

UNIVERSIDADE COMUNITÁRIA DA REGIÃO DE CHAPECÓ - UNOCHAPECÓ
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM POLÍTICAS SOCIAIS E
DINÂMICAS REGIONAIS
(MESTRADO PROFISSIONAL)

NEMÉSIO CARLOS DA SILVA

PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DOS PLANOS PLURIANUAIS
EM MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE

CHAPECÓ-SC, 2016

Nemésio Carlos da Silva



**BOLSISTA DO
PROGRAMA UNIEDU PÓS GRADUAÇÃO**

**PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DOS PLANOS PLURIANUAIS
EM MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Mestrado Profissional em Políticas Sociais e Dinâmicas Regionais, da Universidade Comunitária da Região de Chapecó – UNOCHAPECÓ, como requisito final para obtenção do título de Mestre em Políticas Sociais e Dinâmicas Regionais.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Rosana Maria Badalotti

CHAPECÓ-SC, set. 2016

Ficha catalográfica

S586p	Silva, Nemésio Carlos da Processo de construção dos planos plurianuais em municípios de pequeno porte / Nemésio Carlos da Silva. 2016. 137 p. Dissertação (Mestrado em Políticas Sociais e Dinâmicas Regionais) - Universidade Comunitária da Região de Chapecó, 2016 Inclui bibliografias 1. Administração municipal. 2. Orçamento municipal. I. Badalotti, Rosana Maria. II. Título. CDD 21 -- 352
-------	--

Catálogo elaborado por Daniele Lopes CRB 14/989
Biblioteca Central da Unochapecó

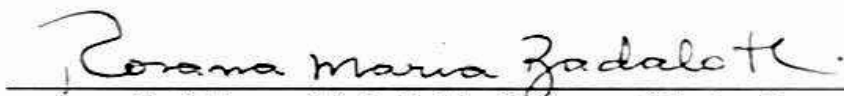

UNOCHAPECÓ

UNIVERSIDADE COMUNITÁRIA DA REGIÃO DE CHAPECÓ
Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais e Dinâmicas Regionais

**PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DOS PLANOS PLURIANUAIS
EM MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE**

Nemésio Carlos da Silva

Esta dissertação foi julgada adequada para a obtenção do grau de
Mestre em Políticas Sociais e Dinâmicas Regionais
sendo aprovado em sua forma final.

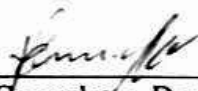


Profª. Rosana Maria Badalotti, Dra. em Ciências Humanas
Orientadora

BANCA EXAMINADORA



Prof. Sérgio Luis Allebrandt, Dr. em Desenvolvimento Regional



Profª. Dunia Comerlatto, Dra. em Serviço Social



Prof. Cláudio Machado Maia, Dr. em Desenvolvimento Rural

Chapecó, 21 de setembro de 2016.

AGRADECIMENTOS

Sempre que agradecemos as pessoas, corremos um grande risco de promover injustiças, não valorizando em nossos sentimentos tudo aquilo que deveríamos manifestar ou não se lembrando de mencionar pessoas que direta ou indiretamente fizeram e fazem parte de nossas vidas, portanto corresponsáveis por este momento.

Assim, compartilho minha alegria e agradecimentos:

Com todos os professores e colegas de mestrado pelos momentos de aprendizagem e de crescimento cidadão;

Com a Rosana, minha amiga e orientadora, pelo apoio e confiança, e pelo exercício de paciência e educadora;

Com a Lisa e o Francisco pelo apoio e pelas provocações na volta a condição de aluno e pelos desafios para com o ensino e a pesquisa;

Com os colegas de trabalho, no Planejamento e Gestão e hoje na Secretaria de Educação, em especial ao Oracílio Costella (*in memorian*) e a Izabel pelo apoio, estímulo e auxílio nas tarefas do dia a dia e que me permitiram completar este estudo;

Com os coordenadores municipais dos Planos Plurianuais Municipais pela recepção e diálogo agradável nas entrevistas realizadas e pela franqueza e confiança das manifestações, esperançosos por mudanças no processo de elaboração deste importante instrumento de planejamento e orçamento;

Com a Associação dos Municípios do Oeste de Santa Catarina que acreditou nas contribuições que poderíamos trazer na qualificação da gestão pública municipal regional;

Com o Prefeito Luciano Buligon, que ao conhecer a proposta de intervenção, imediatamente a adotou (*Ouvindo Nosso Bairro*), promovendo adequações e melhorias;

Com todos os amigos que direta ou indiretamente permitiram que este trabalho fosse apresentado.

