para o PPA

As recomendações encontradas na literatura dirigiram-se predominantemente aos aspectos estruturais do PPA, abrangendo desde as questões mais gerais, como a falta de visão estratégica, a concentração da atividade de planejamento no órgão central, a rigidez das normas etc., até as mais específicas, como a periodicidade, a direcionalidade estratégica, a composição e conteúdo, a seleção de metas, recursos e indicadores, dentre outras. Santos (2011, p. 328) reconheceu que “a atual estrutura e a forma de construção do PPA necessitam de revisão, a fim de que o instrumento se torne capaz de contribuir para declarar e viabilizar a ação do governo”.

Em relação a inserção de uma visão estratégica no PPA, Rezende (2011) declarou que esta dependeria de uma série de procedimentos que se iniciaria por meio da identificação das prioridades nacionais, suas traduções em objetivos que possam ser atingidos em um horizonte factível de tempo. Assim, os objetivos se desdobrariam em etapas, que deveriam ser estabelecidas, em metas a serem atingidas e em indicadores, utilizados para monitorar os resultados obtidos e, caso houvesse necessidade, ajustes deveriam ser propostos (Rezende, 2011). No que concerne à concentração da atividade de planejamento no órgão central e a excessiva rigidez das normas, Rezende (2011, pp. 205–206) ainda sugeriu que:

[...] É importante, conforme já mencionado, dotar os órgãos setoriais da capacidade para elaborar seus planos estratégicos, identificar as ações necessárias para que essas estratégias sejam implementadas, estabelecer as metas a serem alcançadas em um dado prazo (pelo menos quatro anos) e identificar os recursos necessários para cumpri-las. Ao órgão central de planejamento caberia analisar as propostas encaminhadas pelos organismos setoriais, avaliar as escolhas possíveis à luz das prioridades nacionais e definir como os recursos disponíveis deveriam ser distribuídos entre elas para obter melhores resultados com respeito à alocação dos recursos públicos.

A excessiva rigidez das normas é um obstáculo que precisa ser removido. Ela se manifesta sob a forma da vinculação de receitas, da ausência de graus de liberdade dos órgãos setoriais para administrar os recursos e do excesso de controles burocráticos que asfixiam o gestor. Com isso, a reação à excessiva rigidez leva à deturpação de conceitos e incentiva a imaginação para interpretar as normas de modo que atenda a interesses particulares (contabilidade criativa).

Quanto às questões mais específicas, Cardoso Júnior (2015b) e Cardoso Júnior e Santos (2020) afirmaram que é imprescindível possibilitar que o PPA se estruture e opere em diferentes níveis de temporalidade e direcionalidade estratégica visto que as políticas públicas dispõem de tempos distintos de institucionalização e funcionamento, assim como de priorização estratégica, o que demanda que as políticas e os programas governamentais possam se expressar mais livremente dentro do mesmo PPA, respeitando suas peculiaridades temporais. Deste modo, haveria a incorporação automática de todos os planos setoriais considerados robustos e corretos do ponto de vista da política e da estratégia nacional de desenvolvimento, independentemente de seus horizontes temporais ou dos graus de maturação institucional (Cardoso Júnior, 2015b).

Ainda, outra proposição referiu-se à necessidade de revisão da composição e do conteúdo do PPA, para dar a ele o caráter de um plano de governo (Rezende, 2011). Levando em consideração as prioridades estratégicas nacionais, este plano conteria as políticas e os programas referente a um mandato político, além dos recursos a serem mobilizados, aos quais estariam contemplados em um orçamento plurianual que “buscaria assegurar a continuidade na sua execução mediante garantias de inclusão dos recursos necessários para isso nos respectivos orçamentos anuais” (Rezende, 2011, p. 205), tal mudança o aproximaria do modelo conhecido

como “orçamento de resultados”. Desta forma, para formatar o orçamento para perseguir resultado implica prever mecanismos que aprimorem o gerenciamento e, conseqüentemente, ampliem a movimentação de recursos das ações que contribuam para objetivos semelhantes, além de permitir que os compromissos firmados sejam objetos de avaliação e ainda sujeitem os gestores a penalidades pelo seu não cumprimento, a menos que seja justificado (Rezende, 2011).

Para Santos (2011) é crucial associar a implementação à formulação das políticas, o que pode ser feito apropriando a dimensão política na construção das declarações e metas presentes no plano, bem como por meio da previsão de instrumentos de gestão das políticas no PPA. Ademais, reconheceu que condições mais adequadas poderiam ser criadas para a função do planejamento, tais como: “o desejo e a pressão da sociedade no sentido de valorizar a ação planejada com vistas ao desenvolvimento; a orientação clara de um projeto nacional legítimo capaz de direcionar e implementar as prioridades; e estratégias, recursos e instrumentos capazes de traduzir os desejos em bem-estar” (Santos, 2011, p. 333).

Finalmente, à luz das dimensões do triângulo de governo de Carlos Matus, Cardoso Júnior e Neto (2020, p. 152) propuseram três conjuntos de recomendações para os próximos Planos Plurianuais:

- i) Projeto de Governo:**
 - i.a) centralidade política:** o PPA deve ser amparado e referendado pelo governante e seu núcleo de governo;
 - i.b) flexibilização da temporalidade do plano:** é necessário que o PPA possa expressar e se organizar a partir dos distintos tempos de maturação das políticas públicas;
 - i.c) seletividade e rigor técnico:** apenas os programas prioritários e com grande potencial transformador devem integrar o PPA. Seus parâmetros devem estar embasados por análises técnicas consistentes; e
 - i.d) distanciamento do “plano livro”:** o PPA deve tanto ter a estabilidade necessária para direcionar o conjunto da ação de governo, como ser flexível para se adaptar às dinâmicas operacionais e decisórias das políticas públicas.

- ii) Governabilidade:**
 - ii.a) sociedade:** dialogar no nível dos programas e metas prioritárias com as instâncias participativas já constituídas em cada setor ou política, e promover o debate social de grandes temas com o objetivo de construir uma visão de país;
 - ii.b) relação federativa:** promover a pactuação federativa por meio do debate do impacto territorial e cofinanciamento dos programas prioritários;
 - ii.c) poder legislativo:** qualificar a relação com o Congresso a partir da maior efetividade dos programas presentes no PPA, rompendo com o ciclo organizado de frustrações.

- iii) Capacidades de governo:**
 - iii.a) modelo de gestão:** ter seus alicerces nas pessoas e não nos sistemas de informação. Focar no acúmulo e disseminação de conhecimento sobre as políticas com vistas à tomada de decisão e superação de entraves;
 - iii.b) pessoal:** desenvolvimento de habilidades técnicas, políticas, de comunicação e liderança;
 - iii.c) suporte à tomada de decisão:** constituição de fluxos de processamento das informações até os decisores finais.

Através do levantamento das recomendações e possibilidades para melhorar o PPA foi possível perceber que todas as críticas foram endereçadas com possíveis sugestões visando o

aperfeiçoamento desse instrumento. Por fim, objetivando aprofundar a respeito de tudo o que tem sido pesquisado no Brasil sobre PPA, o próximo subtópico apresenta uma revisão sistemática de literatura sobre o tema.

3.5 Revisão Sistemática de Literatura sobre Plano Plurianual (PPA) no Brasil

Com o propósito de examinar o estado da arte sobre Plano Plurianual no Brasil, utilizamos como procedimento a revisão de literatura, relevante quando o objetivo é fornecer uma visão geral sobre um determinado assunto, isto é, avaliar seu estado de conhecimento (Snyder, 2009). Ademais, as revisões de literatura visam criar agendas de pesquisa, identificar lacunas no campo, discutir um assunto específico, bem como aumentar seu engajamento (Baumeister; Leary, 1997; Snyder, 2009; Torraco, 2005).

Considerando que as revisões de literatura geralmente adotam abordagens descritivas e narrativas, muitas vezes criticadas pela falta de rigor metodológico e viés inerente (Paré *et al.*, 2015), optamos por uma abordagem sistemática. Nas revisões sistemáticas de literatura (RSL) é “necessário definir a relevância e critérios de qualificação para a seleção/inclusão de estudos para tornar tais critérios transparentes aos leitores” (Denyer; Tranfield, 2009, p. 671, tradução nossa); e “pode-se esperar que forneçam evidências sólidas e confiáveis, que sejam robustas e tenham potencial para transferência em diferentes contextos” (Denyer; Transfield, 2009, pp. 671–672, tradução nossa). Nesse sentido, as RSL ajudam a minimizar os vieses devido ao estabelecimento de critérios explícitos e reproduzíveis e processos transparentes (Petticrew; Roberts, 2006).

Deste modo, a revisão sistemática foi dividida em três etapas: planejamento, seleção e análises descritiva e temática. A Figura 3 ilustra o fluxo das diferentes etapas do processo de revisão e os métodos utilizados para pesquisar, selecionar e analisar sistematicamente os documentos.

Figura 3 – Etapas de planejamento, seleção e análise dos dados da revisão



Fonte: Elaboração própria.

3.5.1 Etapa 1 – Planejamento (estratégia de busca)

Dada a natureza multidisciplinar da investigação, a necessidade de buscar estudos produzidos sobre um instrumento de planejamento exclusivamente brasileiro e os desafios técnicos das análises comparativas de múltiplas fontes, limitamos a nossa pesquisa à base de dados *Web of Science* (WoS) usando a busca *Scientific Electronic Library Online* (SciELO) *Citation Index*. Tal base foi selecionada de modo a garantir que todos os artigos nacionais relevantes dentro dos critérios de pesquisa fossem incluídos. Apesar desta pesquisa não ser exaustiva, espera-se que forneça um retrato razoavelmente representativo do estado da arte sobre plano plurianual no Brasil.

Embora não tenha sido adicionado especificamente uma restrição de tempo, a WoS recupera materiais desde 1945. No que concerne aos tipos de documentos, foram incluídos apenas artigos, pois estes constituem o formato padrão das publicações acadêmicas (Klang; Wallnöfer; Hacklin, 2014), e excluídos resenhas, livros, capítulos de livros, anais de conferências, material editorial, publicações comerciais e relatórios de setor. Embora reconhecermos que livros e capítulos de livros tenham impacto significativo no campo de públicas, delimitamos a amostra para permitir um conjunto de dados comparável e acessível em termos de precisão, extensão e conteúdo (Acciai; Capano, 2021).

Quanto a idiomas e áreas, focamos nos artigos escritos em português e não filtramos especificamente por disciplinas, visando ampliar ao máximo o alcance dos resultados. Utilizou-se como protocolo de pesquisa na WoS “plano* plurianua*” e foram obtidos 32 resultados na busca.

3.5.2 Etapa 2 – Seleção (avaliação de critérios de inclusão e exclusão)

Com base na avaliação dos títulos, resumos e palavras-chave, os documentos foram refinados de acordo com os critérios de inclusão e exclusão, apresentados no Quadro 5. Os textos completos foram examinados se seus títulos e resumos fossem ambíguos ou insuficientes para tomar uma decisão. O estudo compreende o número de 24 artigos identificados e incluídos a partir dos critérios de seleção.

Quadro 5 – Critérios de inclusão e exclusão

Critérios de Inclusão	
Idioma	Português
Período	1945 até 25/11/2023*
Tipos de Documento	Artigos

Áreas	Todas (não especificada)
Foco da Pesquisa	Aqueles que utilizaram o plano plurianual como fonte de dados para suas análises, combinando (ou não) com outros instrumentos de planejamento setorial
Critérios de Exclusão	
Tipo de Documento	Resenhas, livros, capítulos de livros, <i>papers</i> /anais de conferências, materiais editoriais, publicações comerciais e relatórios de setor
Foco da Pesquisa	Aqueles que, por meio dos seus achados e conclusões, recomendaram alterações/inserções nos planos plurianuais ou os mencionaram apenas como um dos tipos de instrumentos de planejamento sem mobilizá-los durante a análise de dados

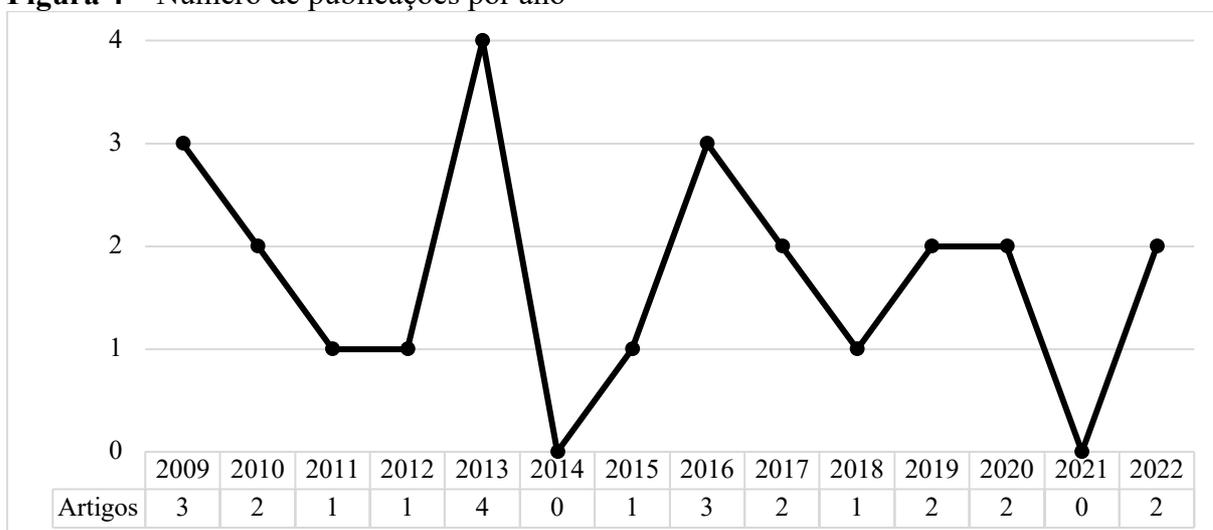
Fonte: Elaboração própria. **Nota:** A obrigatoriedade de elaboração do PPA foi instituída pela CF apenas em 1988. A busca feita no dia 25 de novembro de 2023.

3.5.3 Etapa 3 – Análises descritiva e temática dos dados

Este subtópico apresenta as análises descritiva e temática da literatura sobre plano plurianual relacionada aos diversos temas com os quais este se integra.

Os artigos mais antigos a comporem a revisão sistemática datam do ano de 2009, desde então a temática tem sido pouco ou nada estudada. O pico de produção ocorreu no ano de 2013, com apenas quatro artigos publicados (Figura 4). Tal situação já foi verificada em outro estudo, no qual demonstrou que a produção sobre planejamento governamental é esporádica, não persistente e pouco institucionalizada (Lima *et al.*, 2020a).

Figura 4 – Número de publicações por ano



Fonte: Elaboração própria.

Apesar da baixa produção identificada no decorrer dos anos (2009 a 25/11/2023), mais de 80% dos artigos foram publicados em revistas com altos impactos na área de ciência política e relações internacionais, isto é, possuíam Qualis nos estratos A (A1, A2, A3 e A4), para o quadriênio 2017-2020. Desses, 54,17% tinham seus estratos A1, 12,5% A2, 8,33% A3, 8,33% A4 e 16,67% não possuíam Qualis, conforme Quadro 6. Este achado respalda o que foi

encontrado por Lima *et al.* (2020a), em que pelo menos metade dos estudos também se enquadravam nos primeiros estratos do Qualis CAPES.

Quadro 6 – Revistas, Qualis e número de artigos publicados

Revistas	QUALIS 2017-2020	Nº de Artigos
Revista de Administração Pública	A2	3
Caderno CRH	A1	2
Cadernos Metrópole	A1	2
Saúde em Debate	A4	2
URBE. Revista Brasileira de Gestão Urbana	A1	2
Ciência & Saúde Coletiva	A1	1
Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía	*	1
Educar em Revista	A1	1
Educação e Pesquisa	A1	1
Engenharia Sanitária e Ambiental	*	1
GOT, Revista de Geografia e Ordenamento do Território	A1	1
Physis: Revista em Saúde Coletiva	A3	1
Revista Brasileira de Ciências do Esporte	*	1
Revista Brasileira de Política Internacional	A1	1
Revista Estudos Feministas	A1	1
Revista Katálysis	A1	1
Saúde e Sociedade	A3	1
Semestre Económico	*	1
Total		24

Fonte: Elaboração própria. **Nota:** * atribuído quando a revista não apresenta QUALIS para o quadriênio 2017-2020.

O Quadro 7 apresenta uma descrição sintética dos artigos selecionados a compor a revisão. Neste, são apresentados os autores, o título, o nível de análise (federal, estadual, municipal ou múltiplo), a área ou política estudada, tipo de avaliação empreendida e os documentos analisados.

Quadro 7 – Descrição sintética dos artigos selecionados

Autor(as/es)/Ano	Título	Nível	Área/Política	Tipo de Avaliação	Documentos
Lessa, Couto e Farias (2009)	Política externa planejada: os planos plurianuais e a ação internacional do Brasil, de Cardoso a Lula (1995-2008)	Federal	Política Externa	Por critério interno	PPAs 1996-999/2000-2003/2004-2007/2008-2011
Silva e Rauli (2009)	Avaliação de políticas públicas para o desenvolvimento sustentável: um estudo de caso dos programas de educação de Curitiba de 1998 a 2005	Municipal	Educação/Sustentabilidade	Por critério externo	PPAs 1998-2001/2002-2005 Relatórios de Gestão 2000-2005

Oliva e Kauchakje (2009)	As políticas sociais públicas e os novos sujeitos de direitos: crianças e adolescentes	Municipal	Sociais	De legalidade	PPA 2004-2007 Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)
Pereira <i>et al.</i> (2010)	Transversalidade de gênero e políticas sociais no orçamento do estado de Mato Grosso	Estadual	Gênero/Sociais	De orçamento	PPA 2004-2007 LOAs 2004-2006 Plano Nacional de Política para as Mulheres
Machado, Baptista e Lima (2010)	O planejamento nacional da política de saúde no Brasil: estratégias e instrumentos nos anos 2000	Federal	Saúde	Por critério interno	PPA 2004-2007/ 2008-2011 PNS 2004-2007 Pacto pela Saúde 2006 Mais Saúde 2008-2011
Nahum (2011)	Usos do território e poder do atraso em Barcarena (Pará)	Municipal	Ordenamento Territorial	Por critério externo	PPA 2002-2005/2006-2009
Fearnside e Laurance (2012)	Infraestrutura na Amazônia: as lições dos planos plurianuais	Federal	Ambiental/Infraestrutura	De legalidade	PPAs 1996-1999/2000-2003/2004/2007/2008/2011/2012-2015
Costa <i>et al.</i> (2013)	As escolhas públicas orçamentárias federais no PPA 2008-2011: uma análise da perspectiva do modelo principal-agente	Federal	Aspectos gerais	De orçamento	PPA 2008-2011, LOAs 2008-2011
Rodrigues e Abramowicz (2013)	O debate contemporâneo sobre a diversidade e a diferença nas políticas e pesquisas em educação	Federal	Educação/Diversidade	De orçamento	Balço de Governo 2003-2010 PPA 2004-2007; LOAs 2003-2006; Relatórios de Gestão
Lemos (2013)	Planejamento do turismo em âmbito federal: uma análise dos instrumentos utilizados e dos investimentos no setor	Federal	Turismo	De orçamento	Plano Nacional de Turismo 2007-2010 PPA 2008-2011/2012-2015 LOAs 2011-2012
Baltar (2013)	Desenvolvimento, Globalização e Trabalho Decente	Federal	Trabalho	Por critério externo	PPAs 2004-2007/2008-2011/2012-2015
Santos e Raupp (2015)	Monitoramento e avaliação de resultados dos programas governamentais delineados no PPA	Estadual	Monitoramento	Por critério interno	PPA 2012-2015 LOAs 2012, 2013, 2014

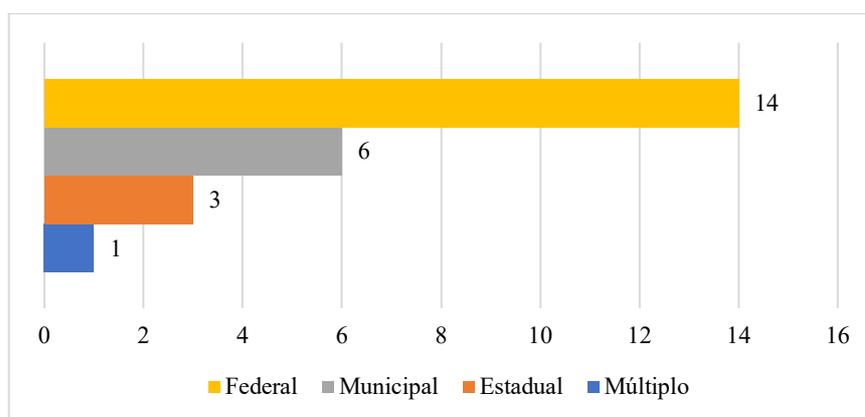
Paulo (2016)	Planejamento estratégico e gestão por resultados: o caso do Ministério da Saúde	Federal	Saúde	Por critério externo	PPA 2012-2015 PNS 2012-2015 PE 2011-2015
Tavares (2016)	Eixos: novo paradigma do planejamento regional? Os eixos de infraestrutura nos PPAs nacionais, na Irsa e na macrometrópole paulista	Continental/Federal/Estadual	Infraestrutura	Por critério externo	PPAs 1991-1995/1996-1999/2000-2003/2004-2007 Plano e Propostas Irsa (2012-2022) Plano de Ação da Macrometrópole de SP 2013-2040
Weiller e Mendes (2016)	O Orçamento por Desempenho como ferramenta para gestão e avaliação da política de saúde no município de São Bernardo do Campo, no período 2006 a 2012	Municipal	Saúde	De orçamento	PPA 2006-2009/2010-2013 LDO 2006-2012 LOAs 2006-2012 Relatórios e Planilhas do Pacto pela Saúde
Garcia e Hillesheim (2017)	Pobreza e desigualdades educacionais: uma análise com base nos Planos Nacionais de Educação e nos Planos Plurianuais Federais	Federal	Educação	Por critério externo	PNE 2001-2010/2014-2024 PPAs 2004-2007/2008-2011/2012-2015
Arruda (2017)	Território e planejamento contemporâneo: análise sobre a abordagem territorial dos PPAs	Federal	Planejamento Regional	Por critério externo	PPAs 2004-2007/2008-2011/2012-2015
Araújo <i>et al.</i> (2018)	Avaliabilidade da compatibilização de indicadores e metas dos instrumentos de planejamento do Ministério da Saúde	Federal	Saúde	Por critério interno	PNS 2016-2019 PPA 2016-2019
Carneiro <i>et al.</i> (2019)	Orçamento do esporte no governo Dilma: a primazia dos interesses econômicos e o direito escanteado	Federal	Esporte	De orçamento	PPA 2012-2015
Zago e Barros (2019)	Gestão dos resíduos sólidos orgânicos urbanos no Brasil: do ordenamento jurídico à realidade	Federal	Meio Ambiente	De legalidade	Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) Plano Nacional de Resíduos Sólidos PPAs 2012-2015/2016-2019
Lima <i>et al.</i> (2020b)	Plano Plurianual como <i>proxy</i> para medir capacidades estatais: um estudo sobre o planejamento governamental nos municípios da região metropolitana de Porto Alegre	Municipal	Aspectos formais dos PPAs	De legalidade	PPA 2018-2021

Klein, Gonçalves-Dias e Olivieri (2020)	As transferências voluntárias do governo federal para a gestão de resíduos sólidos urbanos: um estudo da Região Metropolitana de São Paulo	Federal	Meio Ambiente	De orçamento	PPAs 2004-2007, 2008-2011/2012-2015 LOAs 2004-2015
Santos <i>et al.</i> (2022)	Cidades inteligentes e sustentáveis: percepções sobre a cidade de Curitiba/PR a partir dos planos plurianuais de 2014 a 2021	Municipal	Cidades Inteligentes e Sustentáveis	Por critério externo	PPAs 2014-2017/2018-2021
Martinelli <i>et al.</i> (2022)	Regionalização e Rede de Atenção à Saúde em Mato Grosso	Estadual	Saúde	De legalidade	Rede de Atenção à Saúde PPAs 2012-2015/ 2016-2019, PES 2012-2015 PE da SES 2012-2019

Fonte: Elaboração própria.

Com base no Quadro 7 e na Figura 5, pôde-se perceber que 14 estudos analisaram o governo federal, representando mais de 58% do total. Esta evidência reforça que o foco de análise tem recaído historicamente sobre o governo central (Lima *et al.*, 2020b; Papi; Demarco, 2018; Paulo, 2014).

Figura 5 – Níveis de governos estudados



Fonte: Elaboração própria.

Quanto as políticas analisadas (ver Quadro 7), constatou-se uma pluralidade de áreas sem grande concentração em temáticas específicas, o que já era esperado uma vez que o PPA acomoda as mais diversas políticas públicas. Entretanto, notou-se como focos mais recorrentes: as políticas sociais, predominantemente as de saúde (5 artigos ou 20% do total), e de meio ambiente (3 artigos ou 12% do total). Sobre isso, Marengo e Strohschoen (2018) já haviam constatado a concentração da produção científica na área saúde no campo das políticas públicas.

A Tabela 1 mostra algumas categorias e indicadores. Nela, são destacadas a apresentação (ou não) de metodologia, das definições de planejamento e plano plurianual, de teorias, bem como se o planejamento é tratado como contexto empírico ou se os artigos apenas utilizaram o PPA como objeto de análise.