Por fim, e não menos importante, agradeço em especial ao PROGRAMA UNIEDU PÓS GRADUAÇÃO, por viabilizar economicamente o meu mestrado e por acreditar no momento da seleção de projetos na contribuição do mesmo com a administração pública e com a região.

OBRIGADO DE CORAÇÃO POR FAZEREM PARTE DE MINHA VIDA!

EPIGRAFE

Associo-me, reverencio e compartilho Manuel de Souza (31 de maio de 2007, em *Luanda, Angola, África*) em homenagem ao homem do século Nelson Mandela, que reuniu as virtudes da humanidade, da ética e da sabedoria, mostrando-nos em sua teoria e prática de que é possível construir um mundo melhor, uno, sem preconceitos de qualquer natureza, com homens e mulheres livres.

Desafia-nos a fazer de nosso espaço local um espaço de vida plena, para todos, com democracia e transparência público-social.

“Mandela Madiba”

Prenderam-no
Humilharam-no
Encarceram-lhe o corpo
Mas não conseguiram reter-lhe a alma
Não foram capazes de retirar-lhe o amor do coração
Foram impotentes para o desmotivar
Incapazes de lhe impor ódio e raiva
Pois ele foi sempre digno...
Manteve-se firme em seus nobres desígnios
Forte em seu caminho para a liberdade
Fixo em seus objetivos para atingir a igualdade
Mostrou grande exemplo de dignidade a todos
Tornou todos iguais perante a lei
Demoliu as diferenças de direitos
Foi líder e pai de uma nova nação arco-íris
Ensinou a tolerância e a liberdade a uns e outros
Perdoou a quem o trancou e privou do Mundo exterior...
Transformou a terra comum em esperança e justiça
Abriu as paredes e o arame farpado à democracia
Abraçou a todos sem distinção de cor ou poder
Cantou um novo hino da alegria de uma pátria renascida
Celebrou o início de uma nova era da humanidade
Deixou que a festa fosse dançada em espírito de paz nacional
Deu as mãos a todos os seus compatriotas e juntou-se-lhes
Criando uma nova nação movida pela unidade
Ele é um herói e pertence agora a todos nós...

Viva para sempre em nossos peitos o Madiba...da África...Livre

RESUMO

SILVA, N. C.. Processo de construção dos Planos Plurianuais em municípios de pequeno porte. 2016. 137 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Sociais e Dinâmicas Regionais) - Universidade Comunitária da Região de Chapecó (UNOCHAPECÓ).

Introdução: O estudo apresentado relaciona-se à gestão pública, mais especificamente ao planejamento governamental e ao orçamento municipal, contemplando a linha de pesquisa Problemáticas Regionais e Políticas Sociais do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Políticas Sociais e Dinâmicas Regionais da Universidade Comunitária da Região de Chapecó, que apoia a promoção de estudos que subsidiem a formulação, execução e avaliação de políticas públicas e sociais relativas às problemáticas da região. A Constituição Federal de 1988 determina a todos os entes federados a elaboração do Plano Plurianual (PPA), como instrumento de gestão de médio prazo, contendo as diretrizes, os objetivos, estratégias, metas e ações da administração pública, além de definir os recursos orçamentários de investimentos, receitas e despesas e indicadores de monitoramento para o período de quatro anos. **Objetivos:** Analisar o processo de construção de Planos Plurianuais Municipais (PPAM 2014-2017) em municípios de pequeno porte da Associação dos Municípios do Oeste de Santa Catarina (AMOSC), considerando em sua elaboração a integração entre os órgãos municipais e planos setoriais, planos de governo e formas de participação social, e propor aos gestores municipais envolvidos uma metodologia de elaboração, monitoramento e avaliação do PPAM, de forma estratégica, democrática e participativa. **Material e Método:** O estudo é qualitativo, constando de entrevistas com coordenadores municipais responsáveis pelo planejamento orçamentário, e a coleta de dados através da exploração de fontes documentais, como planos de governo, planos setoriais e PPAM 2014-2017. **Resultados:** Embora se configure mais de 25 anos de exercício dos dispositivos legais definidos para a elaboração dos Planos Plurianuais Municipais, ainda são elaborados pela totalidade das administrações municipais, como um documento formal, meramente financeiro e contábil. Fica demonstrada a dificuldade de se estabelecer o diálogo entre o técnico e o político, e estes com o social. Os gestores municipais estão muito distantes do planejamento governamental, comprometendo a gestão pública com o exercício de modelos tradicionais. Destaca-se também a baixa participação social na função de gestão, planejamento e orçamento, não somente pelas obrigações legais, mas pela falta de vontade política dos gestores em democratizar plenamente a gestão, trazendo para o debate político e público os setores produtivos e os movimentos organizados da sociedade civil, reconhecendo o papel da administração e do poder local no seu desenvolvimento. **Conclusão:** Embora desmotivados pelo processo centralizado praticado em seus municípios, com a distância e descaso dos gestores para com o planejamento e o orçamento, é evidente a esperança dos coordenadores do PPAM pela discussão e implantação de novas metodologias, da necessidade de um novo paradigma de gestão frente ao modelo tradicional ainda hoje praticado nos municípios, que contemple ações estratégicas de desenvolvimento local/regional, orientado por mecanismos de governança mais democráticos, participativos e transparentes.

Palavras-chaves: Gestão Pública. Planejamento Governamental. Orçamento Municipal.

ABSTRACT

SILVA, N. C.. The construction process of the multiannual plans in small municipalities. 2016. 137 f. Dissertation (Master's degree in Social Politics and Regional Dynamics) - Community University of Region of Chapecó (UNOCHAPECÓ).

Introduction: The present study is related to public administration, specifically the government planning and the municipal budget, contemplating the line of research Issues Regional and Social Politics of the Graduate Stricto Sensu Program in Social Politics and Regional Dynamics) - Community University of Region of Chapecó, which supports the promotion of studies that support the formulation, implementation and evaluation of public and social politics related to the problems of the region. The Federal Constitution of 1988 provides to all federal agencies the preparation of the Multiannual Plan (PPA), as medium-term management tool, containing the guidelines, objectives, strategies, goals and actions of government and defines the budgetary resources investment, income and expenses and monitoring indicators for the period of four years. **Objectives:** To analyze the process of construction of multiannual plans (PPAM 2014-2017) in small municipalities of the Association of Municipalities of the western Santa Catarina (AMOSC), whereas in its drafting the integration between the municipal bodies and sectorial plans, plans of government and forms of social participation, and propose to municipal managers involved a method for preparing, monitoring and evaluation of the PPAM, strategic way, democratic and participatory. **Material and Method:** The study is qualitative, consisting of interviews with municipal coordinators responsible for budget planning, and data collection through the exploration of documentary sources, as plans of government, sectorial plans and PPAM 2014-2017. **Results:** Although it is set more than 25 years of exercise of legal devices defined for the preparation of multi-annual plans municipal, are still produced by the totality of the municipal administrations, as a formal document, mainly financial and accounting. Is demonstrated the difficulty of establishing dialog between technical and political, and these with the social. The municipal managers are very far from governmental planning, compromising the public administration with the exercise of traditional models. Also noteworthy is the low social participation in the function of management, planning and budget, not only by legal obligations, but the lack of political will of managers in making full use of the management, bringing to the political debate and public the productive sectors and movements organized civil society, recognizing the role of the administration and local government in its development. **Conclusion:** Though unmotivated by the centralized process practiced in their municipalities, with the distance and indifference of managers for planning and budget, clearly the hope of the PPAM coordinators for the discussion and implementation of new methodologies, the need for a new paradigm of management outside the traditional model still practiced in the municipalities, that includes strategic actions of local/regional development, driven by governance mechanisms more democratic, participatory and transparent.

Keywords: Public Management. Government planning. Municipal budget.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1:	Mapa de Santa Catarina com a localização dos municípios pertencentes à AMOSC; Mapa com a identificação dos municípios que compõem a AMOSC e relação dos municípios objeto da pesquisa.....	21
Figura 2:	Principais componentes do orçamento-programa.....	47
Figura 3:	Variáveis do Planejamento Estratégico Situacional – PES.....	69
Figura 4:	Relacionamento entre as peças do Sistema Orçamentário Brasileiro.....	72
Quadro 1:	Síntese dos tipos de administração pública.....	36
Quadro 2:	Periodização para o estudo conjunto do planejamento governamental e da gestão pública no Brasil (1889-2015).....	37
Quadro 3:	Características da Antiga Administração Pública, Nova Gestão Pública e Novo Serviço Público.....	42
Quadro 4:	Planos Plurianuais do governo federal e seus objetivos.....	50
Quadro 5:	Técnicas orçamentárias/Tipos de orçamentos públicos.....	52
Quadro 6:	<i>Continuum</i> da participação e eficácia política do controle social.....	89
Quadro 7:	Roteiro básico e mínimo para o levantamento de dados.....	107
Quadro 8:	Metodologia de análise para a elaboração do orçamento-programa.....	112
Diagrama 1:	Processo integrado de Planejamento e Orçamento.....	80