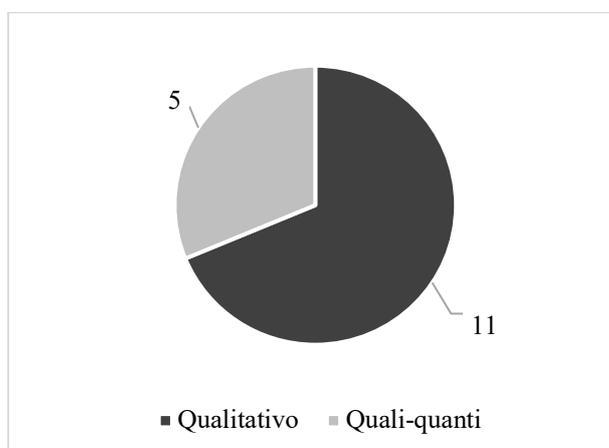
Tabela 1 - Categorias e Indicadores

Categoria	Indicador	Quantidade	%*
Metodologia	Sim	16	67
	Não	8	33
Definição de Planejamento Governamental	Sim	2	8
	Não	22	92
Definição de Plano Plurianual	Sim	14	58
	Não	10	42
Contexto Empírico ou objeto de análise	Contexto Empírico	3	12
	Objeto de Análise	21	88
Teoria	Sim	16	67
	Não	8	33

Fonte: Elaboração própria. ***Nota:** valores arredondados.

De acordo com a Tabela 1, constatou-se que oito estudos não apresentaram uma descrição da metodologia adotada (Baltar, 2013; Fearnside; Laurance, 2012; Garcia; Hillesheim, 2017; Lessa; Couto; Farias, 2009; Nahum, 2011; Paulo, 2016; Rodrigues; Abramowicz, 2013; Tavares, 2016). Apesar do reconhecimento da prevalência da falta de utilização de métodos e técnicas nos estudos em todas as subáreas das políticas públicas (Batista; Domingos; Vieira, 2020), aqueles focados no Plano Plurianual tiveram um resultado diferente, representando sua maioria os que delimitaram metodologicamente suas pesquisas. A despeito desses, a Figura 6 apresenta o tipo de metodologia adotada.

Figura 6 – Tipo de metodologia adotada



Fonte: Elaboração própria.

Dos 16 estudos que delinearão suas metodologias (Figura 6), a maioria operacionalizou uma pesquisa qualitativa de natureza exploratória, descritiva e propositiva. Os estudos de caso único e múltiplo foram sobressalentes (Lima *et al.*, 2020b; Santos *et al.*, 2022; Silva; Rauli, 2009; Weiller; Mendes, 2016), por vezes combinados com entrevistas, análises de discurso, de conteúdo etc. As pesquisas quali-quantitativas foram representativas, estas combinaram métodos estatísticos diversos com pesquisa-ação, análise de conteúdo, dentre outros (Costa *et al.*, 2013; Lemos, 2013; Oliva; Kauchakje, 2009; Santos; Raupp, 2015; Weiller; Mendes, 2016). Dessa forma, pudemos verificar que o campo não conseguiu progredir na descoberta de uma relação de causalidade entre planejamento e gestão, apoiando-se ainda em estudos exploratórios e descritivos, conforme constatado por Lima *et al.* (2020a). Nesse sentido, os estudos são centrados em contextos particulares e acabam por reforçar o desuso e o subdesenvolvimento de teorias e quadros de análise.

No que concerne à especificação das definições de planejamento governamental e PPA foi encontrado o seguinte panorama. Quanto ao primeiro, apenas dois estudos explicitaram a acepção de planejamento governamental, ambos com foco na política de saúde (Araujo *et al.*, 2018; Machado; Baptista; Lima, 2010), os demais ou não mencionaram o termo ou quando o fizeram, não apresentaram seu conceito. Já para o PPA, um pouco mais da metade das pesquisas trouxe a definição, seu tempo de duração e sua obrigatoriedade como um instrumento de planejamento institucionalizado constitucionalmente. Essa situação chama a atenção para a desconexão entre o contexto empírico (planejamento governamental) e o objeto de análise (PPA). De outra forma, isso demonstra a ausência de base conceitual nos estudos analisados, 21 (92%) artigos não trouxeram o conceito de planejamento governamental. O termo é utilizado de forma descritiva, para designar uma atividade ou rotina da administração pública, resultado diferente ao encontrado por Lima *et al.* (2020a), no qual predominava a fundamentação teórica sobre planejamento.

Em se tratando disso, somente em três estudos (12%) o PPA se desenvolveu dentro de um contexto de planejamento (Araujo *et al.*, 2018; Lemos, 2013; Machado; Baptista; Lima, 2010), servindo em sua grande maioria (88%) apenas como o objeto de análise das pesquisas. Tal fato demonstra a baixa apropriação e diálogo com as teorias e perspectivas analíticas específicas do planejamento governamental.

Quanto as teorias, 16 estudos (67%) mobilizaram lentes teóricas diversas. Dentre elas, cidades inteligentes e sustentáveis (Santos *et al.*, 2022), capacidades estatais (Lima *et al.*, 2020b), orçamento por desempenho (Santos; Raupp, 2015; Weiller; Mendes, 2016),

desenvolvimento sustentável (Silva; Rauli, 2009), economia circular (Zago; Barros, 2019), teoria da agência (Costa *et al.*, 2013), enfoque transformador pela teoria econômica feminista (Pereira *et al.*, 2010), federalismo/descentralização de políticas públicas (Klein; Gonçalves-Dias; Olivieri, 2020), diversidade (Rodrigues; Abramowicz, 2013), trabalho decente (Baltar, 2013), organização territorial (Tavares, 2016) e planejamento governamental (Lemos, 2013; Machado; Baptista; Lima, 2010). Oito deles (33%) não trouxeram discussão teórica e conceitual, privilegiando uma descrição avaliativa dos PPAs, o que fragiliza seus resultados, pois tais achados são fortemente dependentes dos contextos de análise, dificultando o acúmulo de conhecimento na área. Acerca disso, Marengo e Strohschoen (2018) observaram a recorrência histórica da falta de quadro teórico na produção científica brasileira sobre políticas públicas.

Finalmente, os estudos selecionados examinaram um ou mais PPA(s), combinando-os (ou não) com outros instrumentos de planejamento, conforme critério de inclusão constante no Quadro 5. Dessa forma, para proceder com a análise temática, optamos por agrupar pelo tipo de avaliação empreendida do PPA (Quadro 7), isto é, se por critério interno, externo, de legalidade, de orçamento, possibilitando assim uma melhor discussão entre os artigos.

Quatro artigos realizaram uma avaliação do PPA utilizando critérios internos: referindo-se aos elementos trazidos nas próprias peças de planejamento. Lessa, Couto e Farias (2009) examinaram as linhas estratégicas dos PPAs, especificamente os objetivos e metas, buscando verificar a coerência entre o planejado e o executado, avaliando a eficácia da política externa como parte do plano de desenvolvimento do país. Já Machado, Baptista e Lima (2010) enfocaram o planejamento nacional da política de saúde de 2003 a 2010, à luz da trajetória do planejamento estatal no Brasil, adotando como variáveis avaliadas: propósito, forma/conteúdo e processos de elaboração dos principais instrumentos de planejamento em saúde. Santos e Raupp (2015) visando monitorar e avaliar os resultados dos programas governamentais contidos no PPA de Santa Catarina desenvolveram em um método de desdobramento do produto da ação orçamentária em bens e serviços específicos, passíveis de monitoramento nas dimensões físicas e financeiras. E Araujo *et al.* (2018) realizaram um estudo de avaliabilidade da ação de compatibilização de indicadores e metas dos instrumentos de planejamento do Ministério da Saúde, os autores buscaram analisar a compatibilização por meio de três etapas: i) análise dos *stakeholders*, ii) elaboração do modelo lógico e iii) identificação de perguntas avaliativas.

Oito pesquisas operacionalizaram uma avaliação por critério externo: o parâmetro avaliativo estava fundamentado em uma teoria ou conceito. Silva e Rauli (2009) avaliaram os

programas de ensino fundamental de Curitiba de 1998 a 2005 sob a perspectiva do desenvolvimento sustentável. Nahum (2011) analisou a gestão territorial de Barcarena a partir do conceito de reordenamento territorial, considerando o território um recurso de dominação política para as ações conservadoras da elite governante municipal. Utilizando indicadores sobre qualidade no emprego formal, proposto pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) para a Agenda do Trabalho Decente, Baltar (2013) discutiu os desafios para o projeto brasileiro de desenvolvimento baseado no consumo de massas dos últimos PPAs federais, buscando equacionar a ampliação da renda nacional através do trabalho, aumento da empregabilidade e eliminação da precarização do trabalho. Já Paulo (2016) avaliou em que medida o planejamento estratégico do Ministério da Saúde é aderente a uma estratégia de gestão por resultados, com foco nas escolhas estratégicas que orientam a organização. Problematizando a organização territorial interescalar baseada nos eixos de infraestrutura propostos pelo poder público, entre 1995 e 2015, Tavares (2016) identificou os Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento nos PPAs por meio da análise das ações propostas pelo poder público entre 1995 e 2015. Garcia e Hillesheim (2017) verificaram como as concepções de pobreza e desigualdade social, bem como as proposições de enfrentamento dessas realidades apresentadas pelos governos federais, nos PNEs e PPAs, no período de 2003 a 2015. Ainda considerando a questão da desigualdade, mas com o foco no território, Arruda (2017) refletiu sobre a responsabilidade do Estado em atuar na correção ou no fortalecimento das desigualdades produzidas pelo capital no território nacional e como a ausência da dimensão territorial dentro das suas ações contribuiu para o acirramento das desigualdades espaciais brasileiras. Utilizando como critério de avaliação a adoção dos “rótulos” de cidade inteligente e sustentável, Santos *et al.* (2022) analisaram se os PPAs (2014 a 2021) de Curitiba/PR refletiam em seus programas e projetos as necessidades sociais, econômicas e ambientais desses conceitos.

Cinco estudos fizeram uma avaliação de legalidade buscando aferir se as ações estavam de acordo com determinados marcos legais, seja a Constituição Federal ou normas e planos setoriais. Oliva e Kauchakje (2009) examinaram as políticas públicas voltadas para crianças e adolescentes entre 2004 e 2007 de 19 capitais brasileiras, à luz do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e dos PPAs. Fearnside e Laurance (2012) analisaram a infraestrutura na Amazônia, com foco nos impactos ambientais e sociais dos projetos, contidos nos PPAs no governo federal, especialmente nos Programas de Aceleração do Crecimento (PAC). Já Zago e Barros (2019) averiguam a inserção e aplicação dos princípios e objetivos da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) na gestão dos resíduos orgânicos e sua consonância com o Plano

Nacional de Resíduos Sólidos (PLANARES) e os PPAs da União. Lima *et al.* (2020b) investigaram as capacidades estatais relacionadas ao planejamento governamental dos municípios da região metropolitana de Porto Alegre (RMPA) e, especificamente, analisaram os PPAs desses municípios, enfocando seus aspectos formais/obrigatórios, conforme exigidos normativamente. Por fim, buscando analisar a estruturação da Rede de Atenção à Saúde (RAS) do estado do Mato Grosso em conformidade com as diretrizes da Portaria MS/GM nº 4.279, de 30 de dezembro de 2010, Martinelli *et al.*, (2022) verificaram a organização da RAS com foco na capacidade da Atenção Primária à Saúde (APS) em coordenar o cuidado e ordenar a rede de atenção de forma regionalizada.

Sete artigos buscaram fazer uma avaliação do orçamento, envolvendo desde a efetividade de sua execução (desempenho orçamentário), prioridades de investimento, concordância de alocação de recursos até a destinação de emendas parlamentares e voluntárias. Weiller e Mendes (2016) avaliaram o desempenho do gasto em saúde do município de São Bernardo do Campo, no período de 2006 a 2012, a partir de uma metodologia de desempenho do orçamento na saúde, buscando relacionar o planejamento com os resultados da política de saúde alcançados. Já Pereira *et al.* (2010) buscaram identificar a inclusão de questões de gênero nos programas das políticas sociais do estado do Mato Grosso e a efetividade na execução dos investimentos previstos. Rodrigues e Abramowicz (2013) investigaram a maneira pela qual os conceitos de diferença e diversidade têm sido utilizados no debate contemporâneo brasileiro em educação e nas políticas públicas da área, bem como o orçamento destinado à diversidade no Ministério da Educação entre 2003 e 2006.

Analisando o gasto orçamentário com esporte, Carneiro *et al.* (2019), com o foco no governo Dilma, identificaram os limites na efetivação dos gastos planejados, além das prioridades nos diferentes programas do PPA. Utilizando a teoria da agência, mais especificamente o modelo principal-agente, Costa *et al.* (2013) examinaram o comportamento assumido pelos Executivo e Legislativo em face das escolhas públicas orçamentárias na gestão do PPA 2008-2011 com foco na concordância entre as etapas da Lei Orçamentária Anual (LOA) na relação externa (entre políticos e sociedade) – *proxy* programas finalísticos – e interna (entre políticos e burocratas) – *proxy* programas de apoio às políticas públicas e áreas especiais.

Com relação ao orçamento e destinação orçamentária proveniente de emendas parlamentares, Lemos (2013) investigou os investimentos federais no setor do turismo tendo como perspectiva alguns dos principais instrumentos de planejamento e investimentos identificando suas relações e o impacto que têm causado no fortalecimento do setor. E Klein, Gonçalves-Dias e Olivieri (2020) examinaram as transferências voluntárias do governo federal

para programas e ações relacionadas à gestão de resíduos sólidos urbanos, com foco nos municípios da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP).

Neste subcapítulo foram discutidas pesquisas que realizaram diferentes tipos de análise dos PPAs, combinando-os com outros instrumentos e normativas, nos mais diversos níveis de governos, áreas de políticas, utilizando metodologias e teorias distintas. Pôde-se perceber que o campo do planejamento governamental, especificamente dos estudos que focaram no PPA, ainda tem muito espaço para desenvolvimento, dado que são escassos, esporádicos e não conseguiram avançar teórica e metodologicamente, pois grande parte dele ainda está centrado em contextos particulares, reforçando o desuso e o subdesenvolvimento de quadros analíticos próprios da área e, por conseguinte, prejudicam o acúmulo de conhecimento e, principalmente, seu avanço.

Com vistas a contribuir para o domínio do planejamento governamental, a presente tese oferece a possibilidade de análise do desenho das políticas públicas finalísticas do governo federal por meio do exame do seu produto, isto é, do Plano Plurianual. Dessa forma, busca-se analisar se os elementos do desenho das políticas exibem configurações suficientes para explicar a robustez das políticas, sendo este estudo pioneiro em conectar temas como planejamento governamental e desenho de políticas através do desenvolvimento de uma abordagem analítica própria, que leva em consideração o contexto brasileiro, colaborando e inovando tanto teórica quanto metodologicamente para ambos os campos. Ademais, o modelo analítico aqui proposto oferece um método para analisar PPA que permite entendê-lo enquanto fenômeno social, sendo a principal contribuição dessa pesquisa.

4. ANÁLISE DOS PPAs 2016-2019 E 2020-2022: ESTRUTURA DO DESENHO DAS POLÍTICAS E ROBUSTEZ

Este capítulo tenciona escrutinizar os dados contidos nos PPAs 2016-2019 e 2020-2022 realizando uma avaliação microdimensional. Para isso, serão apresentadas as análises descritivas dos elementos essenciais e dos desenhos dos PPAs, focando nos objetivos, instrumentos e público-alvo. Ainda, será verificada a robustez dos elementos de desenho objetivando observar se apresentam configurações e qualidade suficientes para garantir a robustez. Por fim, será analisado comparativamente os elementos essenciais e de desenho entre os PPAs, discutindo suas semelhanças e diferenças com a literatura. Vale mencionar que a análise será feita utilizando dados agrupados, operacionalizada por meio de estatística básica, mais especificamente, por médias aritméticas simples.

4.1 PPA 2016-2019

4.1.1 Análise Descritiva

O primeiro movimento com vistas a analisar o PPA 2016-2019 consistiu no levantamento dos seus elementos estruturais, quais sejam: programas, objetivos, metas e indicadores (Lima *et al.*, 2020b), adicionando as iniciativas, que apresentariam os instrumentos de implementação. O Quadro 8 expõe esse levantamento.

Quadro 8 – Elementos estruturais do PPA 2016-2019

Elementos	2016-2019
Programas	54
Objetivos	303
Metas	1118
Indicadores	542
Iniciativas	2860
Total	4.877

Fonte: Elaboração própria com base em Brasil (2015, 2016b). ***Nota:** Foram considerados apenas os programas finalísticos, bem como suas estruturas de decomposição.

Podemos notar que no PPA 2016-2019, em média, cada programa teve 5,61 objetivos, cada objetivo teve 3,69 metas e menos da metade das metas apresentaram indicadores (Quadro 8). Portanto, o PPA comportou uma estrutura de decomposição ampla.

No que concerne aos programas, eles servirão de ponto de partida para uma análise mais profunda dos elementos de desenho, de acordo com o modelo de análise proposto. O Quadro 9 relaciona os programas finalísticos aos temas vinculados.

Quadro 9 – Programas finalísticos e temáticas do PPA 2016-2019

Número	Programa	Tema
1	Agropecuária Sustentável	Desenvolvimento Produtivo e Ambiental
2	Aviação Civil	Infraestrutura
3	Ciência, Tecnologia e Inovação	Desenvolvimento Produtivo e Ambiental
4	Combustíveis	Infraestrutura
5	Comércio Exterior	Desenvolvimento Produtivo e Ambiental
6	Comunicações para o Desenvolvimento, a Inclusão e a Democracia	Infraestrutura
7	Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade	Desenvolvimento Produtivo e Ambiental
8	Consolidação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)	Social e Segurança Pública
9	Cultura: dimensão essencial do Desenvolvimento	Social e Segurança Pública
10	Defesa Agropecuária	Desenvolvimento Produtivo e Ambiental
11	Defesa Nacional	Especiais
12	Democracia e Aperfeiçoamento da Gestão Pública	Especiais
13	Desenvolvimento da Indústria, Comércio e Serviços	Desenvolvimento Produtivo e Ambiental
14	Desenvolvimento e Promoção do Turismo	Desenvolvimento Produtivo e Ambiental
15	Desenvolvimento Regional e Territorial	Especiais
16	Educação de qualidade para todos	Social e Segurança Pública
17	Energia Elétrica	Infraestrutura
18	Esporte, Cidadania e Desenvolvimento	Social e Segurança Pública
19	Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS)	Social e Segurança Pública
20	Fortalecimento e Dinamização da Agricultura Familiar	Social e Segurança Pública
21	Geologia, Mineração e Transformação Mineral	Infraestrutura
22	Gestão da Política Econômica, Garantia da Estabilidade do Sistema Financeiro Nacional e Melhoria do Ambiente de Negócios	Especiais
23	Gestão de Riscos e de Desastres	Infraestrutura
24	Inclusão social por meio do Bolsa Família, do Cadastro Único e da articulação de políticas sociais	Social e Segurança Pública
25	Justiça, Cidadania e Segurança Pública	Social e Segurança Pública
26	Mobilidade Urbana e Trânsito	Infraestrutura
27	Moradia Digna	Infraestrutura
28	Mudança do Clima	Desenvolvimento Produtivo e Ambiental
29	Oceanos, Zona Costeira e Antártica	Especiais
30	Pesca e Aquicultura	Desenvolvimento Produtivo e Ambiental
31	Pesquisa e Inovações para a Agropecuária	Desenvolvimento Produtivo e Ambiental
32	Petróleo e Gás	Infraestrutura
33	Planejamento Urbano	Infraestrutura
34	Política Espacial	Especiais
35	Política Externa	Especiais
36	Política Nuclear	Especiais
37	Políticas para as Mulheres: Promoção da Igualdade e Enfrentamento à Violência	Social e Segurança Pública
38	Previdência Social	Social e Segurança Pública
39	Promoção da Igualdade Racial e Superação do Racismo	Social e Segurança Pública
40	Promoção do Trabalho Decente e Economia Solidária	Social e Segurança Pública
41	Promoção dos Direitos da Juventude	Social e Segurança Pública

Número	Programa	Tema
42	Promoção e Defesa dos Direitos de Pessoas com Deficiência	Social e Segurança Pública
43	Promoção e Defesa dos Direitos Humanos	Social e Segurança Pública
44	Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes	Social e Segurança Pública
45	Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas	Social e Segurança Pública
46	Qualidade Ambiental	Desenvolvimento Produtivo e Ambiental
47	Recursos Hídricos	Desenvolvimento Produtivo e Ambiental
48	Redução do impacto social do álcool e outras drogas: Prevenção, Cuidado e Reinserção Social	Social e Segurança Pública
49	Reforma Agrária e Governança Fundiária	Social e Segurança Pública
50	Saneamento Básico	Infraestrutura
51	Segurança Alimentar e Nutricional	Social e Segurança Pública
52	Simplificação da Vida da Empresa e do Cidadão: Bem Mais Simples Brasil	Desenvolvimento Produtivo e Ambiental
53	Transporte Aquaviário	Infraestrutura
54	Transporte Terrestre	Infraestrutura

Fonte: Elaboração própria com base em Brasil (2015).

Os 54 programas finalísticos foram divididos em 4 temas. A Tabela 2 demonstra essa divisão, em ordem decrescente da quantidade de programas vinculados.

Tabela 2 – Distribuição dos programas finalísticos em temáticas do PPA 2016-2019

Número	Tema	Quantidade	%*
1	Social e Segurança Pública	20	37
2	Infraestrutura	13	24
3	Desenvolvimento Produtivo e Ambiental	13	24
4	Especiais	8	15
Total		54	100

Fonte: Elaboração própria com base em Brasil (2015). *Nota: valores arredondados.

Observa-se que mais de 37% dos programas estavam englobados no tema “Social e Segurança Pública”, que incluiu uma ampla gama de setores como: educação, saúde, assistência social, cultura e segurança pública. Logo após, “Infraestrutura” e “Desenvolvimento Produtivo e Ambiental” contaram com um pouco mais de 24%, o primeiro envolveu transporte, energia, saneamento etc., e o segundo, agropecuária sustentável, ciência, tecnologia e inovação, turismo, qualidade ambiental, recursos hídricos. Por fim, com quase 15%, temas especiais abrangeram defesa nacional, políticas econômica, externa, nuclear e espacial, dentre outros.

Partindo para a análise do desenho, restava observar se os programas finalísticos do PPA 2016-2019 explicitavam os objetivos, os instrumentos e os públicos-alvo. A Tabela 3 apresenta os elementos de desenho encontrados.

Tabela 3 – Elementos de desenho contidos nos 54 programas finalísticos do PPA 2016-2019

Elementos	Programas (quantidade)	%
Objetivos	54	100
Instrumentos	54	100
Públicos-Alvo	0	0

Fonte: Elaboração própria com base em Brasil (2015, 2016b).

Dos 54 programas, todos explicitaram seus objetivos (303), em média cada um deles teve cinco, e todos apresentam instrumentos (3034), representando uma média de dez por objetivo. Já os públicos-alvo não foram encontrados em nenhum deles. O subtópico a seguir propõe uma análise detalhada desses elementos.

4.1.2 Análise do Desenho

4.1.2.1 Objetivos

De acordo com o Quadro 8 e a Tabela 3, e suas análises, o PPA 2016-2019 apresentou 303 objetivos. Nesse sentido, analisaremos o que denominamos de coerência interna, isto é, verificaremos se características dos objetivos cumprem a funcionalidade de serem orientadores da ação, conforme modelo de análise.

A Tabela 4 exibe a análise da abrangência e dimensionalidade dos objetivos. Tais características permitem apreender suas (in)coerências internas.

Tabela 4 – Análise das características dos objetivos PPA 2016-2019

Característica	Subcaracterística	Nº de objetivos	%*
Abrangência	Ampla	149	49
	Específica	154	51
Total		303	100
Dimensionalidade	Unidimensional	139	46
	Multidimensional	164	54
Total		303	100

Fonte: Elaboração própria com base em Brasil (2016b). *Nota: valores arredondados.

Observa-se, de forma geral, um equilíbrio de distribuição entre as subcategorias dos objetivos do PPA 2016-2019 (Tabela 4). Visando aprofundar a análise, a Tabela 5 exibe o cruzamento entre as subcaracterísticas, partindo do pressuposto que os objetivos específicos e multidimensionais têm maiores probabilidades de serem coerentes, uma vez que além de orientarem a ação de forma explícita, ainda enfrentariam o problema social em suas múltiplas causas. O completo oposto, isto é, objetivos amplos e unidimensionais teriam menores capacidades de serem eficazes – exibindo incoerência, pois não orientariam a ação e enfrentariam o problema social ignorando suas várias causas. De acordo com Bronzo (2023, p.

48) “grande parte do fracasso das políticas públicas em lidar com problemas complexos decorre de uma visão restrita ou estreita do problema, que não explora suas múltiplas causas e interconexões, levando a soluções precárias e inadequadas”.

Tabela 5 – Cruzamento das subcaracterísticas dos objetivos PPA 2016-2019

Cruzamento das Subcaracterísticas	Nº de objetivos	%*	(In)Coerência Interna
Amplo e Unidimensional	62	21	Incoerência
Amplo e Multidimensional	87	29	Incoerência
Específico e Unidimensional	77	25	Coerência Média
Específico e Multidimensional	77	25	Coerência Alta
Total	303	100	

Fonte: Elaboração própria com base em Brasil (2016b). ***Nota:** valores arredondados.

Com base na Tabela 5, podemos alegar que dos 303 objetivos contantes no PPA 2016-2019, 149 (50%) deles são incoerentes e 154 (50%) coerentes, destes 77 (25%) apresentam coerência média e 77 (25%) alta. Detalhando a análise, verificou-se uma relativa paridade no cruzamento das subcategorias. Assim, 62 (21%) dos objetivos são amplos e unidimensionais, ou seja, além de apresentarem baixa probabilidade de atingirem o resultado esperado por não orientarem ação, lidam com o problema social atacando uma única causa, desse modo, podem ser considerados incoerentes. Como exemplo, podemos citar: “Aperfeiçoar o sistema de defesa comercial brasileiro” (Brasil, 2016c, p. 28); “Universalizar o acesso à energia elétrica” (Brasil, 2016c, p. 108); “Aprimorar a regulação das atividades econômicas e financeiras” (Brasil, 2016c, p. 144); “Promover a sanidade dos recursos pesqueiros e aquícolas” (Brasil, 2016c, p. 177); “Combater a violência no campo decorrente de conflitos agrários” (Brasil, 2016c, p. 277); “Aprimorar a governança e modernizar a gestão do setor portuário” (Brasil, 2016c, p. 292) etc. Como pudemos perceber, tais objetivos são muito amplos, inespecificam o resultado esperado de forma nítida e atingível, além de oferecem pouca orientação para a ação, ainda não assistem na escolha consciente dos instrumentos de implementação, uma vez que é possível atingi-los de variadas maneiras, podendo até causar incompatibilidade com outros objetivos da mesma política ou área.

Outro cruzamento que apresenta incoerência interna é o objetivo ser amplo e multidimensional, apesar do problema ser percebido de forma multifacetada, a falta de especificidade do resultado e de direcionamento da ação não contribuem para o seu atingimento, esses representam 87 (29%) objetivos. Nessa categoria, pudemos encontrar: “Aperfeiçoar mecanismos de gestão de riscos climáticos e de proteção de renda para a atividade agropecuária, com ênfase no seguro rural” (Brasil, 2016c, p. 4); “Fortalecer o cooperativismo e o

associativismo rural visando à melhoria da qualidade de vida, organização e sustentabilidade da base produtiva, geração de trabalho, emprego e renda, inclusão social e redução das desigualdades regionais” (Brasil, 2016c, p. 7); “Promover políticas e ações colaborativas de ciência, tecnologia e inovação para a inclusão social” (Brasil, 2016c, p. 21); “Desenvolver medidas de estímulo ao crescimento econômico, com ênfase nos investimentos públicos e privados, especialmente em infraestrutura, e de melhoria do ambiente de negócios e da promoção da concorrência” (Brasil, 2016c, p. 143); “Promover o consumo de alimentos adequados e saudáveis e controlar e prevenir as doenças decorrentes da má alimentação” (Brasil, 2016c, p. 284), dentre outros. Embora esses objetivos englobem diferentes áreas e políticas, percebendo a interrelação que os problemas sociais devem envolver, não são orientadores da ação, característica necessária para o alcance da coerência; ademais devido às suas abrangências e dimensionalidades permitem maior grau de ambiguidade e abrem espaço para diversas interpretações e ações, que se não planejadas e coordenadas podem conflitar intersetorialmente, causando ineficácia.

Partindo para análise dos objetivos considerados coerentes (50%), 77 (25%) deles apresentaram média coerência, isto é, são específicos e unidimensionais. Em outras palavras, apesar de demonstrarem direcionamento para ação, têm foco numa causa do problema ou área particular, não levando em conta a complexidade dos problemas sociais. A exemplo de: “Aperfeiçoar o Monitoramento Meteorológico e Climático e os Sistemas de Previsão de Tempo e Clima, com ênfase na disponibilidade dos Dados Históricos e em Tempo Real” (Brasil, 2016c, p. 4); “Promover a fluidez, a qualidade e a segurança do transporte de pessoas e cargas, por meio da concessão de rodovias federais e da fiscalização eficiente dos serviços de transporte rodoviário regulados” (Brasil, 2016c, p. 300); “Garantir a operação e a funcionalidade das infraestruturas hídricas por meio de sua recuperação e manutenção” (Brasil, 2016c, p. 267); “Ampliar e qualificar o acesso aos serviços de saúde, em tempo adequado, com ênfase na humanização, equidade e no atendimento das necessidades de saúde, aprimorando a política de atenção básica e especializada, ambulatorial e hospitalar” (Brasil, 2016c, p. 115), dentre outros. Nota-se que esses objetivos orientam especificamente a ação, explicitando o que e/ou como fazer, utilizando expressões “por meio”, “com ênfase” etc. Apesar disso, desconsideram a multidimensionalidade do problema, focando em suas respectivas áreas e políticas, por isso, reconhecemos como aqueles que têm potencial médio para serem coerentes.

Os outros 77 (25%) são específicos e multidimensionais, características que garantem alta coerência dos objetivos. De outro modo, são aqueles que orientam especificamente a ação e confrontam os problemas apreendendo a complexidade multidimensional dos fenômenos

sociais. Nessa categoria temos: “Elevar a capacidade operativa dos meios e efetivos das Forças Armadas por meio da sua capacitação, adestramento e prontidão logística” (Brasil, 2016c, p. 63); “Fortalecer a formação e a valorização dos profissionais da educação, em regime de colaboração com os sistemas de ensino, contemplando as especificidades da diversidade e da inclusão e da aprendizagem ao longo da vida” (Brasil, 2016c, p. 95); “Tornar o Brasil uma potência esportiva sustentável mundialmente reconhecida, com a preparação de atletas da base ao alto rendimento, qualificação da gestão, melhoria e articulação das infraestruturas esportivas” (Brasil, 2016c, p. 112); “Reduzir e prevenir riscos e agravos à saúde da população, considerando os determinantes sociais, por meio das ações de vigilância, promoção e proteção, com foco na prevenção de doenças crônicas não transmissíveis, acidentes e violências, no controle das doenças transmissíveis e na promoção do envelhecimento saudável” (Brasil, 2016c, p. 122); “Reforçar e qualificar o acesso com equidade das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família aos direitos sociais básicos por meio de articulação com políticas sociais, prioritariamente nas áreas de Saúde, Educação e Assistência Social” (Brasil, 2016c, p. 153). Verificou-se, nesses casos, que os objetivos estão bem definidos, foram utilizadas algumas expressões como “por meio” e “com” que permitiram a descrição, o detalhamento e o aprofundamento do foco da ação, afora mencionado o cruzamento de informações com bancos de dados oficiais, a articulação das políticas com as mais diversas áreas etc., lidando com as distintas causas do problema social de modo assistido e planejado.

Em resumo, em metade das políticas os objetivos foram bem descritos, deixando claro o que se pretendia alcançar e quais áreas sofreriam intervenções, demonstrando coerência interna e servindo de base para a escolha consciente dos instrumentos. De acordo com Lima, Aguiar e Lui (2022b), a definição dos objetivos é um ponto crítico para a perspectiva de desenho, uma vez que eles servem de insumos para os instrumentos. Nesse sentido, a incoerência em 149 (50%) objetivos pode ser um indício de reprodução das rotinas preexistentes e capacidades instaladas na escolha dos instrumentos. De outra forma, se a política não explicita especificamente para que ela foi desenhada, não há como criar critérios claros para atingir sua finalidade, podendo gerar incongruência, isto é, um descolamento entre objetivos e instrumentos. Nesse contexto, a verificação dos instrumentos torna-se de extrema relevância.

4.1.2.2 Instrumentos

Quanto a análise dos instrumentos, enfatizamos que todos os programas os determinaram. Das 2860 iniciativas, apenas 83 não continham instrumentos, totalizando 2777

e que destes, mais 257 foram *mixes*, ou seja, apresentaram dois ou mais (sub)tipos simultaneamente, representando 9% do total. A Tabela 6 apresenta os tipos encontrados nas iniciativas das políticas finalísticas do PPA 2016-2019. Pôde-se perceber que prevalecem os instrumentos baseados na organização, que representaram quase 63% do total, sendo aqueles que mobilizam recursos financeiros os menos utilizados.

Tabela 6 – Tipos de instrumentos encontrados nas iniciativas das políticas finalísticas do PPA 2016-2019

Instrumento	Quantidade	%
Organização	1911	62,99
Via Burocracia Estatal	1517	50
Coordenação	187	6,16
Via Parcerias	166	5,47
Reorganização Administrativa	41	1,36
Regulatórios	500	16,48
Normas e Padrões	488	16,08
Proibições e Permissões	10	0,33
Punições	2	0,07
Transferência de Informação	496	16,35
Transmissão de Conhecimento	369	12,16
Comunicação de Argumentos	92	3,03
Persuasão	35	1,16
Recursos Financeiros	127	4,19
Financiamentos	120	3,96
Incentivos Fiscais	3	0,10
Empréstimos	2	0,07
Subsídio Creditício	1	0,03
Subvenção	1	0,03
Total Geral	3034	100

Fonte: Elaboração própria com base em Brasil (2016b).

No que concerne aos instrumentos baseados na organização, o subtipo mais acionado foi o “via burocracia estatal” (50%), no qual previu a utilização da burocracia estatal para produção do bem ou serviço. Esses envolveram aquisição, construção, ampliação, reforma, adequação, além de incluírem apoios técnicos, implementação de programas e políticas etc. Como exemplo, podemos citar: “Construção e adequação das infraestruturas aeronáutica civil e aeroportuária de interesse federal” (Brasil, 2016c, p. 15); “Implementação do Programa de Desenvolvimento da Aviação Regional, criado pela Lei nº 13.097, de 19 de janeiro de 2015, e estruturação dos órgãos governamentais envolvidos na gestão, acompanhamento e supervisão do Programa” (Brasil, 2016c, p. 16); “Aquisição de um supercomputador para aplicações em meteorologia, climatologia, desastres naturais, observação da terra e ciência do sistema terrestre” (Brasil, 2016c, p. 19); “Apoio técnico à institucionalização de setores estratégicos

associados a Rotas de Integração Nacional” (Brasil, 2016c, p. 88); “Adequação dos acessos aquaviários no Porto de Santos/SP” (Brasil, 2016c, p. 292), dentre outros.

A coordenação destacou-se como segundo subtipo mais usado (6,16%). Esta refere-se à habilidade do Estado de integrar e harmonizar as diferentes partes e setores da administração pública para alcançar objetivos comuns, coordenando suas atividades. A capacidade de coordenação pode ser crucial para lidar com desafios complexos, uma vez que aborda “aspectos da interação como condição de bom funcionamento das políticas” (Aguiar; Lima, 2019, p. 8). Neste, encontramos: “Harmonização das políticas de gestão do uso da biodiversidade entre os entes da federação” (Brasil, 2016c, p. 41); “Articulação das ações que visem ampliar as oportunidades de inclusão social dos beneficiários do BPC” (Brasil, 2016c, p. 48); “Articulação junto aos órgãos de turismo para potencializar os aspectos culturais na promoção turística” (Brasil, 2016c, p. 55); “Coordenação das ações de negociação e acompanhamento das demandas dos povos indígenas e demais povos e comunidades tradicionais” (Brasil, 2016c, p. 72); “Estabelecimento dos Pactos Federativos para a Promoção da Alimentação Adequada e Saudável” (Brasil, 2016c, p. 284); “Articulação junto aos órgãos públicos federais competentes para a redução de formalidades e exigências na prestação de serviços públicos ao cidadão, às empresas e às entidades sem fins lucrativos” (Brasil, 2016c, p. 288) etc.

As parcerias têm o potencial de melhorar a eficiência, a eficácia e a legitimidade das políticas públicas, bem como de promover impacto social positivo. Esse subtipo representou 5,47%, como referência, podemos salientar: “Implementação de parcerias público privadas, nacionais e internacionais, com vistas ao fortalecimento e desenvolvimento do cooperativismo e associativismo rural” (Brasil, 2016c, p. 7); “Promoção de estratégias, em parcerias com governos estaduais, Distrito Federal, instituições federais de ensino e organizações da sociedade civil, para alcançar a autonomia econômica das mulheres, com foco na agroecologia” (Brasil, 2016c, p. 132); “Ampliação de parcerias com as instituições de ensino superior e centros de pesquisas visando à organização de uma rede de assistência técnica e ao fortalecimento técnico-gereencial de municípios e consórcios multifinalitários” (Brasil, 2016c, p. 87); “Articulação para a inclusão em programa sociais de emprego, trabalho, renda e formação prioritariamente os trabalhadores resgatados, observados seus critérios de elegibilidade por meio de parcerias institucionais com o setor público e/ou com o setor privado” (Brasil, 2016c, p. 247); “Estabelecimento de parceria com CNPq para promoção das ações de capacitação e profissionalização” (Brasil, 2016c, p. 277) etc.

A reorganização administrativa tange ao processo de revisão e ajuste da estrutura, funções e processos com o objetivo de tornar a organização mais eficiente, eficaz e adaptável

às mudanças, podendo envolver redefinição de departamentos ou unidades, realocação de recursos humanos e materiais, revisão de fluxos de trabalho e procedimentos e adoção de novas tecnologias ou práticas de gestão. Esse subtipo correspondeu a 1,36% do total e, como exemplo, temos: “Adequação do Projeto Público de Irrigação Nilo Coelho (PE) para transferência da Gestão” (Brasil, 2016c, p. 4); “Atualização, modernização e simplificação dos processos visando à garantia da transparência, à eliminação de redundâncias e à correção de ineficiências nas operações regulares de comércio exterior” (Brasil, 2016c, p. 60); “Modernização de métodos e de processos que fomentem maior confiança no acesso e na troca de informação entre sociedade e Estado” (Brasil, 2016c, p. 75); “Aprimoramento dos processos de planejamento, aquisição, armazenamento e distribuição de Insumos Estratégicos para Saúde, com foco na eficiência, economicidade e transparência” (Brasil, 2016c, p. 121); “Reestruturação do serviço de teleatendimento ‘Ligue 132’ que difunde informações sobre drogas e realiza acompanhamento do usuário” (Brasil, 2016c, p. 271).

No que concerne aos instrumentos regulatórios, normas e padrões foi o subtipo mais empregado (16,08%). Essas referem-se às regras, regulamentos, diretrizes e critérios estabelecidos pelo governo para regular e padronizar atividades, práticas e produtos/serviços de um determinado setor ou área de interesse público. Destacam-se: “Regulamentação da Política Nacional de Irrigação (Lei nº 12.787/2013) e políticas afins” (Brasil, 2016c, p. 2); “Aperfeiçoamento do marco regulatório do fomento à inovação, de forma a facilitar a ampliação dos investimentos em inovação” (Brasil, 2016c, p. 22); “Reavaliação e proposição de instrumentos regulatórios para o mercado de combustíveis” (Brasil, 2016c, p. 26); “Reavaliação da regulamentação sobre o licenciamento de estações de telecomunicações” (Brasil, 2016c, p. 35); “Definição de parâmetros para a cobertura de CREAS, considerando especificidades territoriais e a incidência de situações de violência e violação de direitos” (Brasil, 2016c, p. 48); “Revisão da Lei e criação de Instituição regulatória de Direito Autoral” (Brasil, 2016c, p. 53), dentre outros.

O subtipo proibições e permissões equivaleu a 0,33% do total. Relacionam-se às restrições e autorizações estabelecidas pelo governo em relação a certas atividades, práticas, comportamentos ou transações. Essas proibições e permissões são estabelecidas com base em considerações legais, éticas, de segurança pública, saúde, meio ambiente, entre outros aspectos, e são destinadas a regular o comportamento dos cidadãos e a proteger o interesse público. Podemos citar: “Proteção do consumidor turista nas redes de defesa administrativas nacionais” (Brasil, 2016c, p. 85); “Desenvolvimento de ações integradas para prevenir a prática de condutas ilícitas, no âmbito de programas habitacionais instituídos pela União, com a finalidade

de garantir a sua efetividade” (Brasil, 2016c, p. 168); “Estabelecimento de medidas mitigadoras de captura de espécies ameaçadas no ordenamento da atividade pesqueira, de forma a proteger tais espécies e promover a sustentabilidade ambiental da atividade” (Brasil, 2016c, p. 179); “Discussão de diretrizes sobre emprego e planos regionais em matérias como trabalho infantil, inspeção do trabalho e facilitação da circulação de trabalhadores” (Brasil, 2016c, p. 199), e outros.

As punições geralmente incluem uma variedade de medidas punitivas para aqueles que violam as normas definidas pelo Estado e foram encontradas em apenas 0,07% dos instrumentos. Realçamos: “Promoção de mecanismos efetivos de correção da conduta dos entes que colocarem em risco a segurança da aviação civil e a qualidade do transporte aéreo” (Brasil, 2016c, p. 16) e “Implantação de sistema para gerenciamento das atividades de investigação, apuração, punição, coerção e repressão de práticas ilegais no trânsito e comércio internacional de mercadorias, bens e materiais de interesse agropecuário” (Brasil, 2016c, p. 60).

Já quanto aos instrumentos de transmissão de informação, a transmissão de conhecimento representou 12,16% e refere-se ao processo de compartilhar informações, habilidades, conceitos ou ideias de uma pessoa ou grupo para outra pessoa ou grupo, seja por meio de capacitação, palestras ou produção de estudos e diagnósticos. Podemos mencionar: “Produção de diagnóstico socioeconômico, em bases territoriais, dos produtores rurais das classes C e D” (Brasil, 2016c, p. 11); “Elaboração de estudo com vistas ao aumento da capacidade de movimentação de derivados” (Brasil, 2016c, p. 26); “Avaliação de impacto sobre espécies ameaçadas no âmbito do licenciamento ambiental” (Brasil, 2016c, p. 41); “Produção de orientações técnicas visando qualificar a regulação e a oferta dos benefícios eventuais no âmbito dos estados, municípios e Distrito Federal, em consonância aos princípios e diretrizes da Política Nacional de Assistência Social (PNAS)” (Brasil, 2016c, p. 49); “Formação das mulheres rurais em participação e gestão da política territorial” (Brasil, 2016c, p. 90), dentre outros.

A comunicação de argumentos refere-se ao processo de expressar e defender pontos de vista, ideias ou opiniões por meio de argumentação lógica, sendo um argumento considerado como uma série de declarações ou proposições apresentadas com o objetivo de convencer alguém sobre a validade de uma posição específica. Esse subtipo correspondeu a 3,03% do total e destacamos: “Valorização do SUS como política de Estado e consolidação da sua imagem, por meio de estratégias de comunicação” (Brasil, 2016c, p. 125); “Ampliação das ações de Educação para o Trânsito” (Brasil, 2016c, p. 157); “Promoção de campanhas de alerta e de esclarecimento aos viajantes brasileiros potenciais antes de deixarem o território nacional, por

meio da elaboração e divulgação de materiais informativos” (Brasil, 2016c, p. 205); “Produção, disseminação e apoio a publicações com conteúdos antirracistas e de valorização da cultura e das contribuições da população negra para a humanidade e para o Brasil, ao longo da história e na atualidade” (Brasil, 2016c, p. 224); “Apoio e realização de campanhas informativas e educativas sobre acessibilidade” (Brasil, 2016c, p. 242) etc.

A persuasão (1,16%) diz respeito ao uso de diferentes estratégias e meios por parte do governo para influenciar a opinião pública, moldar atitudes, comportamentos e crenças dos cidadãos, bem como buscar adesão a políticas, leis e programas governamentais. Neste subtipo encontramos: “Realização de campanha nacional de consumo de produtos tradicionais ou com qualidade vinculada à origem” (Brasil, 2016c, p. 9); “Realização de campanha voltada a impactar trabalhadores, empresas contratantes e ofertantes do Vale Cultura” (Brasil, 2016c, p. 54); “Promoção, marketing e apoio à comercialização voltada para o incentivo a viagem no mercado doméstico” (Brasil, 2016c, p. 84); “Fortalecimento da Campanha Nacional de Entrega Voluntária de Armas de Fogo” (Brasil, 2016c, p. 157), dentre outros.

Naqueles que mobilizam recursos financeiros, o financiamento correspondeu a 3,96%. Este concerne ao conjunto de recursos financeiros necessários para o funcionamento e a provisão dos serviços públicos pelo governo à sociedade. Frisamos: “Ampliação da acessibilidade em aeroportos, compreendendo o investimento em equipamentos e a adequação de infraestrutura e serviços” (Brasil, 2016c, p. 15); “Ampliação do fomento de projetos em redes de pesquisa” (Brasil, 2016c, p. 19); “Apoio, via Finep, à aquisição de empresas de base tecnológica no exterior” (Brasil, 2016c, p. 22); “Financiamento, via BNDES, de R\$ 200 milhões em projetos de desenvolvimento tecnológico, inovação e comercialização de bens de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) com tecnologia nacional” (Brasil, 2016c, p. 39); Concessão de bolsas de mestrado e doutorado (Brasil, 2016c, p. 221) etc.

Os incentivos fiscais (0,10%) são políticas adotadas pelo governo para promover determinados comportamentos econômicos, sociais ou ambientais, oferecendo benefícios tributários, ou seja, reduções ou isenções de impostos, a determinados indivíduos, empresas ou setores da economia. Esses incentivos são projetados para estimular atividades específicas que o governo considera benéficas para a sociedade como um todo. Alguns exemplos são: “Normatização e aplicação de incentivos fiscais para agricultores irrigantes (Brasil, 2016c, p. 3); “Estímulo à concorrência entre os prestadores de serviços de transporte aéreo regular por meio da redução de barreiras à entrada” (Brasil, 2016c, p. 16); “Apoio à instalação de centros de pesquisa, desenvolvimento e inovação de multinacionais no Brasil” (Brasil, 2016c, p. 22).

Os empréstimos (0,07%) referem-se a uma forma de financiamento público em que o governo empresta dinheiro diretamente para projetos e/ou públicos específicos. Este subtipo foi encontrado exclusivamente na política de pesca e aquicultura: “Concessão de crédito para pescadoras e pescadores artesanais e aquicultoras e aquicultores familiares” (Brasil, 2016c, p. 180) e “Concessão de crédito para a pesca industrial e a aquicultura empresarial” (Brasil, 2016c, p. 180)

Os subsídios creditícios (0,03%) são uma forma de assistência financeira fornecida pelo governo a certos setores da economia ou grupos específicos de indivíduos, na forma de condições favoráveis de crédito ou financiamento. Em vez de fornecer diretamente dinheiro ou recursos, o governo oferece incentivos financeiros através de mecanismos de crédito, como taxas de juros subsidiadas, garantias de empréstimos, linhas de crédito especiais ou outras condições favoráveis de empréstimo. Localizado exclusivamente na política habitacional: “Facilitação do acesso ao crédito imobiliário de forma subsidiada para produção ou aquisição de unidades habitacionais” (Brasil, 2016c, p. 167).

Já as subvenções (0,03%) são pagamentos diretos ou assistência financeira concedida pelo governo a indivíduos, organizações, empresas ou setores específicos da economia. Essas subvenções são geralmente fornecidas com o objetivo de promover certos objetivos públicos ou estimular atividades que o governo considera benéficas para a sociedade como um todo. Foi identificada apenas na política de Petróleo e Gás: “Concessão de subvenção ao preço do óleo diesel, conforme previsto Lei nº 9.445, de 14 de março de 1997” (Brasil, 2016c, p. 180).

Pudemos constatar que o PPA 2016-2016, além de apresentar instrumentos para todos os programas, dispôs de (sub)tipos abundantes, variados e combinações sinérgicas. Concentrou-se nos organizacionais, principalmente com o foco na provisão direta via burocracia estatal, contando também com aqueles que consideravam a necessidade da coordenação federativa, de reorganização administrativa de setores e processos e parcerias. Ademais, os instrumentos regulatórios e de transferência de informação foram igualmente numerosos e estiveram presentes nas mais variadas políticas públicas; aqueles que mobilizaram recursos financeiros foram os menos empregados.

Tal panorama denota o estilo de gestão, as preferências governamentais e a ideologia política na escolha dos instrumentos desse governo (Howlett; Ramesh; Capano, 2023; May, 2012; Peters, 2002). Por último, nos resta analisar as categorias dos público-alvo, considerando que os beneficiários podem apresentar comportamentos que interferem na adesão aos instrumentos e sua determinação é primordial (Lima; Aguiar; Lui, 2022b; Schneider; Ingram, 1990).

4.1.2.3 Público-alvo

De forma geral, apesar de constatar na Tabela 3 que nenhum programa tinha definido seu público-alvo, encontramos pistas deste em três programas (6% do total de programas), no anexo “Catálogo de Indicadores” (Brasil, 2018a) – quem; todos definiram o que se pretendia alcançar – o que – e nenhum estabeleceu o prazo para o seu atingimento – quando. A Tabela 7 apresenta a descrição das categorias do elemento público-alvo.

Tabela 7 – Categorias do elemento “público-alvo” PPA 2016-2019

Público-alvo	Quantidade	%*
Quem?***	54	100
Específico	1	2
Genérico	2	4
Não definido	51	94
O que?***	1118	100
Específico	717	64
Genérico	404	36
Não definido	0	0
Quando?***	1118	100
Específico	0	0
Genérico	0	0
Não definido	1118	100
Média para “Específico”		22%
Média para “Genérico”		13%
Média para “Não definido”		65%

Fonte: Elaboração própria com base em Brasil (2015, 2016c, 2018a, 2018b). **Notas:** *Valores arredondados; **Localizada empiricamente nos programas; ***Localizada empiricamente nas metas.

Percebe-se que a maior parte dos programas não definiu quem seriam os beneficiários das políticas (94%), tendo sido localizado o público-alvo em apenas três programas (6%), conforme mencionado. Destes, dois o estabeleceram de forma genérica (4%), sendo: Educação de Qualidade para Todos e Política para Mulheres: Promoção da Igualdade e Enfrentamento à Violência que se utilizaram do mesmo texto e definiram “Para identificação das crianças que compõem o público-alvo da meta se utiliza a idade em anos completos considerando a data de referência de 31 de março, seguindo o que estabelece a Resolução CNE/CEB nº 06, de 21 de outubro de 2010” (Brasil, 2018a, p. 166; 379), ademais tal texto foi adaptado para os jovens também no programa Educação de Qualidade para Todos: “Para identificação dos jovens que compõem o público-alvo da meta se utiliza a idade em anos completos considerando a data de referência de 31 de março, seguindo o que estabelece a Resolução CNE/CEB nº 06, de 21 de outubro de 2010 (Brasil, 2018a, p. 167) e este ainda definiu:

Público-Alvo da ETI = são os alunos da educação básica cujas matrículas de escolarização são em escola pública, presenciais e não pertencem à Educação de Jovens e Adultos nem à Educação Profissional Técnica de Nível Médio, oferecida na forma Subsequente ou Concomitante (Brasil, 2018a, p. 172).