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Dados dos municípios pertencentes à AMOSC.....	22
--	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
AMOSC	Associação dos Municípios do Oeste de Santa Catarina
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
APAE	Associação dos Pais e Amigos dos Excepcionais
CF	Constituição Federal de 1988
CEP	Comitê de Ética em Pesquisa
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
ENAPG	Encontro Nacional de Administração Pública e Governo
FECAM	Federação Catarinense de Municípios
FOFA	Forças e Oportunidades, Fraquezas e Ameaças
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
ICMS	Imposto de Circulação de Mercadorias
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDH-M	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LAI	Lei de Acesso à Informação
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LOM	Lei Orgânica Municipal
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MOG	Ministério do Orçamento e Gestão
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
NAP	Nova Administração Pública
NBC T16	Norma Brasileira de Contabilidade
NBR	Norma Brasileira Registrada
NGP	Nova Gestão Pública
PAEG	Plano de Ação Econômica do Governo
PDM	Plano Diretor Municipal
PEF	Programa de Estabilidade Fiscal

PEM	Plano Estratégico Municipal
PES	Plano Estratégico Situacional
PIB	Produto Interno Bruto
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PP	Partido Progressista
PPS	Partido Popular Socialista
PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento (PND I e PND II)
PODe	Planejamento e Orçamento Democráticos
PPA	Plano Plurianual
PPAM	Plano Plurianual Municipal
PPP	Parceria Público-Privada
RREO	Relatório Resumido da Execução Orçamentária
RGF	Relatório de Gestão Fiscal
RSP	Revista do Serviço Público
SEF-SC	Secretaria do Estado da Fazenda – Santa Catarina
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TCE/SC	Tribunal de Contas do Estado / Santa Catarina
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
SDR	Secretaria de Desenvolvimento Regional
UNOCHAPECÓ	Universidade Comunitária da Região de Chapecó
www	<i>World Wide Web</i>
ZOPP	Ziel Orientierte Projekt Planung

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	14
1.1 Contextualização do problema e justificativas do estudo.....	14
1.2 Objetivos e relevância do estudo.....	17
1.3 Metodologia aplicada ao estudo.....	19
1.3.1 Caracterização e estratégia do estudo.....	19
1.3.1.1 Universo e amostra do estudo.....	20
1.3.1.2 Procedimentos e etapas da pesquisa.....	23
1.3.2 Estrutura de apresentação do estudo.....	27
2. GESTÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA.....	29
2.1 Estado, gestão pública e boa governança.....	29
2.2 Modelos de Gestão Pública: da gestão patrimonialista à gestão gerencial	35
2.3 Os novos modelos de gestão pública: da gestão gerencial à gestão societal.....	40
3 PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E ORÇAMENTO MUNICIPAL.....	45
3.1 O orçamento-programa como instrumento de planejamento e orçamento.....	45
3.2 Elaboração do planejamento orçamentário municipal.....	48
3.3 Recursos e Estratégias utilizadas pela administração pública.....	54
3.4 Integração dos órgãos municipais e planos setoriais com o Plano Plurianual Municipal.....	76
3.5 Relação das prioridades do plano de governo com o Plano Plurianual Municipal.....	82
4 PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL.....	86
4.1 Participação social no processo de construção do Plano Plurianual Municipal.....	86
4.2 Transparência, acesso às informações e responsabilidade fiscal.....	94
5 CONSTRUINDO O PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO DEMOCRÁTICOS....	99
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	107
REFERÊNCIAS.....	117
Apêndice A: Tópico guia das entrevistas.....	131
Apêndice B: Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.....	132

1 INTRODUÇÃO

1.1 Contextualização do problema e justificativas do estudo

O tema do estudo realizado está relacionado à gestão pública, mais especificamente ao planejamento governamental e ao orçamento municipal, contemplando a linha de pesquisa Problemáticas Regionais e Políticas Sociais do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Políticas Sociais e Dinâmicas Regionais da Universidade Comunitária da Região de Chapecó (UNOCHAPECÓ), que apoia a promoção de estudos que subsidiem a formulação, execução e avaliação de políticas públicas e sociais relativas às problemáticas da região.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (BRASIL, 2015) determina a todos os entes federados a elaboração do Plano Plurianual (PPA) quadrienal, como instrumento de gestão de médio prazo, contendo as diretrizes, os objetivos, estratégias, metas e ações da administração pública, além de definir os recursos orçamentários de investimentos, receitas e despesas e indicadores de monitoramento para o período referido.