O programa Fortalecimento do Sistema Único de Saúde foi o único (2%) que trouxe discriminação envolvendo algumas características, como idade, ocupação e outras condições:

A população alvo compreende o seguinte público: os indivíduos com 60 anos ou mais de idade; os trabalhadores de saúde; os povos indígenas, as crianças na faixa etária de seis meses a menores de cinco anos de idade (quatro anos, 11 meses e 29 dias); as gestantes; as puérperas (até 45 dias após o parto); os grupos portadores de doenças crônicas não transmissíveis e outras condições clínicas especiais; os adolescentes e jovens de 12 a 21 anos de idade sob medidas socioeducativas; a população privada de liberdade; os funcionários do sistema prisional; e os professores das escolas públicas e privadas (Brasil, 2018a, p. 220; 221).

Ainda considerando a subcategoria “quem”, pressupõe-se que os públicos-alvo não foram formalmente definidos devido aos nomes dos programas serem um indício de quem seriam seus beneficiários, a exemplos de: Promoção da Igualdade Racial e Superação do Racismo; Promoção dos Direitos da Juventude; Promoção e Defesa dos Direitos de Pessoas com Deficiência; Políticas para as Mulheres: Promoção da Igualdade e Enfrentamento à Violência, dentre outros. Contudo, a explicitação pormenorizada dos públicos-alvo auxilia na escolha racional dos instrumentos de implementação (Lima; Aguiar; Lui, 2022b), uma vez que os instrumentos pretendem afetar o comportamento dos grupos-alvo, nesse sentido, a conformidade se torna uma questão crítica (Howlett, 2018a; Schneider; Ingram, 1990).

No que concerne ao “o que”, todos os programas indicaram o resultado pretendido da intervenção ou o espera que seja feito pela população-alvo em relação à condição problemática, localizado empiricamente nas metas. Destas, 717 (64%) estavam bem especificadas, detalhadas, apresentando linha de base, quando quantificáveis. Alguns exemplos são: “Ampliar a rede de estações meteorológicas automáticas de superfície de 598 para 700 estações” (Brasil, 2016c, p. 5); Aumentar de 2.650 para 3.100 as empresas atendidas em incubadoras de empresas (Brasil, 2016c, p. 23); “Aumentar de 58 para 70 o número de empresas beneficiadas pelo PROEX-equalização (Brasil, 2016c, p. 30); “Ampliar de 73 mil para 91 mil o número de mestres e doutores titulados anualmente em programas de pós-graduação *stricto sensu*” (Brasil, 2016c, p. 98); “Ampliar de 1 para 9 o número de internalizações de tecnologias no SUS, produzidas por meio de parcerias” (Brasil, 2016c, p. 124). Outras metas apesar de não apresentarem sua linha de base, esta poderia ser consultada através de dados e estatísticas oficiais. Nesta categoria destacamos: Reduzir em 15% o número de homicídios” (Brasil, 2016c, p. 157); “Disponibilizar 3 milhões de moradias por meio do Programa Minha Casa Minha Vida”

(Brasil, 2016c, p. 168); “Reduzir o tempo médio total para decisão de requerimento inicial de benefícios para 45 dias” (Brasil, 2016c, p. 221); “Titular 40.000 hectares em benefício de comunidades quilombolas” (Brasil, 2016c, p. 227); “Reduzir a concentração máxima de Dióxido de Enxofre (SO₂) para até 30 µg/m³ (média anual) em 2019” (Brasil, 2016c, p. 260) etc.

Ademais, havia algumas metas que não possuíam linha de base para comparação, comprometendo o acompanhamento e avaliação da política e aquelas que nem poderiam ser consideradas como tal, mas foram assim consideradas pelo governo federal, sendo categorizadas como genéricas (36%). Podemos citar: “Ampliar o número de produtores rurais beneficiados pelo Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural (PSR)” (Brasil, 2016c, p. 6); “Ampliar e intensificar o diálogo social dos movimentos, entidades e redes juvenis com o Poder Público por meio do fortalecimento do Conselho Nacional de Juventude (CONJUVE)” (Brasil, 2016c, p. 234); “Articular a criação e implementação do Sistema Nacional dos Direitos Humanos” (Brasil, 2016c, p. 244); “Aperfeiçoar o planejamento, monitoramento e avaliação da política de drogas, fortalecendo a produção de conhecimento e o Observatório Brasileiro de Informações sobre Drogas” (Brasil, 2016c, p. 273); “Contribuir para a redução dos homicídios decorrentes de conflitos agrários” (Brasil, 2016c, p. 278); “Realizar um Pacto Federativo pela garantia do Direito Humano a Alimentação Adequada (DHAA) com estados e municípios” (Brasil, 2016c, p. 286), dentre outras.

Por fim, nenhum(a) programa/meta definiu o “quando”, ou seja, o período no qual a intervenção deveria atingir o resultado esperado (Brasil, 2018b). Desse modo, subentende-se que o prazo para alcance do objetivo deveria ser durante a vigência do PPA, isto é, de 2016 a 2019, sendo todas elas enquadradas como não definidas (100%). Tal achado desvela a dificuldade dos governos em conseguir acompanhar e avaliar suas metas de modo contínuo, logo, acabam por criar critérios que não favorecem o estabelecimento de períodos razoáveis para os seus atingimentos, vinculando-as sempre ao final da vigência do plano, que apesar de facilitar a mensuração dos resultados da gestão, repassa a responsabilidade de o fazer para o próximo governo.

Em relação ao público-alvo, houve, em média, 22% a delimitação específica nas categorias desse elemento. De outra forma, poucos programas designaram os seus públicos-alvo de forma detalhada – “quem”, alguns especificaram as metas – “o que”, ou seja, o que espera que seja feito pela população-alvo em relação à condição problemática, e nenhum definiu o prazo para atingir o objetivo desejado – quando.

4.1.2.4 Robustez

A partir da análise dos desenhos das políticas, constatou-se que o arranjo de elementos das políticas do PPA 2016-2019 exibiu, em média, grau de robustez moderado. Isso porque além de não haver explicitados todos os elementos necessários, alguns deles tiveram suas qualidades comprometidas. O Quadro 10 apresenta o nível da robustez do desenho das políticas do PPA 2016-2019 demonstrando os elementos e suas qualidades, conforme escala.

Quadro 10 – Representação da robustez do desenho das políticas do PPA 2016-2019

Elementos	PPA 2016-2019		
	Possui	Escala	Qualidade
Objetivos	Sim	50	Média
Instrumentos	Sim	90	Alta
Públicos-alvo*	Sim	22	Baixa
<i>Quem?</i>	Sim	2	Baixa
<i>O que?</i>	Sim	64	Alta
<i>Quando?</i>	Sim	0	Baixa
Média da Escala**	54%		
Nível de Robustez	Moderada		

Fonte: Elaboração própria. **Notas:** *Média da soma das categorias dos públicos-alvo; **Obtida por meio da média das somas dos objetivos, instrumentos e da média das categorias do públicos-alvo, de outra forma, $(50+90+22)/3$.

De outro modo, identificou-se em 50% dos objetivos suas coerências internas, isto é, estes estavam bem especificados, o que legou a esse elemento direcionalidade suficiente para orientar a ação pública; além de apresentar instrumentos para todos os programas, dispôs de (sub)tipos abundantes, variados e combinações sinérgicas, prevalecendo aqueles baseados na organização, que representaram quase 63% do total; e delimitação específica nas categorias dos públicos-alvo em média em apenas 22%. Dessa forma, o PPA 2016-2019 apresentou uma média para a escala de 54%, logrando nível de robustez moderado.

4.2 PPA 2020-2023

4.2.1 Análise Descritiva

O PPA 2020-2023 teve como um dos seus alicerces a simplificação, que consistiu em desdobrar os programas finalísticos em apenas um objetivo, uma meta e um indicador (Brasil, 2019d) achatando sua estrutura de decomposição. O Quadro 11 apresenta seus elementos estruturais, aos quais adicionamos as ações, pois nelas se encontram os instrumentos.

Quadro 11 – Elementos estruturais do PPA 2020-2023

Elementos	2020-2023
Programas	70
Objetivos	69
Metas	69
Indicadores	63
Ações	452
Total	723

Fonte: Elaboração própria com base em Brasil (2019d, 2019b).

Apesar de constar que a estrutura de decomposição dos elementos do PPA seria igualitária, foram encontrados 69 objetivos, 69 metas e somente 63 indicadores, isto é, sete metas não são quantificáveis ou não estabeleceram como seu atingimento seria medido. Procedendo para a análise dos programas, o Quadro 12 exhibe-os, bem como a temática atribuída pelo governo federal a cada um deles.

Quadro 12 – Programas finalísticos e temáticas PPA 2020-2023

Número	Programa	Tema
1	A Hora do Turismo	Produtividade e competitividade com geração de oportunidades e empregos
2	Agropecuária Sustentável	Agropecuária e meio ambiente
3	Assistência Farmacêutica no SUS	Saúde
4	Atenção Especializada à Saúde	Saúde
5	Atenção Integral à Primeira Infância	Assistência social, cultura e esporte
6	Atenção Primária à Saúde	Saúde
7	Aviação Civil	Infraestrutura, transporte, energia e recursos naturais
8	Brasil Moderniza	Produtividade e competitividade com geração de oportunidades e empregos
9	Brasil na Fronteira do Conhecimento	Ciência, tecnologia e comunicações
10	Brasil, Nosso Propósito	Produtividade e competitividade com geração de oportunidades e empregos
11	Comunicação Pública e Divulgação de Atos e Matérias do Governo Federal	Fortalecimento das instituições republicanas
12	Conecta Brasil	Ciência, tecnologia e comunicações
13	Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade e dos Recursos Naturais	Agropecuária e meio ambiente
14	Cooperação com o Desenvolvimento Nacional	Defesa
15	Cultura	Assistência social, cultura e esporte
16	Defesa Agropecuária	Agropecuária e meio ambiente
17	Defesa Nacional	Defesa
18	Desenvolvimento Científico, Tecnológico e Produtivo em Saúde	Saúde
19	Desenvolvimento Regional, Territorial e Urbano	Desenvolvimento Regional e Territorial
20	Educação Básica de Qualidade	Educação
21	Educação Especial	Educação
22	Educação Infantil	Educação
23	Educação Profissional e Tecnológica	Educação
24	Educação Superior - Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão	Educação

Número	Programa	Tema
25	Empregabilidade	Produtividade e competitividade com geração de oportunidades e empregos
26	Energia Elétrica	Infraestrutura, transporte, energia e recursos naturais
27	Esporte	Assistência social, cultura e esporte
28	Estatísticas e Avaliações Educacionais	Educação
29	Garantia da Estabilidade Monetária e Financeira	Fortalecimento das instituições republicanas
30	Geologia, Mineração e Transformação Mineral	Infraestrutura, transporte, energia e recursos naturais
31	Gestão de Riscos e de Desastres	Desenvolvimento Regional e Territorial
32	Gestão e Organização do SUS	Saúde
33	Governança Fundiária	Agropecuária e meio ambiente
34	Inclusão Produtiva de Pessoas em Situação de Vulnerabilidade Social	Assistência social, cultura e esporte
35	Inclusão Social por meio do Bolsa Família e da Articulação de Políticas Públicas	Assistência social, cultura e esporte
36	Inserção Econômica Internacional	Política externa e comércio exterior
37	Justiça	Justiça e segurança pública
38	Melhoria do Ambiente de Negócios e da Produtividade	Produtividade e competitividade com geração de oportunidades e empregos
39	Mobilidade Urbana	Desenvolvimento Regional e Territorial
40	Modernização Trabalhista e Trabalho Digno	Produtividade e competitividade com geração de oportunidades e empregos
41	Moradia Digna	Desenvolvimento Regional e Territorial
42	Mudança do Clima	Agropecuária e meio ambiente
43	Nova Previdência	Nova previdência e política fiscal solvente
44	Oceanos, Zona Costeira e Antártica	Defesa
45	Pesquisa e Inovação Agropecuária	Agropecuária e meio ambiente
46	Petróleo, Gás, Derivados e Biocombustíveis	Infraestrutura, transporte, energia e recursos naturais
47	Política Econômica e Equilíbrio Fiscal	Nova previdência e política fiscal solvente
48	Política Externa	Política externa e comércio exterior
49	Política Nuclear	Ciência, tecnologia e comunicações
50	Prevenção e Controle do Desmatamento e dos Incêndios nos Biomas	Agropecuária e meio ambiente
51	Produção de Dados e Conhecimento para o Aprimoramento de Políticas Públicas	Assistência social, cultura e esporte
52	Programa Espacial Brasileiro	Ciência, tecnologia e comunicações
53	Promoção de cidadania por meio do Auxílio Brasil e da articulação de Políticas Públicas	Assistência social, cultura e esporte
54	Proteção à Vida, Fortalecimento da Família, Promoção e Defesa dos Direitos Humanos para Todos	Vínculos familiares intergeracionais
55	Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas	Justiça e segurança pública
56	Proteção Jurídica da União	Fortalecimento das instituições republicanas
57	Proteção Social no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)	Assistência social, cultura e esporte
58	Proteção, Promoção e Recuperação da Saúde Indígena	Saúde
59	Qualidade Ambiental Urbana	Agropecuária e meio ambiente
60	Recursos Hídricos	Desenvolvimento Regional e Territorial
61	Rede de Suporte Social ao Dependente Químico: Cuidados, Prevenção e Reinserção Social	Assistência social, cultura e esporte
62	Saneamento Básico	Desenvolvimento Regional e Territorial
63	Segurança Alimentar e Nutricional	Assistência social, cultura e esporte
64	Segurança Institucional	Fortalecimento das instituições republicanas
65	Segurança Pública, Combate à Corrupção, ao Crime Organizado e ao Crime Violento	Justiça e Segurança Pública

Número	Programa	Tema
66	Tecnologias Aplicadas, Inovação e Desenvolvimento Sustentável	Ciência, tecnologia e comunicações
67	Transparência, Integridade e Combate à Corrupção	Transparência e combate à corrupção
68	Transporte Aquaviário	Infraestrutura, transporte, energia e recursos naturais
69	Transporte Terrestre e Trânsito	Infraestrutura, transporte, energia e recursos naturais
70	Vigilância em Saúde	Saúde

Fonte: Elaboração própria com base em Brasil (2019d).

Os 70 programas finalísticos foram divididos em 15 temas diferentes. A Tabela 8 demonstra essa divisão, em ordem decrescente.

Tabela 8 – Distribuição dos programas finalísticos em temáticas PPA 2020-2023

Número	Tema	Quantidade	%*
1	Assistência social, cultura e esporte	10	14
2	Agropecuária e meio ambiente	8	11
3	Saúde	7	10
4	Desenvolvimento Regional e Territorial	6	9
5	Educação	6	9
6	Infraestrutura, transporte, energia e recursos naturais	6	9
7	Produtividade e competitividade com geração de oportunidade e empregos	6	9
8	Ciência, tecnologia e comunicações	5	7
9	Fortalecimento das instituições republicanas	4	6
10	Defesa	3	4
11	Justiça e segurança pública	3	4
12	Nova previdência e política fiscal solvente	2	3
13	Política externa e comércio exterior	2	3
14	Transparência e combate à corrupção	1	1
15	Vínculos familiares intergeracionais	1	1
Total		70	100

Fonte: Elaboração própria com base em (Brasil, 2019d). *Nota: Valores arredondados.

Por meio da análise da Tabela 8, podemos perceber que dentre as temáticas que mais receberam atenção do governo federal estão, em primeiro lugar, assistência social, cultura e esporte, representando 14% do total, na qual conta com programas que vão desde a atenção integral à primeira infância, segurança alimentar e nutricional até cultura e esporte. Em segundo, agropecuária e meio ambiente, com 11%, que se preocupa com a conservação e uso sustentável da biodiversidade e dos recursos naturais, governança fundiária, mudança de clima, dentre outros e, em terceiro, saúde, exibindo 10%, com programas voltados à atenção primária, especializada, assistência farmacêutica até saúde indígena. Dos temas que tiveram menos programas agregados estão transparência e combate à corrupção e vínculos familiares e intergeracionais, sendo atribuído apenas um programa, correspondendo a 1% cada.

Ainda, as temáticas foram agrupadas em seis eixos, conforme Quadro 13. Ressalta-se que apesar de haver apenas 15 temáticas, “Fortalecimento das Instituições Republicanas” pertence a três diferentes eixos: Institucional, Econômico e Estratégias de Defesa, somando 17, no total. As demais foram atribuídas a um único eixo.

Quadro 13 – Agrupamento das temáticas em eixos PPA 2020-2023

Número	Eixo	Temáticas
1	Institucional	Transparência e Combate à Corrupção
		Fortalecimento das Instituições Republicanas
		Justiça e Segurança Pública
2	Social	Educação
		Saúde
		Assistência Social, Cultura e Esporte
		Vínculos familiares e intergeracionais
3	Ambiental	Agropecuária e Meio Ambiente
4	Econômico	Nova Previdência e Política Fiscal solvente
		Ciência e Tecnologia e Comunicações
		Fortalecimento das instituições republicanas
		Produtividade e Competitividade, com geração de oportunidades e empregos
		Desenvolvimento Regional e Territorial
		Política Externa e Comércio Exterior
5	Infraestrutura	Infraestrutura, Transporte, Energia e Recursos Naturais
6	Estratégia de Defesa	Defesa
		Fortalecimento das Instituições Republicanas

Fonte: Elaboração própria com base em Brasil (2019d).

De acordo com Brasil (2019b), o **eixo institucional** visa assegurar a modernização contínua das técnicas, ferramentas e estratégias com fins de maximizar a atuação do Estado na sociedade, além de orientar ações para combater o crime organizado e violência. Ele englobou programas vinculados as temáticas: transparência e combate a corrupção, fortalecimento das instituições republicanas e justiça e segurança pública. O **eixo social** tem por objetivo “promover a formulação, implementação e gestão de políticas públicas destinadas a elevar o nível de bem-estar da população brasileira” (Brasil, 2019d, p. 26). Suas temáticas atribuídas envolvem: saúde, educação, assistência social, cultura e esporte, vínculos familiares e geracionais. O **eixo ambiental** busca “garantir a sustentabilidade dos recursos naturais, conciliando o progresso econômico com a preservação do meio ambiente” (Brasil, 2019d, p. 26) e tem como temática: agropecuária e meio ambiente. Já o **eixo econômico** busca zelar pela economia brasileira, enfocando no crescimento econômico e na estabilidade fiscal e monetária.

Apresenta temáticas como: nova previdência e política fiscal, ciência e tecnologia e comunicações, fortalecimento das instituições republicanas, produtividade e competitividade, com geração de oportunidades e empregos, desenvolvimento regional e territorial, política externa e comércio exterior. O **eixo infraestrutura** prioriza investimentos públicos em transporte, energia e mineração com fins de gerar forte impacto regional e local, conseqüentemente, alavancando o desenvolvimento nacional e promovendo a redução das desigualdades territoriais. Nele estão dispostos: infraestrutura, transporte, energia e recursos naturais. Finalmente, o **eixo estratégia de defesa** preocupa-se em assegurar a paz e a segurança, garantir a soberania nacional por meio da proteção do território e da preservação do patrimônio nacional. Suas temáticas são: defesa e fortalecimento das instituições republicanas.

Por fim, restava observar se os programas finalísticos do PPA 2020-2023 explicitavam os objetivos, os instrumentos e os públicos-alvo. A Tabela 9 apresenta os elementos de desenho encontrados.

Tabela 9 – Elementos de desenho contidos nos 70 programas finalísticos PPA 2020-2023

Elementos	Programas (quantidade)	%
Objetivos	69	98,57
Instrumentos	53	75,71
Público-alvo	68	97,14

Fonte: Elaboração própria com base em Brasil (2019b). ***Nota:** O valor foi obtido dividindo 53 por 70.

Dos 70 programas, 98% explicitaram seus objetivos, apenas o “Inclusão Social por meio do Bolsa Família e da Articulação de Políticas Públicas” não fez menção ao que se pretende alcançar. No que concerne aos instrumentos, apenas 75% deles apresentaram um ou mais. Isto é, dos 70 programas, 53 expuseram seus instrumentos, totalizando 412. Já os públicos-alvo foram encontrados em 97%, não havendo qualquer identificação em dois programas: “Educação Infantil” e “Educação Especial”.

4.2.2 Análise do Desenho

4.2.2.1 Objetivos

Conforme demonstrado no Quadro 11 e na Tabela 9, e suas análises, o PPA 2020-2023 apresentou objetivo para 69 programas. Nesse sentido, analisaremos o que denominamos de coerência interna, isto é, verificaremos se características dos objetivos cumprem a funcionalidade de serem orientadores da ação, conforme modelo de análise.

A Tabela 10 exibe a análise da abrangência e dimensionalidade dos objetivos. Tais características permitem apreender suas (in)coerências internas.

Tabela 10 – Análise das características dos objetivos PPA 2020-2023

Característica	Subcaracterística	Nº de objetivos	%*
Abrangência	Ampla	33	48
	Específica	36	52
Total		69	100
Dimensionalidade	Unidimensional	44	64
	Multidimensional	25	36
Total		69	100

Fonte: Elaboração própria com base em Brasil (2019b). ***Nota:** Valores arredondados.

Percebe-se (Tabela 10), de forma geral, que mais da metade dos objetivos são específicos, subcaracterística esperada para o cumprimento da sua função, ou seja, para serem considerados coerentes. Entretanto, apenas um pouco mais de 30% deles são multidimensionais, aduzindo que a causa do problema tem sido enfrentada focando em uma única dimensão. A fim de aprofundar a análise, a Tabela 11 exibe o cruzamento entre as subcaracterísticas.

Tabela 11 – Cruzamento das subcaracterísticas dos objetivos PPA 2020-2023

Cruzamento das Subcaracterísticas	Nº de objetivos	%*	(In)Coerência Interna
Ampla e Unidimensional	27	39	Incoerência
Ampla e Multidimensional	6	9	Incoerência
Específica e Unidimensional	17	25	Coerência Média
Específica e Multidimensional	19	27	Coerência Alta
Total	69	100	

Fonte: Elaboração própria com base em Brasil (2019b). ***Nota:** Valores arredondados.

Conforme Tabela 11, podemos afirmar que dos 69 objetivos contidos no PPA 2020-2023, 33 (48%) deles são incoerentes e 36 (52%) coerentes, destes 17 (25%) apresentam coerência média e 19 (27%) alta. Detalhando, verificou-se que a maior parte dos objetivos (39%) são amplos e unidimensionais, isto é, apresentam baixa probabilidade de atingirem o resultado esperado, ademais não exibiam as características necessárias para serem considerados coerentes. Como exemplo, podemos citar: “Fortalecer a Promoção de Direitos e a Aplicação da Justiça” (Brasil, 2019b, p. 46); “Fortalecer a proteção, promoção e recuperação da Saúde Indígena” (Brasil, 2019b, p. 54); “Ampliar a Segurança Hídrica” (Brasil, 2019b, p. 28); “Alcançar o equilíbrio fiscal de forma a favorecer o crescimento econômico” (Brasil, 2019b, p. 22); “Promover o acesso e a melhoria das condições de moradia (Brasil, 2019b, p. 27) etc. Novamente, percebe-se que esse tipo de cruzamento resulta em objetivos que

inespecificam o resultado esperado, oferecendo pouca ou quase nenhuma orientação para a ação, além de focar em uma única causa do problema ou área.

Outro cruzamento que apresenta incoerência interna é o objetivo ser amplo e multidimensional (9%), apesar do problema ser visto de forma integrada, a falta de direcionamento da ação não contribui para o seu atingimento. Nessa categoria temos: “Fortalecer a Governança, a Gestão, a Transparência, a Participação Social e o Combate à Corrupção” (Brasil, 2019b, p. 40); “Ampliar os meios de acesso da população às políticas de inclusão social e produtiva cidadã, considerando as especificidades regionais e territoriais” (Brasil, 2019b, p. 60); “Realizar ações de cooperação com o desenvolvimento nacional, a defesa civil e as ações governamentais em benefício da sociedade” (Brasil, 2019b, p. 68) etc. Observa-se, nesses casos, ainda que esses objetivos abrangem diferentes áreas, reconhecendo a interrelação que os problemas sociais possuem, não são orientadores da ação, característica necessária para o alcance da coerência, somado a isso, podem ser ineficazes devido à conflitos intersetoriais.

Examinando os objetivos que apresentam características suficientes para serem considerados coerentes, temos aqueles enquadrados como específicos e unidimensionais (25%), ou seja, apesar de demonstrarem direcionamento para ação, têm foco numa causa do problema ou área, desse modo, possuem coerência média. Destacamos: “Aperfeiçoar a gestão do SUS visando a garantia do acesso a bens e serviços de saúde equitativos e de qualidade” (Brasil, 2019b, p. 53); “Fortalecer a prevenção e o enfrentamento à criminalidade com ênfase no combate à corrupção, ao crime organizado e ao crime violento” (Brasil, 2019b, p. 47); “Elevar a qualidade de Educação Básica, promovendo o acesso, a permanência e a aprendizagem com equidade” (Brasil, 2019b, p. 42); “Aumentar a efetividade das políticas ativas de mercado de trabalho na inserção dos trabalhadores na atividade produtiva” (Brasil, 2019b, p. 17), dentre outros. Como já visto, esses objetivos orientam especificamente a ação, explicitando o que e/ou como fazer, embora desconsiderem a multidimensionalidade do problema.

Já aqueles que exibem alta coerência, isto é, são específicos e multidimensionais (27%), orientam a ação e entendem e respondem os problemas sociais de forma multisetorial e integrada. Exemplos: “Promover a redução da pobreza e extrema pobreza e a emancipação das famílias por meio da transferência de renda e da articulação de políticas públicas, visando a cidadania e a superação de vulnerabilidades sociais” (Brasil, 2019b, p. 67); “Fomentar a formação de pessoal qualificado, fortalecendo a assistência estudantil, e a inovação de forma conectada às demandas do setor produtivo e às necessidades da sociedade em um mundo globalizado” (Brasil, 2019b, p. 44) e:

Garantir o acesso do cidadão brasileiro ao esporte por meio de políticas públicas inclusivas e sustentáveis de forma a desenvolver o esporte educacional, de formação, de participação (lazer) e de alto rendimento em edificações e espaços esportivos adequados propiciando o exercício da cidadania, o bem-estar físico, mental e social, bem como a valorização do cidadão e também do atleta, inclusive combatendo o uso de métodos e substâncias proibidas, de forma a garantir a idoneidade em competições esportivas (Brasil, 2019b, p. 59).

Verificou-se, nesses casos, que os objetivos estão bem definidos, exibindo o detalhamento e aprofundamento necessários para direcionarem a ação, ademais promovem a articulação das políticas com as mais diversas áreas etc., abordando de maneira planejada as diversas causas do problema social.

Em síntese, em mais da metade das políticas os objetivos foram bem descritos (52%), deixando claro o que se pretendia alcançar e quais áreas sofreriam intervenções, demonstrando coerência interna e fornecendo a base necessária para a escolha racional dos instrumentos. Assim como o PPA 2016-2019, mais uma vez, a ausência da definição do objetivo no programa “Inclusão Social por meio do Bolsa Família e da Articulação de Políticas Públicas” e a incoerência em mais 33 (48%) objetivos reforçam a evidência de que rotinas preexistentes e capacidades instaladas estão sendo reproduzidas nas escolhas dos instrumentos, ao invés de estar fundamentada em critérios claros visando o atingimento da finalidade da política, o que pode gerar incongruência. Assim, a avaliação dos instrumentos se torna de suma importância.

4.2.2.2 Instrumentos

Seguindo para a análise dos instrumentos, vale ressaltar que 27 programas não os definiram, o que representa mais de 38% do total e apenas cinco ações consideraram a aplicação de dois ou mais tipos de instrumentos simultaneamente (*mix*), 0,01% do total [dos instrumentos]. A Tabela 12 identifica os (sub)tipos empregados para atingir os objetivos das políticas finalísticas do PPA 2020-2023. Como se vê, prevalecem os instrumentos que mobilizam recursos financeiros e baseados na organização, que representaram mais de 98% do total, sendo os de transmissão de informação e regulatórios os menos acionados.

Tabela 12 – Tipos de instrumentos encontrados nas ações das políticas finalísticas do PPA 2020-2023

Instrumento	Quantidade	%
Recursos Financeiros	275	66,75
Subsídios Tributário	198	48,06
Financiamentos	76	18,45
Empréstimos	1	0,24
Organização	129	31,31

Instrumento	Quantidade	%
Via Burocracia Estatal	128	31,07
Via parcerias	1	0,24
Transferência de Informação	6	1,46
Transmissão de Conhecimento	6	1,46
Regulatórios	2	0,49
Normas e Padrões	2	0,49
Total Geral	412	100

Fonte: Elaboração própria com base em Brasil (2019c).

No que se refere aos instrumentos que mobilizam recursos financeiros (66,75%), o subsídio tributário foi o subtipo mais utilizado (48,06%). Segundo Brasil (2022, p. 1) os subsídios tributários “são realizados por intermédio de exceções ao sistema tributário de referência, para alcançar objetivos de política econômica e social, em consonância com as funções alocativa, distributiva e estabilizadora da política fiscal[...]”. Pudemos encontrar os seus mais variados tipos em quase todas as políticas públicas, como por exemplo, na área da saúde, no programa “Atenção Primária à Saúde”:

Assistência Médica, Odontológica e Farmacêutica a Empregados - Dedução, como despesa operacional, dos gastos realizados pelas empresas com serviços de assistência médica, odontológica, farmacêutica e social, destinados indistintamente a todos os seus empregados e dirigentes. - Lei 9.249/95, art. 13, V (Brasil, 2019c, p. 3).

Na educação, “Livros, Jornais e Periódicos - Isenção de AFRMM sobre livros, jornais e periódicos, bem como o papel destinado à sua impressão. – Lei 10.893/04, art. 14, II” (Brasil, 2019c, p. 32) e “Livros - Redução a zero das alíquotas do PIS/Cofins incidentes sobre a importação e venda interna de livros em geral. - Lei 11.033/04, art. 6º” (Brasil, 2019c, p. 32). Além de:

Transporte Escolar - Redução a zero das alíquotas do PIS/COFINS incidentes sobre a receita bruta decorrente da venda, no mercado interno, de veículos e embarcações destinados ao transporte escolar para a educação básica na zona rural, quando adquiridos pela União, Estados, Municípios e pelo Distrito Federal. - Lei 10.865/04, art. 28, VIII e IX (Brasil, 2019c, p. 32).

Já considerando as políticas de assistência social, dentre outros:

Doações a Entidades Cívicas Sem Fins Lucrativos - Dedução, como despesa operacional, das doações efetuadas a: Entidades cívicas, legalmente constituídas no Brasil, sem fins lucrativos, que prestem serviços gratuitos em benefício de empregados da pessoa jurídica doadora, e respectivos dependentes, ou em benefício da comunidade na qual atuem, até o limite de 2% (dois por cento) do lucro operacional; Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), qualificadas segundo as normas estabelecidas na Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999. Para fins de Dedução na apuração do lucro real, as referidas doações estão limitadas a 2% (dois por cento) do lucro operacional da pessoa jurídica, antes de computada a sua Dedução. A dedutibilidade fica condicionada a que a entidade beneficiária tenha sua condição de utilidade pública ou de OSCIP reconhecida pelo órgão competente da União. - Lei 9.249/95, art. 13, §2º, III; MP 2.158-35/01, art. 59 (Brasil, 2019c, p. 60).

Entidades sem Fins Lucrativos - Associação Civil - Isenção do Imposto de Renda, da CSLL, da COFINS para as instituições de caráter filantrópico, recreativo, cultural e científico e as associações civis que prestem os serviços para os quais houverem sido instituídas e os coloquem à disposição do grupo de pessoas a que se destinam, sem fins lucrativos, que atendam às exigências estabelecidas em lei. - Constituição Federal 1988, art. 150, VI, "c" e art. 195, § 7º; Lei 9.532/97, art. 12 e art. 15; MP 2.158-35/01, art. 14, X; Lei 12.101/09; Decreto 7.237/10 (Brasil, 2019c, p. 60).

O segundo subtipo mais empregado foi o financiamento (18,45%), que apresentou instrumentos de implantação direta até apoios, a exemplos de: “Apoio à implantação de Escolas para Educação Infantil” (Brasil, 2019c, p. 31); “Investimentos na Infraestrutura do Estádio Serra Dourada - no Município de Goiânia – GO” (Brasil, 2019c, p. 97); “Financiamento de bens e/ou serviços de Tecnologia Assistiva para pessoas com deficiência” (Brasil, 2019c, p. 109); Financiamento à Melhoria Habitacional (Brasil, 2019c, p. 242). Também envolveu a criação de mecanismos de créditos visando o fomento do turismo e pequenos negócios como estratégia para a desenvolvimento econômico e social, tais como: o “Fundo Geral do Turismo – FUNGETUR” (Brasil, 2019c, p. 40); a “Concessão de financiamento em 1º piso buscando atender diretamente os micronegócios assessorando também os microempreendedores populares” (Brasil, 2019c, p. 95), o “Microcrédito produtivo orientado” (Brasil, 2019c, p. 95) etc. Por fim, para o subtipo empréstimos (0,24%) localizamos apenas “Empréstimos da União ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)” (Brasil, 2019c, p. 188).

Quanto aos instrumentos baseados na organização, a grande maioria utilizada previu o uso da burocracia estatal para produção de bens e/ou serviços (31,07%). Esses envolveram a aquisição, construção, ampliação, reforma, adequação, atualização de infraestrutura e desenvolvimento de bens e equipamentos públicos nas diferentes áreas de políticas públicas. Podemos citar: “Construção e adequação do Hospital da Família – no Município de Cuiabá – MT” (Brasil, 2019c, p. 78); “Construção, reforma e reaparelhamento de aeroportos e aeródromos de interesse regional – no estado do Amazonas” (Brasil, 2019c, p. 202); “Ampliação da Avenida Leste-Oeste em Goiânia – GO” (Brasil, 2019c, p. 239); “Adequação do Veículo Leve sobre Trilhos (VLT) em Natal – no estado do Rio Grande do Norte” (Brasil, 2019c, p. 262); “Desenvolvimento de submarinos convencionais e nuclear” (Brasil, 2019c, p. 292); “Desenvolvimento e aquisição de foguetes de treinamento básico e intermediário” (Brasil, 2019c, p. 294); “A aquisição de aeronaves de caça e sistemas afins” (Brasil, 2019c, p. 295), dentre outros. O subtipo “via parcerias” surgiu unicamente na política nuclear: “Implantação da usina de extração e beneficiamento de urânio e fosfato em Santa Quitéria/CE por meio de consórcio com a iniciativa privada” (Brasil, 2019c, p. 122).

Já quanto aos instrumentos de transferência de informação, o subtipo encontrado foi exclusivamente o de transmissão de conhecimento (1,46%) e teve predominância na política de defesa nacional, mas também apareceu nas de Gestão de Riscos e Desastres e Recursos Hídricos. Para as primeiras, encontramos as ações: “Programa Estratégico do Exército Guarani” (Brasil, 2019c, p. 287), “Programa Estratégico ASTROS 2020” (Brasil, 2019c, p. 288), “Programa Nuclear da Marinha” (Brasil, 2019c, p. 298) e “Projeto KC-X” (Brasil, 2019c, p. 290), na qual abrangeram pesquisa e desenvolvimento (P&D), qualificação de mão de obra, transferência de tecnologia etc. Quanto as segunda e terceira, destacamos, respectivamente: “Estudos de alternativas para o aproveitamento de recursos hídricos em áreas de alta vulnerabilidade a inundações – Bacia Hidrográfica do Rio Acre” (Brasil, 2019c, p. 253) e “Integração do Rio São Francisco com as Bacias do Nordeste Setentrional (Eixo Leste)” (Brasil, 2019c, p. 337), no qual previam o estudo e projeto para implantação de estrutura hídrica.

Em relação aos instrumentos regulatórios, surgiram somente aqueles que estabeleciam normas e padrões (0,49%) voltados à política de turismo. Como exemplo, indicamos a “Política de desenvolvimento do turismo sustentável no estado do Amazonas” (Brasil, 2019c, p. 37) e a “Adequação urbanística e delimitação das praias do litoral Sul de Aracaju/SE” (Brasil, 2019c, p. 38).

Verificou-se no PPA 2020-2023, além de diversos programas não terem definido seus instrumentos, os que fizeram concentraram-se basicamente nos que mobilizam recursos financeiros, com foco no subsídio tributário e nos organizacionais, via burocracia estatal. Os de transferências de informação e os regulatórios foram escassos e direcionados a políticas específicas. Desse modo, houve poucas variedade e combinações de (sub)tipos, nos dando uma indicação quanto ao estilo de gestão, preferência governamental e ideologia política desse governo. Ainda, a verificação do público-alvo é essencial.

4.2.2.3 Público-alvo

De forma geral, conforme a Tabela 13, dois programas não especificaram o público-alvo das suas intervenções – quem – (Educação Especial e Educação Infantil), tais omissões podem ter ocorrido devido ao próprio nome do programa já os referir, um não definiu o que se pretende alcançar – o que – (Inclusão Social por meio do Bolsa Família e da Articulação de Políticas Públicas) e 46 não estabeleceram o prazo para o seu atingimento – quando.

Tabela 13 – Categorias do elemento “público-alvo” PPA 2020-2023

Público-alvo	Quantidade	%*
Quem? **	70	100
Específico	52	74
Genérico	16	23
Não definido	2	3
O que? ***	70	100
Específico	63	90
*Genérico	6	9
Não Definido	1	1
Quando? ***	70	100
Específico	3	4
Genérico	21	30
Não definido	46	66
Média para “Específico”		56%
Média para “Genérico”		21%
Média para “Não definido”		23%

Fonte: Elaboração própria com base em Brasil (2019c). ***Notas:** Valores arredondados; **Localizada empiricamente nos programas; ***Localizada empiricamente nas metas.

Como pôde-se notar (Tabela 13), a maior parte dos programas estabeleceu especificamente quem seriam os beneficiários das políticas (74%), apresentando detalhes como definições de prioridades de recebimento por grupo de maior vulnerabilidade, localização geográfica, idade, mais afetados por intempéries, ainda explicitam o cruzamento de informações com bancos de dados oficiais como o Cadastro Único e o Programa Auxílio Brasil. Podemos citar: Atenção integral à Primeira Infância: “Crianças com idade de 0 a 72 meses e gestantes, priorizando as crianças beneficiárias do BPC e do Programa Auxílio Brasil” (Brasil, 2019c, p. 116); Inclusão Produtiva de Pessoas em Situação de Vulnerabilidade Social no qual delimitou:

Pessoas em situação de vulnerabilidade social e produtiva entre as quais as inscritas no Cadastro único, catadores de materiais recicláveis, egressos do sistema penal, usuários dos serviços de saúde mental, artesãos, pessoas em situação de rua, pessoas organizadas em empreendimentos econômicos solidários rurais e urbanos, pessoas com deficiência que se encontram fora do mundo do trabalho, jovens com idade entre 18 e 29 anos inscritos o Cadastro Único, os usuários ou egressos de comunidades terapêuticas (Brasil, 2019c, p. 94).

Promoção de Cidadania por meio do Auxílio Brasil e da Articulação de Políticas Públicas:

A parcela da população brasileira mais vulnerável, pobres e extremamente pobres, principalmente as famílias com crianças e jovens em sua composição. Alguns grupos devem ser considerados prioritários no processo de ingresso no Programa. São eles: famílias indígenas, quilombolas, em situação de trabalho infantil, com pessoas libertas de situação análoga à de trabalho escravo, com catadores de material reciclável e a família beneficiária que for desligada do Programa Auxílio Brasil, de acordo com manifestação de vontade ou em decorrência do encerramento do prazo estabelecido pela regra de emancipação (Brasil, 2019c, p. 112).

Segurança Alimentar e Nutricional:

Pessoas em situação de Insegurança Alimentar e Nutricional e agricultores familiares com os seguintes critérios de priorização: Municípios em situação de alta insegurança alimentar e nutricional, Territórios com concentração de pobreza e extrema pobreza, Região do Semiárido, Pobreza, Extrema pobreza, Pessoas de baixa renda, segundo critérios do Cadastro Único, Mulheres rurais, Povos e Comunidades Tradicionais e/ou Grupos e Populações Tradicionais e Específicos, Comunidades Rurais e Beneficiários do Programa Auxílio Brasil, e famílias rurais de baixa renda atingidas pela seca ou falta regular de água (Brasil, 2019c, p. 118).

Essa caracterização assiste a escolha racional dos instrumentos de implementação, reduzindo a probabilidade de incongruência e, por conseguinte, aumentando a possibilidade do atingimento do objetivo da política (Lima; Aguiar; Lui, 2022b). Outros apresentaram seus públicos-alvo, de modo genérico (23%), a exemplos dos programas Política Nuclear: “Sociedade brasileira” (Brasil, 2019c, p. 122); Mudança do Clima: “Sociedade brasileira, setor produtivo, comunidade científica, serviços ambientais, humanidade” (Brasil, 2019c, p. 131) e Programa Espacial Brasileiro: “Sociedade brasileira, *stakeholders* do setor espacial” (Brasil, 2019c, p. 212). Ressalta-se que tanto em políticas universalistas quanto naquelas focalizadas a definição do público-alvo é necessária porque os beneficiários não são homogêneos, pelo contrário, possuem características distintas que devem ser levadas em consideração, como: gênero, raça, faixa etária, demográfica, classe social, grau de escolaridade etc. Tais particularidades devem ser levadas em consideração, pois podem ser decisivas para o sucesso (ou fracasso) da implementação da política, visto que elas impactam diretamente na escolha dos instrumentos (Howlett, 2018a).

Quanto ao “o que”, a grande maioria dos programas (90%) indicou de maneira inteligível o resultado esperado da intervenção ou o que se espera que seja feito pela população-alvo em relação à condição problemática. Nessa perspectiva, podemos citar os programas: Recursos Hídricos que tinha como meta “Ampliar a oferta hídrica em 132 dos 717 municípios com Índice de Segurança Hídrica, na dimensão humana, mínimo ou baixo” (Brasil, 2019b, p. 28), Saneamento básico que buscava “Elevar de 56,30% para 64,0% o Índice de Atendimento Adequado em Saneamento Básico” (Brasil, 2019b, p. 29) e Transporte terrestre e trânsito que objetivava “Melhorar o nível do Indicador de Eficiência do Sistema de Transporte Terrestre e Trânsito – IESTTT, passando 1,59 para 8,00” (Brasil, 2019b, p. 36). Percebe-se, nesses casos, que todos deixaram em evidência suas linhas de base, transparecendo aonde querem chegar, favorecendo o *compliance*, bem como o acompanhamento da população quanto ao atingimento (ou não) da meta.

Outros programas apesar de não apresentarem sua linha de base, esta estava disponível para consulta, a exemplo: Segurança Pública, Combate à Corrupção, ao Crime Organizado e ao Crime Violento, cuja operações realizadas em 2018 somavam 4.727 e o objetivo era alcançar 40.000 (Brasil, 2019b) e Proteção, Promoção e Recuperação da Saúde Indígena que visava passar de 39,90%, em 2019, para 60% de crianças menores de um ano com acesso a consultas preconizadas de crescimento e desenvolvimento (Brasil, 2019b) etc. Ainda, existiam aqueles programas que embora apresentavam metas, não possuíam linha de base para comparação, comprometendo o acompanhamento e avaliação da política, ou aqueles que apesar de as definirem, essas não poderiam ser consideradas como tal, mas assim as foram pelo governo federal (9%), podemos referir: Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade e dos Recursos Naturais: “Estratégias e instrumentos de gestão desenvolvidos para conservação, monitoramento, recuperação, uso sustentável e repartição de benefícios da biodiversidade” (Brasil, 2019b, p. 5); Política Externa: “Fortalecer o diálogo político bilateral e multilateral, com vistas ao aproveitamento de oportunidades econômicas, comerciais e de ciência, tecnologia e inovação, à preservação da cultura e do idioma nacionais e à assistência à comunidade” (Brasil, 2019b, p. 23); Segurança Institucional: “Elevar o nível de Segurança Institucional mantendo a soberania, salvaguardando os interesses nacionais e garantindo a segurança do Estado e da Sociedade” (Brasil, 2019b, p. 38); A Hora do Turismo: “Restabelecer os empregos formais no setor de turismo ao nível pré-pandemia” (Brasil, 2019b, p. 30) etc.

Por fim, apenas 34% dos programas determinaram o “quando”, ou seja, o período no qual a intervenção deveria atingir o resultado esperado. Aqueles que o fizeram escolheram, de forma genérica (30%), prazos bem similares, sendo: até 2023, durante o período de PPA, quatro anos e em 2023, o que não surpreende uma vez que o planejamento governamental é normalmente feito para o médio prazo, pelo período de duração do PPA, que apesar de facilitar a mensuração dos resultados da gestão, repassa a responsabilidade de o fazer para o próximo governo. No mais, um determinou mensurações diárias – Petróleo, Gás e Derivados e Biocombustíveis – e dois anualmente – Estatísticas e Avaliações Educacionais e Vigilância em Saúde, totalizando 4%. Tal achado desvela a dificuldade dos governos em conseguir acompanhar e avaliar suas metas de modo contínuo, logo, acabam por criar critérios que não favorecem o estabelecimento de períodos razoáveis para os seus atingimentos, vinculando-as sempre ao final da vigência do plano.

Em relação ao público-alvo, em média, 56% dos programas designaram especificamente os seus públicos-alvo – “quem”, as metas – “o que”, ou seja, o que espera que seja feito pela

população-alvo em relação à condição problemática e “quando”, o prazo para atingir o objetivo desejado.

4.2.2.4 Robustez

A partir da análise dos desenhos das políticas, constatou-se que o arranjo de elementos das políticas no PPA 2020-2023 exibiu, em média, grau de robustez moderado. Isso porque apesar de terem sido localizados todos os elementos necessários, alguns deles tiveram suas qualidades comprometidas. O Quadro 14 apresenta o nível da robustez do desenho das políticas do PPA 2020-2023 demonstrando os elementos e suas qualidades, conforme escala.

Quadro 14 - Representação da robustez do desenho das políticas do PPA 2020-2023

Elementos	PPA 2020-2023		
	Possui	Escala	Qualidade
Objetivos	Sim	52	Média
Instrumentos	Sim	35	Baixa
Públicos-alvo*	Sim	56	Média
<i>Quem?</i>	Sim	74	Alta
<i>O que?</i>	Sim	90	Alta
<i>Quando?</i>	Sim	4	Baixa
Média da Escala**	48%		
Nível de Robustez	Moderada		

Fonte: Elaboração própria. Notas: *Média da soma das categorias dos públicos-alvo; **obtida por meio da média das somas dos objetivos, instrumentos e da média das categorias do públicos-alvo, de outra forma, $(52+35+56)/3$.

Outrossim, identificou-se em 52% dos objetivos suas coerências internas, isto é, estes estavam bem especificados, o que legou a esse elemento direcionalidade suficiente para orientar a ação pública; em relação aos instrumentos, além de diversos programas não os terem definido, os que fizeram concentraram-se basicamente naqueles que mobilizam recursos financeiros e baseados na organização, que representaram mais de 98% do total e delimitação específica nas categorias dos públicos-alvo em média em 56%. Dessa forma, o PPA 2020-2023 apresentou uma média para a escala de 48%, logrando nível de robustez moderado.

4.3 Análise Comparativa e Discussão

Depois de consultados e examinados minuciosamente os PPAs 2016-2019 e 2020-2023, partiu-se primeiramente para a comparação entre eles quanto aos seus elementos essenciais e, logo após, dos [elementos] de desenho. No que se refere aos primeiros, foram divididos em

programas, que se desdobraram em objetivos, metas, indicadores e iniciativas/ações. A Tabela 14 demonstra as variações em cada um desses elementos para os PPAs 2016-2019 e 2020-2023.

Tabela 14 – Variação percentual dos elementos essenciais dos PPAs

Elementos Essenciais	2016-20219	2020-2023	Var. %
Programas	54	70	29,63
Objetivos	303	69	-77,23
Metas	1118	69	-93,83
Indicadores	542	63	-88,38
Iniciativas/Ações	2860	452	-84,20
Total	4.877	723	-85,18

Fonte: Elaborada com base em Brasil (2015, 2016c, 2018b, 2018a, 2019b, 2019c, 2019d).

Apesar dos programas terem tido um aumento de quase 30%, passando de 54 em 2016-2019, para 70 em 2020-2023, houve uma redução drástica nos demais elementos, de mais de 80%. Embora afirme-se a necessidade da revisão do PPA, reduzindo o número de programas, de metas previstas e presente, resumidamente, os recursos a serem empregados para que os propósitos e as prioridades da administração sejam atingidos (Rezende, 2011), questiona-se até que ponto essa redução contribui para (re)produção de políticas neutras (Aguilar; Lima; Lui, 2022b; Godinho, 2003), cujas particularidades sociais, econômicas, geográficas, raciais, sexuais, dentre outras, sejam desconsideradas.

Desse modo, apesar de não haver consenso na literatura, o que pudemos verificar foi que o PPA 2016-2019 comportou uma estrutura de decomposição ampla que permitiu que fossem abordadas diversas especificidades, uma vez que este apresentou programas voltados exclusivamente para tratar de públicos específicos como as mulheres, as populações negra, indígena, jovem, com deficiência, viciados etc., interseccionando essas questões com atributos de sexualidade e outras características socioeconômicas, provendo maior equidade nas políticas públicas desenhadas (Brasil, 2015). Essas ações afirmativas buscam criar condições de equiparação e igualdade de possibilidades a esses grupos, minimizando os impactos sociais negativos e dando maior oportunidade de ascensão (Datti, 2019; Zambl; Ramacciotti, 2019).

Já o PPA 2020-2023 optou pelo que o governo federal nomeou de ‘inovação’ seu alicerce na ‘simplificação’, criando assim apenas um programa, que se desdobrava em um objetivo, uma meta e um indicador (Brasil, 2019d). Isto promoveu o achatamento de sua estrutura, fazendo com que os elementos essenciais negligenciassem diferenças importantes ao favorecer a universalização do sujeito, tal “perigo” dessa universalização no campo de públicas

já vem sendo alertado há algum tempo (Carneiro, 2011). Ainda, há o reconhecimento que ao deixar de formular políticas públicas para garantir a qualidade de vida da sociedade, o Estado pode ferir os direitos fundamentais dos cidadãos, principalmente das minorias (Datti, 2019), reproduzindo desigualdades e injustiças (Ingram; Schneider; Deleon, 2007).

No que concerne ao exame dos (sub)elementos de desenho, a Tabela 15 apresenta uma análise comparativa entre os PPAs.

Tabela 15 – Comparação entre as categorias dos (sub)elementos dos PPAs 2016-2019 e 2020-2023

(Sub)Elementos de Desenho	2016-20219	%*	2020-2023	%*
Objetivos	303	100	69	100
Coerência Alta	77	25	19	27
Coerência Média	77	25	17	25
Incoerência	169	50	33	48
Instrumentos	3034	100	412	100
Organização	1911	62,99	129	31,31
Via Burocracia Estatal	1517	50	128	31,07
Coordenação	187	6,16	0	0
Via Parcerias	166	5,47	1	0,24
Reorganização Administrativa	41	1,36	0	0
Regulatórios	500	16,48	2	0,49
Normas e Padrões	488	16,08	2	2
Proibições e Permissões	10	0,33	0	0
Punições	2	0,07	0	0
Transferência de Informação	496	16,35	6	1,46
Transmissão de Conhecimento	369	12,16	6	1,46
Comunicação de Argumentos	92	3,03	0	0
Persuasão	35	1,16	0	0
Recursos Financeiros	127	4,19	275	66,75
Financiamentos	120	3,96	76	18,45
Incentivos Fiscais	3	0,10	0	0
Empréstimos	2	0,07	1	0,24
Subsídio Creditício/Tributário	1	0,03	198	48,06
Subvenção	1	0,03	0	0
Públicos-alvo	-	-	-	-
Quem?	54	100	70	100
Específico	1	2	52	74
Genérico	2	4	16	23
Não definido	51	94	2	3
O Que?	1118	100	70	100
Específico	717	64	63	91
Genérico	404	36	6	9
Não Definido	0	0	1	1

<i>Quando?</i>	<i>1118</i>	<i>100</i>	<i>70</i>	<i>100</i>
Específico	0	0	3	4
Genérico	0	0	21	30
Não definido	1118	100	46	66

Fonte: Elaborada com base em Brasil (2016a; 2019b). ***Nota:** Valores arredondados.

O primeiro elemento “objetivos” é reconhecido pelas teorias desenvolvidas no âmbito dos *policy studies* como uma variável crucial para a análise de políticas públicas (Petek *et al.*, 2021) e, especificamente, na perspectiva do desenho é tido como um ponto crítico (Lima; Aguiar; Lui, 2022b). Esses foram encontrados em quase todos os programas e foi a categoria mais semelhante entre os PPAs, apesar da variação quantitativa negativa entre eles de mais de 77% (ver Tabela 14). Enquanto o PPA 2016-2019, exibiu possibilidade de coerências internas alta em 25%, média em 25% e incoerência em 50%, o PPA 2020-2023, apresentou alta em 27%, média em 25%, incoerência em 48% dos objetivos. Ainda, Petek *et al.* (2021, p. 3, tradução nossa) identifica que os “objetivos das políticas públicas atuam como diretrizes fundamentais para a formulação de políticas. Eles justificam toda a ação governamental [...] e sua relevância empírica é inquestionável”.

Dessa forma, examinar se os objetivos são claramente articulados e comunicados, realistas e socialmente desejáveis, e até que ponto podem ser alcançados, é parte fundamental para a estruturação do processo de desenho e característica básica para a sua robustez (Lima; Aguiar; Lui, 2022b; Pólvora; Nascimento, 2021). Nesse sentido, tal achado desvela um panorama positivo, considerando que pelo menos 50% dos objetivos elaborados, em ambos PPAs, apresentaram direcionalidade de ação, o que contribui para a condução de forma consciente da escolha dos instrumentos, ao invés de partir por outros critérios, como as capacidades instaladas nas organizações ou iniciativas prévias (Lima; Aguiar; Lui, 2022b).

O elemento “instrumentos” foi o mais divergente entre os PPAs. Partindo para o exame comparativo, percebeu-se no PPA 2016-2019 que além dos (sub)tipos terem sido abundantes, variados e apresentarem combinações sinérgicas, houve uma grande concentração naqueles de organização, principalmente com o foco na provisão direta via burocracia estatal, que representou metade do total, contando também com subtipos que consideravam a necessidade da coordenação federativa, de reorganização administrativa de setores e processos e parcerias. Ademais, os instrumentos regulatórios e de transferência de informação foram igualmente numerosos e estiveram presentes nas mais variadas políticas públicas, preocupando-se em estabelecer normas e padrões, proibições e permissão, além de transmitir conhecimento, comunicar argumentos e persuadir; aqueles que mobilizaram recursos financeiros foram os

menos empregados. Já o PPA 2020-2023 apresentou poucas variedades e combinações de (sub)tipos, concentrando-se basicamente em “recursos financeiros”, com foco no subsídio tributário, 48% e “organizacional”, via burocracia estatal, 31% do total. Os de transferência de informação – transmissão de conhecimento – estiveram presentes apenas nas políticas de defesa nacional, gestão de riscos e desastres e recursos hídricos e os regulatórios – normas e padrões – somente na política de turismo.

Sobre isso, conforme já alertado por Howlett, Ramesh e Capano (2023) e May (2012), as preferências governamentais e as ideologias políticas nos deram uma pista no que se refere às escolhas dos (sub)tipos de instrumentos. Nesse sentido, pôde-se notar que o PPA 2016-2019 promoveu o “Estado forte” ao se concentrar predominantemente na provisão direta de bens e serviços à sociedade, focando na maior intervenção do Estado para garantir a redução de desigualdades, a proteção dos direitos individuais, a promoção da inclusão social e de mudanças sociais em áreas como direitos LGBTQIAPN+, igualdade de gênero e racial, diversidade cultural e religiosa (Brandão; Lopes, 2018; Cohn, 2020). Ainda, preocupou-se em regulamentar políticas públicas, normatizar, revisar e aprimorar normas e procedimentos, instituir planos setoriais e boas práticas nos mais diversos setores; transmitir informações por meio de capacitação de técnicos, gestores, multiplicadores e beneficiários, do apoio técnico, da realização de campanhas informativas, da publicação e distribuição de cadernetas/cartilhas, estudos e projetos, da promoção da imagem do Brasil no exterior, do café, do consumo de produtos nacionais tradicionais, dos orgânicos etc., e optou minimamente por mobilizar recursos financeiros, provavelmente devido ao alto custo de manutenção do funcionamento da máquina pública.

O PPA 2020-2023 proveu o “Estado mínimo” (Cohn, 2020), preferiu utilizar instrumentos de mobilização de recursos financeiros, predominantemente subsídios tributários e financiamentos, dando imunidade ou imposto zero de Imposto de Renda, da Contribuição Social sobre Lucro Líquido, da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social para entidades do terceiro setor, aquisição de livros importados, despesas com educação, a receita decorrente da venda de equipamentos ou materiais destinados a uso médico, hospitalar, clínico ou laboratorial, e de veículos e embarcações destinados ao transporte escolar para a educação básica na zona rural etc., além de financiar bens e serviços nos mais diversos setores de políticas. Os organizacionais focaram na construção, adequação, implantação, ampliação, reforma de escolas, unidades de saúde, rodovias, portos e aeroportos, não havendo previsão de apoio técnico, coordenação federativa ou reorganização administrativa. Os de transmissão de conhecimento concentraram-se na política de defesa nacional e envolveram o desenvolvimento

de projetos e capacitações voltados à programas nucleares e equipamentos bélicos e em recursos hídricos dedicou-se a elaboração de estudos e projetos para a integração do Rio São Francisco. Os regulatórios foram restritos ao setor do turismo nas regiões Norte e Nordeste, enfocaram na política desenvolvimento sustentável do turismo do Amazonas e adequação urbanística de delimitação de praias em Aracajú.

Com esse panorama, o que se percebe, é uma distinção bem clara entre os PPAs, podendo relacionar as escolhas dos instrumentos com as ideologias políticas dos governos. Os instrumentos contidos no PPA 2016-2019 permitiram sustentar diversas características de governos de esquerda, tais como: progressismos social e moral, Estadocentrismo, intervenção do Estado na economia, coletivismo e internacionalismo (Bolognesi; Ribeiro; Codato, 2023; Cohn, 2020); enquanto o PPA 2020-2023 promoveu conservadorismos social e moral, livre mercado e privatizações, individualismo, nacionalismo dando ênfase à identidade nacional e soberania, extremismo e negacionismos diversos, traços de governos de extrema direita (Brandão; Lopes, 2018; Couto, 2020).

Desse modo, diacronicamente, pudemos notar uma mudança nos instrumentos que passaram da valorização do Estado para sua falta de capacidade de gestão e necessidade terceirização e privatização – redução do subtipo “via burocracia estatal”; da precisão de regulação para o livre mercado – redução dos subtipos normas e padrões, proibições e permissões e punições e aumento do subtipo subsídio tributário; da indispensabilidade de transmissão de informações pelos meios formais para desinformação (*fakenews*) via os informais (Soares *et al.*, 2021) – redução dos subtipos transmissão de conhecimento, comunicação de argumentos e persuasão; da intersetorialização das políticas levando em conta características sociais para a universalização dos sujeitos – redução drástica do número total de instrumentos (Brandão; Lopes, 2018; Carneiro, 2011; Cohn, 2020; Couto, 2020).

Ainda, Schneider e Ingram (1990) informam que os beneficiários podem apresentar comportamentos que interferem na adesão aos instrumentos. Desse modo, a determinação do público-alvo da intervenção é primordial. Quanto as categorias dos públicos-alvo, houve uma grande diferença na dimensão “quem”. De acordo com Schneider (2015) esse corresponde a pessoas, grupos e organizações impactados pela política. Foi possível localizar no PPA 2016-2019 sua especificação somente em três, dos 54 programas e esses, em sua maioria identificou de forma genérica. Importante ressaltar que os beneficiários estavam espalhados por toda estrutura de decomposição desse PPA, mas sem sua apresentação formal declarada. Já no PPA 2020-2023 apenas dois programas não especificaram seu público-alvo, dos que fizeram, 74%

deles detalharam informações como grupo prioritário, características socioeconômicas e geográficas e cruzamento com banco de dados oficiais.

A delimitação dos beneficiários é central para o estudo da robustez dos desenhos, pois os instrumentos devem ser escolhidos considerando a capacidade do público-alvo em responder (des)incentivos e cumprir com as determinações das políticas, sendo condição crítica para a consecução dos objetivos (Lima; Aguiar; Lui, 2022b). Ademais, especificar claramente os beneficiários das políticas é crucial para o sucesso da implementação (May, 2012), uma vez que políticas mal direcionadas ou mal especificadas podem levar a resultados subótimos ou até mesmo contraproducentes; uma definição clara do público-alvo ajuda a garantir que os recursos sejam alocados de forma eficiente e que os objetivos da política sejam alcançados de maneira eficaz (Brasil, 2023). Isto posto, o que encontramos nos permite alertar quanto a imprescindibilidade de melhorar a definição dos públicos-alvo nos desenhos das políticas dos PPAs, considerando que grande parte deles foi recorrentemente lacônico, e mesmo em políticas universalistas como as sociais, é necessário, pelo menos, a designação de alguns critérios de prioridade de recebimento.

A categoria “o que”, apesar da grande disparidade entre os quantitativos das metas entre os PPAs, sendo o primeiro com 1118 e o segundo com apenas 69 (ver Tabela 14), a maioria delas foi estabelecida de forma específica, apresentando linha de base ou sendo possível sua consulta, deixando bem claro de onde partia-se e para onde esperava-se chegar. O PPA 2016-2019 fez isso para 64% ou 717 metas e o PPA 2020-2023 para 90% ou 63 metas. Segundo Matias-Pereira (2012) as metas são essenciais para o monitoramento contínuo do desempenho e avaliação dos resultados alcançados, permitindo verificar se as políticas estão produzindo os efeitos esperados e identificar eventuais ajustes necessários. Ao estabelecer metas claras e mensuráveis, o governo torna-se mais transparente, facilitando a prestação de contas à sociedade sobre como os recursos públicos estão sendo utilizados e quais benefícios estão sendo gerados, por meio do oferecimento de uma dimensão quantitativa e temporal (Demarco; Papi; Lima, 2021; Lima *et al.*, 2020b). À vista disso, os dados revelaram-se satisfatórios, uma vez que os dois PPAs contaram pelo menos 60% de metas claras e bem definidas, o que aumentou a probabilidade da geração da robustez.

Com metas definidas para diferentes períodos dentro do plano plurianual, é possível monitorar progressos, identificar áreas que precisam de ajustes e tomar medidas corretivas quando necessário. Dessa forma, a delimitação do “quando”, ou período para o cumprimento das metas é essencial, pois agrega a elas a questão de temporalidade (Demarco; Papi; Lima, 2021; Lima *et al.*, 2020b). Essa convergiu como a prior dentre as categorias dos públicos-alvo.

Nenhum/a programa/meta do PPA 2016-2019 definiu o período para seu atingimento, da mesma forma, o PPA 2020-2023 somente três programas/metaspesificaram o prazo de mensuração ou de alcance do resultado planejado.

Os prazos permitem uma avaliação mais clara do desempenho ao longo do tempo. Além disso, a delimitação de prazos no PPA não é apenas uma formalidade, mas sim uma ferramenta essencial para garantir que os objetivos sejam alcançados de maneira eficaz (Lima *et al.*, 2020b) e dentro dos recursos disponíveis, promovendo assim um planejamento mais estruturado e orientado para resultados tangíveis. Embora as próprias leis e decretos de institucionalização e regulamentação dos PPAs previram o monitoramento dos resultados obtidos (Brasil, 2016a, 2019a), nossas descobertas evidenciaram uma questão preocupante, a dificuldade na delimitação de períodos razoáveis para os seus atingimentos, isto impacta diretamente na capacidade dos governos em conseguir acompanhar e avaliar de modo contínuo seus objetivos estratégicos, logo, acabam por criar critérios que vinculam sempre ao final da vigência do plano.

O Quadro 15 expõe o comparativo entre as robustezes de desenho das políticas públicas finalísticas do governo federal para os dois mandatos analisados. Para isso, foram considerados tanto ter ou não os elementos de desenho, quanto as suas qualidades.

Quadro 15 – Comparativo entre as robustezes dos PPAs 2016-2019 e 2020-2023

Elementos	PPA 2016-2019			PPA 2020-2023		
	Possui	Escala	Qualidade	Possui	Escala	Qualidade
Objetivos	Sim	50	Média	Sim	52	Média
Instrumentos	Sim	90	Alta	Sim	35	Baixa
Públicos-alvo*	Sim	22	Baixa	Sim	56	Média
Quem?	Sim	2	Baixa	Sim	74	Alta
O que?	Sim	64	Alta	Sim	90	Alta
Quando?	Sim	0	Baixa	Sim	4	Baixa
Média da Escala**	54%			48%		
Nível de Robustez	Moderada			Moderada		

Fonte: Elaboração própria. **Notas:** *Média da soma das categorias dos públicos-alvo; **Obtida por meio da média da soma dos objetivos, dos instrumentos e da média das categorias do públicos-alvo, de outra forma, $(50+90+22)/3$ e $(52+35+56)/3$.

O Quadro 15 clarifica as análises até aqui empreendidas. Conforme já constado, apesar de apresentarem todos os elementos de desenho, mesmo que, as vezes, de forma dispersa nos elementos essenciais dos PPAs, ambos mostraram comprometimentos de suas qualidades em alguns deles. Sinteticamente, enquanto o PPA 2016-2019 demonstrou qualidades altas nos instrumentos e na categoria “o que” dos públicos-alvo, média nos objetivos e baixas nas

categorias “quem” e “quando”; o PPA 2020-2023 exibiu qualidades altas nas categorias “quem”, “o que” dos públicos-alvo, média nos objetivos e baixas nos instrumentos e “quando”. Desse modo, de acordo com a escala, foram considerados como capazes de gerar robustez moderadas.

Por fim, vale salientar como os achados se integram e contribuem para os estudos de PPA e de desenho de políticas. Como vimos na revisão a literatura sobre PPA, os estudos estão basicamente voltados ao desenvolvimento de avaliação por critérios externos, isto é, fundamentado em uma teoria ou conceito (Arruda, 2017; Baltar, 2013; Garcia; Hillesheim, 2017; Nahum, 2011; Paulo, 2016; Santos *et al.*, 2022; Silva; Rauli, 2009; Tavares, 2016) e no orçamento (Carneiro *et al.*, 2019; Costa *et al.*, 2013; Klein; Gonçalves-Dias; Olivieri, 2020; Lemos, 2013; Pereira *et al.*, 2010; Rodrigues; Abramowicz, 2013; Weiller; Mendes, 2016) que é um assunto clássico no campo do planejamento governamental.

Apesar disso, nenhuma pesquisa utilizou a perspectiva do desenho de políticas como lente teórico-analítica, sendo essa uma lacuna que buscamos preencher. Desse modo, essa tese complementa o estudo de Lima *et al.* (2020b) agregando aos elementos essenciais do PPA, os [elementos] de desenho, buscando avançar no entendimento das atividades nas quais as decisões políticas são tomadas (planejamento) e seu resultado, que orienta a execução das ações do governo (PPA). Além disso, ao incorporar o desenho de políticas na análise dos PPAs esperamos oferecer um modo de verificar se os desenhos contêm os elementos necessários para serem efetivos, contribuindo tanto para a mudança social como no auxílio à gestores, acadêmicos e sociedade civil a terem maior clareza da funcionalidade dessa peça de planejamento, sem que sejam necessárias alterações estruturais e complexas.

No que concerne ao desenho de políticas, a literatura brasileira apesar de incipiente (Lima; Aguiar; Lui, 2022a, 2021), tem adotado cada vez mais essa perspectiva. Os trabalhos têm focado na Teoria da Construção Social (*Social Construction Theory*) para analisar políticas sociais (Lima; Rosa; Aguiar, 2021; Santos; Lima; Aguiar, 2022; Santos; Côrtes; Margarites, 2022; Souza, 2019), na análise institucional (*Institutional Analysis and Development Framework* (IAD) voltada à governança de dados (Filgueiras; Silva, 2022) e mais convergente com essa pesquisa, na análise da robustez (Lima; Aguiar; Lui, 2022b).

Nesse sentido, a principal contribuição e ineditismo dessa tese consistiu em propor um *framework* que, com maior desenvolvimento, pode se constituir em um modelo de avaliação de robustez de desenho específico para o contexto do Brasil, que considera todas as especificidades nacionais. Logo, tal proposta proporcionou a realização de teste empírico dos conceitos de desenho em uma conjuntura particular.

5. CONCLUSÃO

Esta tese teve por objetivo analisar se os elementos de desenho das políticas públicas finalísticas do governo federal apresentaram configurações suficientes para garantir a robustez, conseqüentemente, conduzindo a efetividade da política. Para tanto, empreendemos uma análise de nível micro enfocando os objetivos, instrumentos e públicos-alvo das políticas contidas em dois Planos Plurianuais (2016-2019 e 2020-2023), considerando que as prioridades e preferências governamentais abarcadas no processo de formulação são transferidas para o desenho da política, localizado empiricamente nos PPAs.

Nesse sentido, pretendendo contribuir tanto para o campo do planejamento governamental quanto de desenho de políticas buscou-se oferecer um modelo analítico que possibilitasse descrever e analisar a qualidade da estrutura lógica das políticas públicas discutindo seu potencial de efetividade em termos de alcance de objetivos, caracterizando-se, também, como um método para analisar o PPA no qual permitiu entendê-lo enquanto fenômeno social. Assim, pressupomos que ao utilizar/adicionar a lente da perspectiva do desenho de políticas na elaboração dos PPAs as características básicas necessárias que conferem as condições para a geração da robustez e, conseqüentemente, conduzam a efetividade, sejam consideradas e incluídas, promovendo maior funcionalidade a essa peça de planejamento tão criticada.

Dessa forma, destacamos dentre os elementos de desenho, três para serem o foco de análise. Os objetivos para serem funcionais deveriam apresentar certa direcionalidade à ação pública contando com abrangência e dimensionalidade necessárias para proporcionar coerência interna. Identificamos que ambos os PPAs possuíam em metade, ou mais, dos seus objetivos alta ou média coerências internas (50 e 52%), dessa forma, eles dispunham das características fundamentais para estruturar o processo de desenho.

Quanto aos instrumentos, o estudo desvelou uma grande disparidade entre eles. Enquanto o PPA 2016-2019 adotou predominantemente instrumentos organizacionais e menos aqueles que mobilizam recursos financeiros, o PPA 2020-2023 focou nos recursos financeiros e empregou menos os regulatórios. Tal fato deveu-se à relação com as preferências governamentais e ideologias partidárias, uma vez que o governo responsável pela elaboração e execução do PPA 2016-2019 era chefiado uma mulher de esquerda, que acreditava e investia na capacitação dos funcionários públicos, no Estado como grande provedor de bens e serviços para a população, com grande foco nos estratos sociais mais baixos; ao passo que o PPA 2020-2023 foi executado por um homem, conservador, liberal, de extrema direita, que preconizava Estado mínimo, com menor intervenção econômica, favorecendo a iniciativa privada e a livre

concorrência como motores do crescimento econômico.

Já considerando os públicos-alvo, a categoria “quem”, ou os beneficiários das políticas, foi bem divergente entre os dois PPAs. No PPA 2026-2019, esses estavam espalhados por toda sua estrutura de decomposição, com apresentação formal declarada em apenas três programas, desses a maior parte foi definida de forma genérica. Já no PPA 2020-2023 apenas dois programas não delimitaram seu público-alvo, dos que fizeram, 74% deles especificaram detalhes. Quanto à “o que”, os dois PPAs estabeleceram as metas de forma específica, apresentando linha de base ou sendo possível sua consulta, deixando bem claro de onde partia-se e para onde esperava-se chegar. E no “quando” houve convergência como a prior categoria. Nenhum/a programa/meta do PPA 2016-2019 definiu o período para seu atingimento, da mesma forma, o PPA 2020-2023 somente três programas/metaspesificaram o prazo de mensuração ou de alcance do resultado planejado.

As evidências coletadas nos permitiram o atingir o objetivo proposto. Dessa forma, respondendo à questão de pesquisa: os desenhos das políticas públicas federais possuem as características básicas que conferem as condições para a geração da robustez, conduzindo à efetividade? Podemos afirmar, de forma geral, que os desenhos das políticas apresentaram características para gerar robustez moderadas. No PPA 2019-2016, os objetivos exibiram possibilidade de serem coerentes em metade deles; os instrumentos, além estarem alinhados ao estilo de gestão, preferência governamental e ideologia política, foram abundantes e variados e apresentaram combinações sinérgicas; já as categorias dos públicos-alvo não foram especificamente bem delimitadas, com exceção do “o que”, que representou a definição das metas de forma suficiente para orientação do alcance do resultado esperado. No PPA 2020-2023, os objetivos exibiram possibilidade de serem coerentes em mais da metade deles; a despeito dos instrumentos se mostrarem alinhados ao estilo de gestão, preferência governamental e ideologia política, diversos programas não os definiram, além do mais, tiveram uma grande concentração nos recursos financeiros, apresentando poucas variedade e combinações de (sub)tipos; e os públicos-alvo tiveram delimitação razoável das suas categorias, com exceção do “quando”, que predominantemente previu o atingimento das metas para o prazo de vigência do PPA.

A principal limitação dessa tese consistiu em trabalhar com dados agrupados em virtude de o PPA acomodar diversas políticas públicas com grande volume de informações, dificultando análises mais detalhadas. Contudo, o objetivo foi analisar esse instrumento de planejamento de forma geral, considerando todas as políticas finalísticas. Ademais, examinar os PPAs sob a lente do desenho políticas apresentou diversos desafios e necessidade de

adaptações ao contexto brasileiro e aos dados disponíveis. De outra forma, apesar dos PPAs terem elementos estruturais semelhantes (programas, objetivos, metas, iniciativas/ações) seus desdobramentos foram bem diferentes, o que exigiu certa maleabilidade do modelo de análise. Não obstante, o que se pretendeu foi fornecer subsídios para orientar gestores e pesquisadores quanto a garantia de que os desenhos elaborados contenham os elementos necessários para terem uma chance significativa de atingir o sucesso da política (Howlett; Ramesh; Capano, 2023).

Por fim, é possível sugerir alguns pontos para o desenvolvimento de pesquisas futuras, tais como: i) analisar profundamente uma área de política específica, considerando também planos setoriais, de maneira estática ou dinâmica; ii) quais tipos de instrumentos são mais mobilizados em cada tipo de política; iii) investigar como as políticas são desenhadas intersetorialmente para lidar com problemas complexos, tais como: pobreza, mudanças climáticas etc., e quais instrumentos são utilizados para seus enfrentamentos; iv) explorar os espaços de desenho (*design spaces*) e as capacidades neles empregadas visando a elaboração dos PPAs nos diferentes níveis da federação ou mesmo o redesenho de alguma política, dentre outros. Como se sabe, a perspectiva do desenho é incipiente no Brasil (Lima; Aguiar; Lui, 2022a, 2021), logo, ainda existe um vasto espaço para exploração da teoria considerando diversos contextos empíricos. Contudo, algumas adaptações e testes já estão sendo feitos, o que tem produzido um acúmulo significativo de conhecimento nacional e essa tese soma esforços para o avanço dessa perspectiva no Brasil.

6. REFERÊNCIAS

ACCIAI, Claudia; CAPANO, Giliberto. Policy instruments at work: A meta-analysis of their applications. **Public Administration**, [s. l.], v. 99, n. 1, p. 118–136, 2021.

ACKOFF, Russell L. **A Concept of Corporate Planning**. New York: Wiley-Interscience, 1970.

ADAS, Sérgio. **O Campo do Geógrafo: colonização e agricultura na obra de Orlando Valveder (1917-1964)**. 2006. 491 f. Tese de Doutorado (Programa de Pós-Graduação no Departamento de Geografia) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

AGUIÃO, Silvia. Quais políticas, quais sujeitos? Sentidos da promoção da igualdade de gênero e raça no Brasil (2003 - 2015). **Cadernos Pagu**, [s. l.], n. 51, 2018. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-83332017000300308&lng=pt&tlng=pt. Acesso em: 14 fev. 2024.

AGUIAR, Rafael Barbosa De; LIMA, Luciana Leite. Capacidade estatal: definições, dimensões e mensuração. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, [s. l.], n. 89, p. 1–28, 2019.

AGUIAR, Rafael Barbosa De; LIMA, Luciana Leite. Economia criativa e desenvolvimento: uma análise do desenho da política pública de São José dos Campos (SP). **Revista de Ciências Humanas**, [s. l.], v. 54, p. 1–20, 2021.

AGUIAR, Rafael Barbosa de; LIMA, Luciana Leite; LUI, Lizandro. Analyzing the Thematic Evolution of Policy Design Research. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais (BIB)**, [s. l.], v. 98, p. 1–22, 2022a.

AGUIAR, Rafael Barbosa de; LIMA, Luciana Leite; LUI, Lizandro. Planejando (des)igualdades? Um estudo dos Planos Plurianuais 2016-2019 e 2020- 2023 do Governo Federal. In: V ENCONTRO INTERNACIONAL PARTICIPAÇÃO, DEMOCRACIA E POLÍTICAS PÚBLICAS, 2022b, Natal. **V Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas**. Natal: Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2022. p. 1–25. Disponível em: <https://encurtador.com.br/HNQTX>. Acesso em: 20 jan. 2024.

AGUIAR, Rafael Barbosa de; SOARES, Fabiano Jorge; LIMA, Luciana Leite. Mapping the policy design research: a systematic literature review. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, [s. l.], v. 28, p. e85619, 2023.

ALBUQUERQUE, Maria De Fátima Machado De. A segurança alimentar e nutricional e o uso da abordagem de direitos humanos no desenho das políticas públicas para combater a fome e a pobreza. **Revista de Nutrição**, [s. l.], v. 22, n. 6, p. 895–903, 2009.

AN, Brian Y. *et al.* Policy Design for COVID -19: Worldwide Evidence on the Efficacies of Early Mask Mandates and Other Policy Interventions. **Public Administration Review**, [s. l.], v. 81, n. 6, p. 1157–1182, 2021.

ARAÚJO, Rodrigo Ferreira De *et al.* Avaliabilidade da compatibilização de indicadores e metas dos instrumentos de planejamento do Ministério da Saúde. **Saúde em Debate**, [s. l.], v. 42, n. 118, p. 566–578, 2018.

ARRUDA, Carolinne. Território e planejamento contemporâneo: análise sobre a abordagem territorial dos PPAs. **GOT - Journal of Geography and Spatial Planning**, [s. l.], n. 12, p. 23–47, 2017.

BAKIR, Caner. The Turkish state's responses to existential COVID-19 crisis. **Policy and Society**, [s. l.], v. 39, n. 3, p. 424–441, 2020.

BALTAR, Ronaldo. Desenvolvimento, globalização e trabalho decente. **Caderno CRH**, [s. l.], v. 26, n. 67, p. 105–122, 2013.

BATISTA, Mariana; DOMINGOS, Amanda; VIEIRA, Bhreno. Políticas públicas: modelos clássicos e 40 anos de produção no Brasil. **BIB-Revista Brasileira de Informação Bibliográfica Em Ciências Sociais**, [s. l.], n. 94, p. 1–25, 2020.

BAUMEISTER, Roy F.; LEARY, Mark R. Writing Narrative Literature Reviews. **Review of General Psychology**, [s. l.], v. 1, n. 3, p. 311–320, 1997.

BERMUDES, W.L. *et al.* Tipos de Escalas Utilizadas em Pesquisas e Suas Aplicações. **Revista Vértices**, [s. l.], v. 18, n. 2, p. 7–20, 2016.

BOBROW, Davis B. Policy design: Ubiquitous, necessary and difficult. *In: HANDBOOK OF PUBLIC POLICY*. Beverly Hills, CA: Sage Publishing, 2006. p. 75–96.

BOLOGNESI, Bruno; RIBEIRO, Ednaldo; CODATO, Adriano. Uma Nova Classificação Ideológica dos Partidos Políticos Brasileiros. **Dados**, [s. l.], v. 66, n. 2, p. e20210164, 2023.

BRANDÃO, Elaine Reis; LOPES, Rebecca Faray Ferreira. “Não é competência do professor ser sexólogo”: o debate público sobre gênero e sexualidade no Plano Nacional de Educação. **Civitas - Revista de Ciências Sociais**, [s. l.], v. 18, n. 1, p. 100, 2018.

BRASIL. **Ato Complementar nº 43, de 29 de Janeiro de 1969. Fixa normas para elaboração de planos nacionais de desenvolvimento e vincula sua execução ao Orçamento Plurianual de Investimentos**. 1969. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/acp/acp-43-69.htm. Acesso em: 15 nov. 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 15 nov. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 2.829, de 29 de Outubro de 1998. Estabelece normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União, e dá outras providências**. 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2829.htm. Acesso em: 16 nov. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 8.759, de 10 de Maio de 2016. Regulamenta a Lei nº 13.249, de 13 de janeiro de 2016, que institui o Plano Plurianual da União para o período de 2016 a 2019**. 2016a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Decreto/D8759.htm. Acesso em: 1 jul. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional**. 2017.

Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9203.htm. Acesso em: 20 jan. 2024.

BRASIL. Decreto nº 63.251, de 19 de Setembro de 1968. Institui a Comissão de Coordenação de Planejamento e Orçamento. 1968. Disponível em: <https://encurtador.com.br/bfho5>. Acesso em: 15 nov. 2023.

BRASIL. Decreto nº 71.353, de 9 de Novembro de 1972. Dispõe sobre o Sistema de Planejamento Federal e dá outras providências. 1972. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/d71353.html. Acesso em: 15 nov. 2023.

BRASIL. Decreto-Lei nº 4.352, de 1º de Junho de 1942. Encampa as Companhias Brasileiras de Mineração e Siderurgia S.A. e Itabira de Mineração S.A. e dá outras providências. 1942. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-4352-1-junho-1942-414669-republicacao-68227-pe.html>. Acesso em: 15 nov. 2023.

BRASIL. Decreto-Lei nº 579, de 30 de Julho de 1938. Organiza o Departamento Administrativo do Serviço Público, reorganiza as Comissões de Eficiência dos Ministérios e dá outras providências. 1938. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del0579.htm. Acesso em: 15 nov. 2023.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de Maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. 2000a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm. Acesso em: 20 nov. 2023.

BRASIL. Lei nº 5.107, de 13 de Setembro de 1966. Cria o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, e dá outras providências. 1966. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5107impressao.htm. Acesso em: 15 nov. 2023.

BRASIL. Lei nº 6.036, de 1º de Maio de 1974. Dispõe sobre a criação, na Presidência da República, do Conselho de Desenvolvimento Econômico e da Secretaria de Planejamento, sobre o desdobramento do Ministério do Trabalho e Previdência Social e dá outras providências. 1974. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6036.htm. Acesso em: 15 nov. 2023.

BRASIL. Lei nº 9.276, de 9 de Maio de 1996. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 1996/1999 e dá outras providências. 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9276.htm. Acesso em: 16 nov. 2023.

BRASIL. Lei nº 9.989, de 21 de Julho de 2000. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 2000/2003. 2000b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9989.htm#:~:text=LEI%20No%209.989%2C%20DE%2021%20DE%20JULHO%20DE%202000.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20Plano%20Plurianual,cumprimento%20ao%20disposto%20no%20art. Acesso em: 20 nov. 2023.

BRASIL. **Lei nº 10.933, de 11 de Agosto de 2004. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2004/2007.** 2004a. Disponível em: <https://encurtador.com.br/ghtM6>. Acesso em: 20 nov. 2023.

BRASIL. **Lei nº 12.593, de 18 de Janeiro de 2012. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015.** 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12593.htm. Acesso em: 21 nov. 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.249, de 13 de Janeiro de 2016. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2016 a 2019.** 2016b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Lei/L13249.htm. Acesso em: 21 nov. 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.971, de 27 de Dezembro de 2019. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2020 a 2023.** 2019a. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento/plano-plurianual-ppa/arquivos/Lein13.971de27dedezembrode2019.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2023.

BRASIL. Planejamento e Orçamento. *In*: [s. d.]. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento>. Acesso em: 15 nov. 2023.

BRASIL. **Plano Plurianual 2008-2011. Mensagem Presidencial.** 2007. Disponível em: https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/plano-plurianual/arquivos/planos-plurianuais-anteriores/ppa-2008-2011/081015_ppa_2008_mespres.pdf. Acesso em: 20 nov. 2023.

BRASIL. **Plano Plurianual 2012-2015. Mensagem Presidencial.** 2011. Disponível em: https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento/plano-plurianual-ppa/arquivos/ppas-anteriores/ppa-2012-2015/mensagem_presidencial_ppa.pdf. Acesso em: 21 nov. 2023.

BRASIL. **Plano Plurianual 2016-2019. Anexo I.** 2016c. Disponível em: <https://encurtador.com.br/hqCZY>.

BRASIL. **Plano Plurianual 2016-2019. Catálogo de Indicadores.** 2018a. Disponível em: Acesso em: 11 dez. 2023.

BRASIL. **Plano Plurianual 2016-2019. Catálogo de Metas.** 2018b. Disponível em: <https://encurtador.com.br/N0eFY>. Acesso em: 3 mar. 2024.

BRASIL. **Plano Plurianual 2016-2019. Mensagem Presidencial.** 2015. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento/plano-plurianual-ppa/arquivos/ppas-anteriores/ppa-2016-2019/resolveuid/23fb4bf408ff43959746194f1ad376b9>. Acesso em: 21 nov. 2023.

BRASIL. **Plano Plurianual 2020-2023. Anexo I - Programas Finalísticos.** 2019b. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/plano-plurianual/arquivos/arquivos-do-ppa-vigente/anexo-1-completo.pdf>. Acesso em: 1 nov. 2023.

BRASIL. **Plano Plurianual 2020-2023. Espelho de Programa do Plano Plurianual 2020-2023.** 2019c. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/plano->

plurianual/arquivos/arquivos-do-ppa-vigente/completo-c-capa-espelho-dos-programas-2023.pdf. Acesso em: 1 nov. 2023.

BRASIL. **Plano Plurianual 2020-2023. Mensagem presidencial que encaminha o Projeto de Lei do Plano Plurianual 2020-2023 e seus respectivos anexos.** 2019d. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento/plano-plurianual-ppa/arquivos/mensagem-presidencial.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2023.

BRASIL. **PPA 1991-1994. Anexo I - Diretrizes e Objetivos Gerais.** 1991. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento/plano-plurianual-ppa/arquivos/ppas-anteriores/ppa-1991-1995/anl8173-1991.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2023.

BRASIL. **PPA 2004-2007. Anexo I - Orientação Estratégica de Governo.** 2004b. Disponível em: https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/plano-plurianual/arquivos/planos-plurianuais-anteriores/ppa-2004-2007/anexo_i-orientacao_estrategica_do_gov.pdf. Acesso em: 20 nov. 2023.

BRASIL. **Relatório Anual de Monitoramento do Plano Plurianual 2020-202.** [S. l.: s. n.], 2023. Disponível em: <https://encurtador.com.br/Dcu4r>. Acesso em: 1 jul. 2024.

BRASIL. **Subsídios.** [S. l.: s. n.], 2022. Disponível em: <https://encurtador.com.br/OP1hW>. Acesso em: 6 mar. 2024.

BRONZO, Carla. Complexidade, pensamento sistêmico e intersectorialidade: aproximações teóricas. **Campo de Públicas: conexões e experiências**, [s. l.], v. 2, n. 1, p. 43–66, 2023.

BRUIJN, Hans A. de; HUFEN, Hans A.M. The traditional approach to policy instruments. *In*: PETERS, B. Guy; VAN NISPEN, Frans K.M. (ed.). **Public Policy Instruments: evaluating the tools of public administration.** Massachusetts: Edward Elgar, 1998. p. 11–32.

BRYSON, John M; CROSBY, Barbara C; SEO, Danbi. Using a design approach to create collaborative governance. **Policy & Politics**, [s. l.], v. 48, n. 1, p. 167–189, 2020.

CAHILL, Anthony G.; OVERMAN, E. Sam. The evolution of rationality in policy analysis. *In*: NAGEL, Stuart S. (ed.). **Policy theory and policy evaluation: Concepts, knowledge, causes, and norms.** New York, NY: Greenwood Press, 1990. p. 11–27.

CAIRES, Carlos Miguel Rodrigues de. El diseño de políticas públicas en perspectiva histórica. **Cuadernos del Cendes**, [s. l.], v. 36, n. 102, p. 13–45, 2019.

CALLON, M.; COURTIAL, J. P.; LAVILLE, F. Co-word analysis as a tool for describing the network of interactions between basic and technological research: The case of polymer chemistry. **Scientometrics**, [s. l.], v. 22, n. 1, p. 155–205, 1991.

CALMON, Kátya Maria Nasiaseni; GUSSO, Divonzir Arthur. A experiência de avaliação do Plano Plurianual (PPA) do governo federal do Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, [s. l.], v. 25, p. 1–41, 2018.

CANDEAS, Alessandro. Há um Pensamento Estratégico para o Brasil?. *In*: CARDOSO JÚNIOR, José Celso (org.). **Planejamento Brasil século XXI: inovação institucional e refundação administrativa: elementos para o pensar e o agir.** Brasília: IPEA, 2015. p. 31–60.

CAPANO, Giliberto. Policy design and state capacity in the COVID-19 emergency in Italy: if you are not prepared for the (un)expected, you can be only what you already are. **Policy and Society**, [s. l.], v. 39, n. 3, p. 326–344, 2020.

CAPANO, Giliberto; HOWLETT, Michael. The Knowns and Unknowns of Policy Instrument Analysis: Policy Tools and the Current Research Agenda on Policy Mixes. **SAGE Open**, [s. l.], v. 10, n. 1, p. 215824401990056, 2020.

CAPANO, Giliberto; WOO, Jun Jie. Designing policy robustness: outputs and processes. **Policy and Society**, [s. l.], v. 37, n. 4, p. 422–440, 2018.

CAPANO, Giliberto; WOO, Jun Jie. Resilience and robustness in policy design: a critical appraisal. **Policy Sciences**, [s. l.], v. 50, n. 3, p. 399–426, 2017.

CARDOSO JÚNIOR, José Celso. Desmonte do Estado no Governo Bolsonaro: menos república, menos democracia e menos desenvolvimento. *In*: CARDOSO JÚNIOR, José Celso (org.). **Planejamento Governamental para Céticos: evidências históricas e teóricas no Brasil**. São Paulo: Quanta, 2020. p. 323–347.

CARDOSO JÚNIOR, José Celso. Entrevista: Cenários e Desafios para o Planejamento Governamental. **Campo de Públicas: conexões e experiências**, [s. l.], v. 1, n. 1, p. 18–28, 2022.

CARDOSO JÚNIOR, José Celso. Introdução: das razões e vantagens do PPA como aliado estratégico para o processo de governar em sociedades democráticas complexas. *In*: CARDOSO JÚNIOR, José Celso (org.). **Planejamento Brasil século XXI: inovação institucional e refundação administrativa: elementos para o pensar e o agir**. Brasília: IPEA, 2015a. p. 17–27.

CARDOSO JÚNIOR, José Celso. Planejamento Governamental e Gestão Pública no Brasil: Elementos para Ressignificar o Debate e Capacitar o Estado. **IPEA: Texto para Discussão nº 1584**, [s. l.], p. 1–59, 2011.

CARDOSO JÚNIOR, José Celso. Política e Planejamento no Brasil: Balanço Histórico e Propostas ao Plano Plurianual 2020-2023. *In*: CARDOSO JÚNIOR, José Celso (org.). **Planejamento Brasil Século XXI: Inovação Institucional e Refundação Administrativa: elementos para o pensar e o agir**. Brasília: IPEA, 2015b. p. 135–170.

CARDOSO JÚNIOR, José Celso; DE MATOS, Fanco. Elementos para a Organização de um Sistema Federal de Planejamento Governamental e Gestão Pública no Brasil: Reflexões Preliminares a partir de Entrevistas com Dirigentes do Alto Escalão do Governo Federal em 2009. *In*: CARDOSO JÚNIOR, José Celso (org.). **A Reinvenção do Planejamento Governamental no Brasil**. Brasília: IPEA, 2011. p. 429–486.

CARDOSO JÚNIOR, José Celso; NETO, Rafael. Nem Causalidade, Nem Casualidade: uma análise qualitativa dos planos plurianuais 2004-2007 e 2012-2015 sob o prisma do triângulo de governo de Carlos Matus. *In*: CARDOSO JÚNIOR, José Celso (org.). **Planejamento governamental para céticos: evidências históricas e teóricas no Brasil**. São Paulo: Quanta, 2020. p. 153–203.

CARDOSO JÚNIOR, José Celso; SANTOS, Eugênio Andrade Vilela dos. Planejamento Governamental Brasileiro e suas Disjuntivas Críticas. *In*: CARDOSO JÚNIOR, José Celso

(org.). **Planejamento Governamental para Céticos: Evidências Históricas e Teóricas no Brasil**. São Paulo: Quanta, 2020. p. 88–117.

CARNEIRO, Fernando Henrique Silva *et al.* Orçamento do esporte no governo Dilma: a primazia dos interesses econômicos e o direito escanteado. **Revista Brasileira de Ciências do Esporte**, [s. l.], v. 41, n. 4, p. 343–349, 2019.

CARNEIRO, Sueli. **Racismo, sexismo e desigualdade no Brasil**. São Paulo: Selo Negro, 2011.

CHOU, Meng-Hsuan; GOMES, Catherine. Politics of on-demand food delivery: Policy design and the power of algorithms. **Review of Policy Research**, [s. l.], v. 40, n. 5, p. 646–664, 2023.

CLARKE, Amanda; CRAFT, Jonathan. The twin faces of public sector design. **Governance**, [s. l.], v. 32, n. 1, p. 5–21, 2019.

COHN, Amélia. As Políticas de Abate Social no Brasil Contemporâneo. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, [s. l.], n. 109, p. 129–160, 2020.

COMPTON, Mallory E.; LUETJENS, Joannah; HART, Paul ‘T. Designing for Policy Success. **International Review of Public Policy**, [s. l.], v. 1, n. 2, p. 119–146, 2019.

COSTA, Giovanni Pacelli Carvalho Lustosa Da *et al.* As escolhas públicas orçamentárias federais no PPA 2008-2011: uma análise da perspectiva do modelo principal-agente. **Revista de Administração Pública**, [s. l.], v. 47, n. 5, p. 1089–1116, 2013.

COUTO, Cláudio G. La ultraderecha llega al poder: una evaluación del gobierno de Bolsonaro. *In*: CAETANO, Gerardo; MAYORGA, Fernando (org.). **Giros políticos y desafíos democráticos en América Latina: enfoques de casos nacionales y perspectivas de análisis**. Ciudad de Buenos Aires, Argentina: CLACSO, 2020.

CRAWFORD, Sue E. S.; OSTROM, Elinor. A Grammar of Institutions. **American Political Science Review**, [s. l.], v. 89, n. 3, p. 582–600, 1995.

CRESWELL, John W. **Qualitative inquiry & research design: choosing among five approaches**. 2nd eded. Thousand Oaks: Sage Publications, 2007.

DATTI, Everton Rodrigues. Políticas Públicas como forma de Implementação Efetiva dos Direitos das Minorias. *In*: IV CONGRESSO INTERNACIONAL UNIFIEO, 2019, Osasco. (Anna Candida da Cunha Ferraz & Fernando Pavan Baptista, Org.) **IV Congresso Internacional UNIFIEO: métodos do caso e direitos fundamentais: proteção das minorias e grupos vulneráveis na América Latina**. Osasco: EDIFIEO, 2019. p. 27–30.

DE TONI, Jackson. Em busca do planejamento governamental do século XXI - novos desenhos. *In*: REPETTO, Fábio *et al.* (org.). **Reflexões para a Ibero-América: Planejamento Estratégico**. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), 2009. p. 21–36.

DE TONI, Jackson. Planejamento Governamental, Agenda Presidencial e Plano Plurianual. *In*: CARDOSO JÚNIOR, José Celso (org.). **Planejamento governamental para céticos: evidências históricas e teóricas no Brasil**. São Paulo: Quanta, 2020. p. 153–203.

DEMARCO, Diogo Joel; PAPI, Luciana Pazini; LIMA, Luciana Leite. Planejamento Municipal: institucionalidade, capacidades estatais e propostas de fortalecimento. **Boletim de Análise Político-Institucional**, [s. l.], n. 27, p. 69–77, 2021.

DENYER, David; TRANFIELD, David. Producing a systematic review. *In*: BUCHANAN, David; BRYMAN, Alan (ed.). **The SAGE Handbook of organizational Research Methods**. Thousand Oaks: Sage Publishing, 2009. p. 671–689.

DRYZEK, John S.; RIPLEY, Brian. The Ambitions of Policy Design. **Review of Policy Research**, [s. l.], v. 7, n. 4, p. 705–719, 1988.

ESCADA, Maria Isabel Sobral *et al.* Processos de ocupação nas novas fronteiras da Amazônia: o interflúvio do Xingu/ Iriri. **Estudos Avançados**, [s. l.], v. 19, n. 54, p. 9–23, 2005.

FEARNSIDE, Philip Martin; LAURANCE, William Frederick. Infraestrutura na Amazônica: as lições dos planos plurianuais. **CADERNO CRH**, [s. l.], v. 25, n. 64, 2012.

FERREIRINHA, Isabella Maria Nunes. **Planejamento Governamental**. Indaial: UNIASSELVI, 2016.

FILGUEIRAS, Fernando; SILVA, Barbara. Desenhando políticas e governança de dados para cidades inteligentes: ensaio teórico com o uso da IAD Framework para analisar políticas orientadas por dados. **Revista de Administração Pública**, [s. l.], v. 56, n. 4, p. 508–528, 2022.

FISCHER, Frank; FORESTER, John. **Confronting values in policy analysis: The politics of criteria**. Beverly Hills, CA: Sage Publishing, 1987.

FORESTER, John. **Planning in the face of power**. Berkeley, CA: University of California Press, 1989.

FUSCO, Floriana; MARSILIO, Marta; GUGLIELMETTI, Chiara. Co-production in health policy and management: a comprehensive bibliometric review. **BMC Health Services Research**, [s. l.], v. 20, n. 1, p. 504, 2020.

GARCIA, Adir Valdemar; HILLESHEIM, Jaime. Pobreza e desigualdades educacionais: uma análise com base nos Planos Nacionais de Educação e nos Planos Plurianuais Federais. **Educar em Revista**, [s. l.], n. spe.2, p. 131–147, 2017.

GIBSON, Clark C.; OSTROM, Elinor; AHN, T.K. The concept of scale and the human dimensions of global change: a survey. **Ecological Economics**, [s. l.], v. 32, n. 2, p. 217–239, 2000.

GODINHO, Tatau. Construir a igualdade combatendo a discriminação. *In*: GODINHO, Tatau; SILVEIRA, Maria Lúcia (ed.). **Políticas públicas e igualdade de gênero**. São Paulo: Coordenadoria Especial da Mulher, 2003. (Cadernos da Coordenadoria Especial da Mulher, 8). p. 188.

GOMES, Marcus Vinícius Peinado; ALVES, Mário Aquino. Como se cria um Ministério? O processo de cooptação como mecanismo de distensão na relação entre movimentos sociais e Estado. **Revista de Administração Pública**, [s. l.], v. 51, n. 3, p. 388–406, 2017.

GOREN, Talia; BEERI, Itai; VASHDI, Dana R. Framing policies to mobilize citizens' behavior during a crisis: Examining the effects of positive and negative vaccination incentivizing policies. **Regulation & Governance**, [s. l.], v. 17, n. 2, p. 570–591, 2023.

HERMUS, Margot; VAN BUUREN, Arwin; BEKKERS, Victor. Applying design in public administration: a literature review to explore the state of the art. **Policy & Politics**, [s. l.], v. 48, n. 1, p. 21–48, 2020.

HÉRUBEL, Jean-Pierre V. M. Historical Bibliometrics: Its Purpose and Significance to the History of Disciplines. **Libraries & Culture**, [s. l.], v. 34, n. 4, p. 380–388, 1999.

HOOD, Christopher C. **The tools of government**. 1^a ed.ed. London: The Macmillan Press Ltda, 1983.

HOWLETT, Michael. Aligning Policy Tools and Their Targets: Nudging and Utility Maximization in Policy Design. *In*: HOWLETT, Michael; ISHANI, Mukherjee (ed.). **Routledge Handbook of Policy Design**. New York: Routledge, 2018a. p. 106–121.

HOWLETT, Michael. Challenges in applying design thinking to public policy: dealing with the varieties of policy formulation and their vicissitudes. **Policy & Politics**, [s. l.], v. 48, n. 1, p. 49–65, 2020.

HOWLETT, Michael. From the 'old' to the 'new' policy design: design thinking beyond markets and collaborative governance. **Policy Sciences**, [s. l.], v. 47, n. 3, p. 187–207, 2014.

HOWLETT, Michael. Policy instruments and policy design choices: selecting substantive and procedural tools in public policymaking. *In*: HOWLETT, Michael; MUKHERJEE, Ishani (ed.). **Routledge Handbook of Policy Design**. New York: Routledge, 2018b. p. 77–86.

HOWLETT, Michael. The lessons of failure: learning and blame avoidance in public policy-making. **International Political Science Review**, [s. l.], v. 33, n. 5, p. 539–555, 2012.

HOWLETT, Michael. What is a policy instrument? Tools, mixes, and implementation styles. *In*: ELIADIS, Pearl; HILL, Margaret M.; HOWLETT, Michael (ed.). **Designing government: from instruments to governance**. Québec: McGill-Queen's University Press, 2005. p. 31–50.

HOWLETT, Michael; LEJANO, Raul P. Tales From the Crypt: The Rise and Fall (and Rebirth?) of Policy Design. **Administration & Society**, [s. l.], v. 45, n. 3, p. 357–381, 2013.

HOWLETT, Michael; MUKHERJEE, Ishani. Policy Design and Non-Design: Towards a Spectrum of Policy Formulation Types. **Politics and Governance**, [s. l.], v. 2, n. 2, p. 57–71, 2014.

HOWLETT, Michael; MUKHERJEE, Ishani. The Contribution of Comparative Policy Analysis to Policy Design: Articulating Principles of Effectiveness and Clarifying Design Spaces. **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, [s. l.], v. 20, n. 1, p. 72–87, 2018a.

HOWLETT, Michael; MUKHERJEE, Ishani. The importance of policy design: effective processes, tools and outcomes. *In*: HOWLETT, Michael; MUKHERJEE, Ishani (ed.). **Routledge Handbook of Policy Design**. New York, NY: Routledge, 2018b. p. 3–19.

- HOWLETT, Michael; MUKHERJEE, Ishani; WOO, Jun Jie. From tools to toolkits in policy design studies: the new design orientation towards policy formulation research. **Policy & Politics**, [s. l.], v. 43, n. 2, p. 291–311, 2015.
- HOWLETT, Michael; RAMESH, M. Designing for adaptation: Static and dynamic robustness in policy-making. **Public Administration**, [s. l.], v. 101, n. 1, p. 23–35, 2023.
- HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; CAPANO, Giliberto. The Micro-Dimensions of Policy Design: A Key Challenge for Real-World Policy Practice. **SSRN Electronic Journal**, [s. l.], 2023. Disponível em: <https://www.ssrn.com/abstract=4410177>. Acesso em: 2 abr. 2024.
- HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora**. 3ª ed.ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.
- HOWLETT, Michael; RAYNER, Jeremy. Coherence, congruence and consistency in policy mixes. In: HOWLETT, Michael; ISHANI, Mukherjee (org.). **Routledge Handbook of Policy Design**. New York, NY: Routledge, 2018. p. 389–403.
- HOWLETT, Michael; RAYNER, Jeremy. Design Principles for Policy Mixes: Cohesion and Coherence in ‘New Governance Arrangements’. **Policy and Society**, [s. l.], v. 26, n. 4, p. 1–18, 2007.
- HOWLETT, Michael; RAYNER, Jeremy. Globalization and Governance Capacity: Explaining Divergence in National Forest Programs as Instances of “Next-Generation” Regulation in Canada and Europe. **Governance**, [s. l.], v. 19, n. 2, p. 251–275, 2006.
- INGRAM, Helen; SCHNEIDER, Anne L. Policy analysis for democracy. In: MORAN, Michael; REIN, Martin; GOODIN, Robert (ed.). **The Oxford Handbook of Public Policy**. Oxford: Oxford University Press, 2008. p. 169–189.
- INGRAM, Helen; SCHNEIDER, Anne; DELEON, Peter. Social construction and policy design. In: SABATIER, Paul A. (ed.). **Theories of the policy process**. Boulder: Westview Press, 2007. p. 93–126.
- JACKSON FILHO, José Marçal. Engajamento no trabalho, impedimentos organizacionais e adoecer: a contribuição da Ergonomia da Atividade no setor público brasileiro. **Revista Brasileira de Saúde Ocupacional**, [s. l.], v. 40, n. 131, p. 98–108, 2015.
- JUNJAN, Veronica. Policy design: just a fad or a fundamental concept? (Or how to deal with policy design in interesting times). In: DE VRIES, M. S.; NEMEC, J.; JUNJAN, Veronica (ed.). **The Choice-Architecture behind Policy Designs: From Policy Design to Policy Practice in the European Integration Context**. [S. l.]: NISPAcee, 2020. p. 21–31.
- KERN, Florian; HOWLETT, Michael. Implementing transition management as policy reforms: a case study of the Dutch energy sector. **Policy Sciences**, [s. l.], v. 42, n. 4, p. 391–408, 2009.
- KHAIRE, Manav. Exclusion by design: a case study of an Indian urban housing subsidy scheme. **Policy and Society**, [s. l.], v. 42, n. 4, p. 493–505, 2023.

- KLANG, David; WALLNÖFER, Maria; HACKLIN, Fredrik. The Business Model Paradox: A Systematic Review and Exploration of Antecedents. **International Journal of Management Reviews**, [s. l.], v. 16, n. 4, p. 454–478, 2014.
- KLEIN, Flávio Bordino; GONÇALVES-DIAS, Sylmara Lopes F; OLIVIERI, Cecília. As transferências voluntárias do governo federal para a gestão de resíduos sólidos urbanos: um estudo da Região Metropolitana de São Paulo. **Cadernos MetrÓpole**, [s. l.], v. 22, n. 48, p. 457–478, 2020.
- KOSKI, Chris; MANSON, Paul. Policy design receptivity and target populations: A social construction framework approach to climate change policy. **Policy Studies Journal**, [s. l.], p. psj.12520, 2023.
- LEE, Celia; MA, Liang. The Role of Policy Labs in Policy Experiment and Knowledge Transfer: A Comparison across the UK, Denmark, and Singapore. **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, [s. l.], v. 22, n. 4, p. 281–297, 2020.
- LEMOS, Clara C. Planejamento do turismo em âmbito federal: uma análise dos instrumentos utilizados e dos investimentos no setor. **Revista de Administração Pública**, [s. l.], v. 47, n. 6, p. 1401–1427, 2013.
- LESSA, Antônio Carlos; COUTO, Leandro Freitas; FARIAS, Rogério De Souza. Política externa planejada: os planos plurianuais e a ação internacional do Brasil, de Cardoso a Lula (1995-2008). **Revista Brasileira de Política Internacional**, [s. l.], v. 52, n. 1, p. 89–109, 2009.
- LEVIN, Kelly *et al.* Overcoming the tragedy of super wicked problems: constraining our future selves to ameliorate global climate change. **Policy Sciences**, [s. l.], v. 45, n. 2, p. 123–152, 2012.
- LEWIS, Jenny M. The limits of policy labs: characteristics, opportunities and constraints. **Policy Design and Practice**, [s. l.], v. 4, n. 2, p. 242–251, 2021.
- LEWIS, Jenny M; MCGANN, Michael; BLOMKAMP, Emma. When design meets power: design thinking, public sector innovation and the politics of policymaking. **Policy & Politics**, [s. l.], v. 48, n. 1, p. 111–130, 2020.
- LIMA, Luciana Leite *et al.* Planejamento governamental nos municípios brasileiros: em direção a uma agenda de pesquisa. **Cadernos EBAPE.BR**, [s. l.], v. 18, n. 2, p. 323–335, 2020a.
- LIMA, Luciana Leite *et al.* Plano Plurianual como proxy para medir capacidades estatais: um estudo sobre o planejamento governamental nos municípios da região metropolitana de Porto Alegre. **urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, [s. l.], v. 12, p. e20190147, 2020b.
- LIMA, Luciana Leite; AGUIAR, Rafael Barbosa De; LUI, Lizandro. Conectando problemas, soluções e expectativas: mapeando a literatura sobre análise do desenho de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciência Política**, [s. l.], n. 36, p. e246779, 2021.
- LIMA, Luciana Leite; AGUIAR, Rafael Barbosa de; LUI, Lizandro. Desenho de políticas e instrumentos de implementação. *In*: BRASIL, Felipe Gonçalves; CAPELLA, Ana Cláudia

Niedhardt (org.). **Abordagens Contemporâneas para a Análise de Políticas Públicas**. Rio de Janeiro: Editora da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2022a. p. 235–272.

LIMA, Luciana Leite; AGUIAR, Rafael Barbosa de; LUI, Lizandro. Desenho de políticas públicas: análise da robustez das políticas de desenvolvimento das capitais brasileiras. **Teoria & Pesquisa**, [s. l.], v. 31, n. 3, p. 1–26, 2022b.

LIMA, Luciana Leite; ROSA, Júlia Gabriele Lima da; AGUIAR, Rafael Barbosa de. Não Basta Ser Cidadão de Bem: a construção social dos beneficiários no Programa Auxílio Emergencial do governo federal para o enfrentamento da crise causada pela pandemia da COVID-19. **Revista Gestão & Políticas Públicas**, [s. l.], v. 11, n. 2, p. 256–273, 2021.

LINDER, Stephen H.; PETERS, B. Guy. Research perspectives on the design of public policy: implementation, formulation, and design. In: PALUMBO, Dennis J.; CALISTA, Donald J. (ed.). **Implementation and the policy process: opening up the black box**. Westport: Greenwood Press, 1990. p. 51–66.

LINDER, Stephen H.; PETERS, B. Guy. The Analysis of Design or the Design of Analysis?. **Review of Policy Research**, [s. l.], v. 7, n. 4, p. 738–750, 1988.

LOWI, Theodore J. American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory. **World Politics**, [s. l.], v. 16, n. 4, p. 677–715, 1964.

MACHADO, Cristiani Vieira; BAPTISTA, Tatiana Wargas De Faria; LIMA, Luciana Dias De. O planejamento nacional da política de saúde no Brasil: estratégias e instrumentos nos anos 2000. **Ciência & Saúde Coletiva**, [s. l.], v. 15, n. 5, p. 2367–2382, 2010.

MACHADO, Carlos Maurício Ruivo; BRAGA, Marcus Vinícius de Azevedo. Desafios na Retroalimentação do Planejamento: obstáculos e sinergias com as ações Dos órgãos de controle. In: CARDOSO JÚNIOR, José Celso (org.). **Planejamento Brasil século XXI: inovação institucional e refundação administrativa: elementos para o pensar e o agir**. Brasília: IPEA, 2015. p. 337–364.

MAGGETTI, Martino; TREIN, Philipp. Policy integration, problem-solving, and the coronavirus disease crisis: lessons for policy design. **Policy and Society**, [s. l.], v. 41, n. 1, p. 53–67, 2022.

MARENCO, André; STROHSCHOEN, Maria Tereza Blanco. ¿Cada uno en su lugar? Un análisis de la producción científica sobre políticas públicas en el Brasil (1996-2016). **Estado abierto**, [s. l.], v. 3, n. 1, p. 1–29, 2018.

MARTINELLI, Nereide Lúcia *et al.* Regionalização e Rede de Atenção à Saúde em Mato Grosso. **Saúde e Sociedade**, [s. l.], v. 31, n. 4, p. e210195pt, 2022.

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de gestão pública contemporânea**. [S. l.]: Atlas, 2012.

MATUS, Carlos. **Adeus, Senhor Presidente: governantes governados**. São Paulo: Fundap, 1996a.

MATUS, Carlos. **Estratégias políticas: Chimpanzé, Maquiavel e Gandhi**. São Paulo: Fundap, 1996b.

- MAY, Peter J. Policy design and implementation. *In*: PETERS, B. Guy; PIERRE, John (ed.). **Handbook of public administration**. Beverly Hills, CA: Sage Publishing, 2003. p. 223–233.
- MAY, Peter J. Policy Design and Implementation. *In*: PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon (org.). **Handbook of public administration**. Second edition. Los Angeles: SAGE, 2012. p. 279–291.
- MAY, Peter J. Reconsidering Policy Design: Policies and Publics. **Journal of Public Policy**, [s. l.], v. 11, n. 2, p. 187–206, 1991.
- MCGANN, Michael; BLOMKAMP, Emma; LEWIS, Jenny M. The rise of public sector innovation labs: experiments in design thinking for policy. **Policy Sciences**, [s. l.], v. 51, n. 3, p. 249–267, 2018.
- MEGGINSON, Leon C. **Administração: conceitos e aplicações**. 4 ed.ed. São Paulo: Harba, 1998.
- MENDEZ, Nathalie. Do social constructions and gender mainstreaming in policy design affect the evaluation of the policy process? An analysis of a policy intervention in a postconflict society. **Social Science Quarterly**, [s. l.], v. 102, n. 4, p. 1699–1718, 2021.
- MICHELS, Ank. Innovations in democratic governance: how does citizen participation contribute to a better democracy?. **International Review of Administrative Sciences**, [s. l.], v. 77, n. 2, p. 275–293, 2011.
- MUKHERJEE, Ishani; BALI, Azad Singh. Policy effectiveness and capacity: two sides of the design coin. **Policy Design and Practice**, [s. l.], v. 2, n. 2, p. 103–114, 2019.
- NAGELS, Nora. Gender, the World Bank, and conditional cash transfers in Latin America. **International Feminist Journal of Politics**, [s. l.], v. 23, n. 5, p. 676–697, 2021.
- NAHUM, João Santos. Usos do território e poder do atraso em Barcarena (Pará). **Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía**, [s. l.], v. 20, n. 1, p. 47–54, 2011.
- OLEJNICZAK, Karol *et al.* Policy labs: the next frontier of policy design and evaluation?. **Policy & Politics**, [s. l.], v. 48, n. 1, p. 89–110, 2020.
- OLIVA, Jimena Cristina Gomes Aranda; KAUCHAKJE, Samira. As políticas sociais públicas e os novos sujeitos de direitos: crianças e adolescentes. **Revista Katálisis**, [s. l.], v. 12, n. 1, p. 22–31, 2009.
- OLLAIK, Leila Giandoni; ZILLER, Henrique Moraes. Concepções de validade em pesquisas qualitativas. **Educação e Pesquisa**, [s. l.], v. 38, n. 1, p. 229–242, 2012.
- OSTROM, Elinor. Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems. **American Economic Review**, [s. l.], v. 100, n. 3, p. 641–672, 2010.
- PAGNUSSAT, José Luiz. Arranjos Institucionais, Carreiras Públicas e a Capacidade de Planejamento do Estado Brasileiro. *In*: CARDOSO JÚNIOR, José Celso (org.). **Planejamento Brasil Século XI: inovação institucional e refundação administrativa: elementos para o pensar e o agir**. Brasília: IPEA, 2015. p. 185–234.

- PAPI, Luciana Pazini *et al.* A PEC 188/2019 e a Desarticulação do Planejamento Local: avaliação ex-ante da extinção da obrigatoriedade constitucional do Plano Plurianual. **Revista Brasileira de Administração Política**, [s. l.], v. 13, n. 2, p. 191–213, 2020a.
- PAPI, Luciana Pazini *et al.* O planejamento governamental e modelos de estado no Brasil: uma análise bibliométrica de três décadas de publicações do IPEA. *In*: CARDOSO JÚNIOR, José Celso (org.). **Planejamento governamental para céticos: evidências históricas e teóricas no Brasil**. São Paulo: Quanta, 2020b. p. 17–53.
- PAPI, Luciana Pazini; DEMARCO, Diogo Joel. Planejamento Governamental nos Municípios Brasileiros: um debate sobre a construção das capacidades estatais no RGS. *In*: 11º ENCONTRO ABCP, 2018, Curitiba. **11º Encontro ABCP**. Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 2018. p. 1–26.
- PARÉ, Guy *et al.* Synthesizing information systems knowledge: A typology of literature reviews. **Information & Management**, [s. l.], v. 52, n. 2, p. 183–199, 2015.
- PAULO, Luiz Fernando Arantes. O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica. **Revista do Serviço Público**, [s. l.], v. 61, n. 2, p. 171–187, 2014.
- PAULO, Luiz Fernando Arantes. Planejamento estratégico e gestão por resultados: o caso do Ministério da Saúde. **Physis: Revista de Saúde Coletiva**, [s. l.], v. 26, n. 3, p. 981–1007, 2016.
- PEREIRA, Rosângela Saldanha *et al.* Transversalidade de gênero e políticas sociais no orçamento do estado de Mato Grosso. **Revista Estudos Feministas**, [s. l.], v. 18, n. 2, p. 425–450, 2010.
- PERIANES-RODRIGUEZ, Antonio; WALTMAN, Ludo; VAN ECK, Nees Jan. Constructing bibliometric networks: A comparison between full and fractional counting. **Journal of Informetrics**, [s. l.], v. 10, n. 4, p. 1178–1195, 2016.
- PETEK, Ana *et al.* Unboxing the vague notion of policy goals: Comparison of Croatian public policies. **European Policy Analysis**, [s. l.], v. 7, n. 2, p. 451–469, 2021.
- PETERS, B. Guy. **Advanced introduction to public policy**. Massachusetts: Edward Elgar, 2015.
- PETERS, B. Guy *et al.* **Designing for Policy Effectiveness: Defining and Understanding a Concept**. 1. ed. [S. l.]: Cambridge University Press, 2018. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/product/identifier/9781108555081/type/element>. Acesso em: 14 fev. 2024.
- PETERS, B Guy. Designing institutions for designing policy. **Policy & Politics**, [s. l.], v. 48, n. 1, p. 131–147, 2020.
- PETERS, B. Guy. **Institutional theory in political science**. London: Pinter, 1999.
- PETERS, B Guy. The Politics of Tool Choice. *In*: SALAMON, Lester M (ed.). **The Tools of Government: a guide to the new governance**. [S. l.]: Oxford University Press Inc, 2002. p. 552–564.

PETTICREW, Mark; ROBERTS, Helen. **Systematic Reviews in the Social Sciences: A Practical Guide**. 1. ed. [S. l.]: Wiley, 2006. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/book/10.1002/9780470754887>. Acesso em: 10 dez. 2023.

PLUCHINOTTA, Irene *et al.* Integrating Problem Structuring Methods And Concept-Knowledge Theory For An Advanced Policy Design: Lessons From A Case Study In Cyprus. **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, [s. l.], v. 22, n. 6, p. 626–647, 2020.

PÓLVORA, Alexandre; NASCIMENTO, Susana. Foresight and design fictions meet at a policy lab: An experimentation approach in public sector innovation. **Futures**, [s. l.], v. 128, p. 102709, 2021.

REZENDE, Fernando. Planejamento no Brasil: Auge, Declínio e Caminhos para a Reconstrução. *In*: CARDOSO JÚNIOR, José Celso (org.). **A Reinvenção do Planejamento Governamental no Brasil**. Brasília: IPEA, 2011. v. 4, p. 177–239.

RODRIGUES, Tatiane Cosentino; ABRAMOWICZ, Anete. O debate contemporâneo sobre a diversidade e a diferença nas políticas e pesquisas em educação. **Educação e Pesquisa**, [s. l.], v. 39, n. 1, p. 15–30, 2013.

ROGGE, Karoline S. Designing complex policy mixes. *In*: HOWLETT, Michael; ISHANI, Mukherjee (ed.). **Routledge Handbook of Policy Design**. New York: Routledge, 2018. p. 34–58.

ROSA, Júlia Gabriele Lima da; LIMA, Luciana Leite; AGUIAR, Rafael Barbosa de. **Políticas Públicas: introdução**. 1ª ed.ed. Porto Alegre: Jacarta, 2021. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/223410/001127911.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

RUEDIGER, Marco Aurélio. Governo eletrônico e democracia: uma análise preliminar dos impactos e potencialidades na gestão pública. **Organizações & Sociedade**, [s. l.], v. 9, n. 25, p. 29–43, 2002.

SAGER, Fritz. Governance and Coercion. **Political Studies**, [s. l.], v. 57, n. 3, p. 537–558, 2009.

SAMPAIO, Rafael; LYCARIÃO, Diógenes. Eu quero acreditar! Da importância, formas de uso e limites dos testes de confiabilidade na Análise de Conteúdo. **Revista de Sociologia e Política**, [s. l.], v. 26, n. 66, p. 31–47, 2018.

SANTOS, Évani Larisse Dos *et al.* Cidades inteligentes e sustentáveis: percepções sobre a cidade de Curitiba/PR a partir dos planos plurianuais de 2014 a 2021. **urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, [s. l.], v. 14, p. e20210299, 2022.

SANTOS, Ana Lucia Carvalho *et al.* Efeitos de mudanças regulatórias no microcrédito no desempenho financeiro e social de cooperativas de crédito brasileiras. **Revista Contabilidade & Finanças**, [s. l.], v. 30, n. 81, p. 338–351, 2019.

SANTOS, EugênioAndradeVilela dos. O Confronto entre o Planejamento Governamental e o PPA. *In*: CARDOSO JÚNIOR, José Celso (org.). **A Reinvenção do Planejamento Governamental no Brasil**. Brasília: IPEA, 2011. v. 4, p. 307–336.

- SANTOS, Priscilla Ribeiro Dos; CÔRTEZ, Soraya Vargas; MARGARITES, Gustavo Conde. Da tutela à cidadania: construção social das imagens dos usuários da Política de Assistência Social. **Sociedade e Estado**, [s. l.], v. 37, n. 1, p. 245–270, 2022.
- SANTOS, Maria Nazaré Francisco; LIMA, Luciana Leite; AGUIAR, Rafael Barbosa De. Primeira Infância Melhor em tempos de pandemia: avaliação do (re)desenho. **Revista Brasileira de Avaliação**, [s. l.], v. 11, n. 3 spe, p. e112522, 2022.
- SANTOS, Guilherme Kraus Dos; RAUPP, Fabiano Maury. Monitoramento e avaliação de resultados dos programas governamentais delineados no PPA. **Revista de Administração Pública**, [s. l.], v. 49, n. 6, p. 1429–1451, 2015.
- SCHAFFRIN, André; SEWERIN, Sebastian; SEUBERT, Sibylle. Toward a Comparative Measure of Climate Policy Output. **Policy Studies Journal**, [s. l.], v. 43, n. 2, p. 257–282, 2015.
- SCHNEIDER, Anne L. Policy design and transfer. In: ARARAL, Eduardo *et al.* (ed.). **Routledge Handbook of Public Policy**. Abinddon: Routledge, 2015. p. 217–228.
- SCHNEIDER, Anne; INGRAM, Helen. Behavioral Assumptions of Policy Tools. **The Journal of Politics**, [s. l.], v. 52, n. 2, p. 510–529, 1990.
- SCHNEIDER, Anne L.; INGRAM, Helen. **Policy design for democracy**. Lawrence, KS: University of Kansas Press, 1997.
- SCHNEIDER, Anne; INGRAM, Helen. Systematically Pinching Ideas: A Comparative Approach to Policy Design. **Journal of Public Policy**, [s. l.], v. 8, n. 1, p. 61–80, 1988.
- SIDDIKI, Saba. **Understanding and Analyzing Public Policy Design**. 1. ed. [S. l.]: Cambridge University Press, 2020. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/product/identifier/9781108666985/type/element>. Acesso em: 10 fev. 2024.
- SILVA, Christian Luiz Da; RAULI, Fabiano De Castro. Avaliação de políticas públicas para o desenvolvimento sustentável: um estudo de caso dos programas de educação de Curitiba de 1998 a 2005. **Semestre Económico**, [s. l.], v. 12, n. 23, 2009.
- SNYDER, Hannah. Literature review as a research methodology: An overview and guidelines. **Journal of Business Research**, [s. l.], v. 104, p. 333–339, 2009.
- SOARES, Felipe Bonow *et al.* Desinformação sobre o Covid-19 no WhatsApp: a pandemia enquadrada como debate político. **Ciência da Informação em Revista**, [s. l.], v. 8, n. 1, p. 74–94, 2021.
- SOREMI, Titilayo; DOGO, Sefina. Gender and policy response to COVID-19 in Canada and Scotland. **Policy Design and Practice**, [s. l.], p. 1–19, 2021.
- SOTO-SIMEONE, Aracely; SIRÉN, Charlotta; ANTRETTTER, Torben. New Venture Survival: A Review and Extension. **International Journal of Management Reviews**, [s. l.], v. 22, n. 4, p. 378–407, 2020.

- SOUZA, Matheus Silveira De. A Construção Social do Público-Alvo e o Desenho da Política Pública: Análise Comparativa da Operação Centro Legal e do Programa de Braços Abertos. **Revista Eletrônica Direito e Política**, [s. l.], v. 14, n. 2, p. 425, 2019.
- SOUZA, Antônio Ricardo De. As trajetórias do planejamento governamental no Brasil: meio século de experiências na administração pública. **Revista do Serviço Público**, [s. l.], v. 55, n. 4, p. 5–29, 2014.
- TAVARES, Jeferson Cristiano. Eixos: novo paradigma do planejamento regional? Os eixos de infraestrutura nos PPA's nacionais, na Iirsa e na macrometrópole paulista. **Cadernos Metrópole**, [s. l.], v. 18, n. 37, p. 671–695, 2016.
- TERLIZZI, Andrea. Narratives in power and policy design: the case of border management and external migration controls in Italy. **Policy Sciences**, [s. l.], v. 54, n. 4, p. 749–781, 2021.
- TINBERGEN, Jan. **The design of development**. Baltimore, MD: The John Hopkins University Press, 1958.
- TORRACO, Richard J. Writing Integrative Literature Reviews: Guidelines and Examples. **Human Resource Development Review**, [s. l.], v. 4, n. 3, p. 356–367, 2005.
- TRANFIELD, David; DENYER, David; SMART, Palminder. Towards a Methodology for Developing Evidence-Informed Management Knowledge by Means of Systematic Review. **British Journal of Management**, [s. l.], v. 14, n. 3, p. 207–222, 2003.
- TURNBULL, Nick. Policy design: Its enduring appeal in a complex world and how to think it differently. **Public Policy and Administration**, [s. l.], v. 33, n. 4, p. 357–364, 2018.
- VAN BUUREN, Arwin *et al.* Improving public policy and administration: exploring the potential of design. **Policy & Politics**, [s. l.], v. 48, n. 1, p. 3–19, 2020.
- VAN ECK, Nees Jan; WALTMAN, Ludo. Software survey: VOSviewer, a computer program for bibliometric mapping. **Scientometrics**, [s. l.], v. 84, n. 2, p. 523–538, 2010.
- VIRANI, Altaf; WELLSTEAD, Adam M.; HOWLETT, Michael. Where is the policy? A bibliometric analysis of the state of policy research on medical tourism. **Global Health Research and Policy**, [s. l.], v. 5, n. 1, p. 19, 2020.
- WEILLER, José Alexandre Buso; MENDES, Áquilas Nogueira. O Orçamento por Desempenho como ferramenta para gestão e avaliação da política de saúde no município de São Bernardo do Campo, no período 2006 a 2012. **Saúde em Debate**, [s. l.], v. 40, n. 110, p. 36–52, 2016.
- ZAGO, Valéria Cristina Palmeira; BARROS, Raphael Tobias De Vasconcelos. Gestão dos resíduos sólidos orgânicos urbanos no Brasil: do ordenamento jurídico à realidade. **Engenharia Sanitaria e Ambiental**, [s. l.], v. 24, n. 2, p. 219–228, 2019.
- ZAMBL, Andréa Araújo Diniz Matos; RAMACCIOTTI, Barbara Lucchesi. O Problema da Vulnerabilidade das Mulheres Negras e a Análise do Programa Bolsa Família. *In*: IV CONGRESSO INTERNACIONAL UNIFIEO, 2019, Osasco. (Anna Candida da Cunha Ferraz & Fernando Pavan Baptista, Org.) **IV Congresso Internacional UNIFIEO: métodos**

do caso e direitos fundamentais: proteção das minorias e grupos vulneráveis na América Latina. Osasco: EDIFIEO, 2019. p. 40–43.

ZHA, Dongmei *et al.* An Assessment of Brand Experience Knowledge Literature: Using Bibliometric Data to Identify Future Research Direction. **International Journal of Management Reviews**, [s. l.], v. 22, n. 3, p. 287–317, 2020.