Para Paulo (2010, p.171), “é possível afirmar que a Constituição Federal atribuiu ao PPA um papel central de organização da ação do Estado, uma vez que submete a elaboração dos demais documentos de planejamento e orçamento às suas disposições”.

Derivam do PPA duas peças orçamentárias, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), responsáveis pela definição da aplicação das receitas. Garcia (2012, p.432) destaca que, além dos orçamentos anuais, devem ser compatíveis com o PPA, “todos os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na Constituição ou quaisquer outros instituídos durante um período de governo”.

[...] Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I – o Plano Plurianual;

II – as diretrizes orçamentárias;

III – os orçamentos anuais.

§1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada (BRASIL, 2015, art.165).

A Constituição Federal (CF) de 1988 constituiu o município como ente federativo, dotado de relativa autonomia, a exemplo do Distrito Federal, dos Estados e da União (art. 18), sendo que para Allebrandt *et al* (2011, p.108), esta autonomia apresenta aspectos semelhantes e distintos.

As semelhanças são ditadas pelos preceitos legais, principalmente as constantes na Constituição Federal ao definir a autonomia municipal através da eleição direta do prefeito, vice-prefeito e vereadores, e pela administração própria no que concerne ao seu peculiar interesse. Os aspectos diferenciais surgem das peculiaridades inerentes a cada município na forma do grau de desenvolvimento, extensão, demografia, tipos de atividades predominantes, aspectos culturais locais, etc. Estas diferenças, por sua vez, determinam também a concepção e utilização de diferentes modelos e instrumentos gerenciais definindo nuances e/ou estilos peculiares, bem como determinam a efetividade dos espaços públicos, pois os aspectos culturais e o estilo e perfil das administrações locais possibilitam que a participação da sociedade civil seja efetiva para a construção da cidadania e do desenvolvimento local/regional ou que se transforme em mera retórica através de processos de cooptação ou manipulação (ALLEBRANDT *et al*, 2011, p.108).

O texto constitucional, em seu artigo 165, responsabiliza o Poder Executivo pela elaboração deste instrumento de gestão, de forma conjunta com os demais planos e programas da administração, assim como a compatibilização de todos os orçamentos ao mesmo. Além disso, o artigo 74 responsabiliza o próprio Poder Executivo, o Poder Legislativo e o Poder Judiciário pela fiscalização e monitoramento pela execução de suas metas, programas e seu orçamento (BRASIL, 2015).

A obrigatoriedade do planejamento das ações públicas está explícita na Carta Magna, ao estabelecer que os investimentos públicos devam estar previstos no PPA, sob pena de crime de responsabilidade, o mesmo valendo para qualquer emenda a projetos de lei orçamentária (LDO e LOA), que somente serão possíveis se compatíveis com o mesmo, conforme os artigos 166 e 167 (BRASIL, 2015).

Além da obrigatoriedade legal e formal estabelecida pela Constituição Federal para elaboração e controle dos orçamentos públicos, a Lei Federal nº 4.320/1964 (BRASIL, 1964) e a Lei Complementar nº 101/2000 (BRASIL, 2000) fixam princípios e exigências a serem observados pelos gestores públicos. Juntamente com a LDO e LOA, o Plano Plurianual encontra sua fundamentação legal na Constituição Federal, na seção que trata dos orçamentos, no capítulo das finanças públicas.

Os Planos Plurianuais são elaborados no primeiro ano da gestão, para todos os entes federados, com vigência a partir do segundo ano até o término do primeiro ano da gestão seguinte, assegurando com isto a continuidade das ações de governo.

Nesta direção, o Plano Plurianual Municipal representa uma importante ferramenta de planejamento governamental e de gestão das políticas públicas, não somente pela obrigação constitucional de sua elaboração, mas principalmente pela necessidade que os municípios têm de racionalização dos recursos públicos frente à grande e crescente demanda de ações e serviços reclamados pela sociedade, caracterizando formas e capacidades de

governança resultantes da relação de legitimação dos governos com a sociedade através de mecanismos financeiros e administrativos de gestão pública, em sentido amplo.

Ao Estado tem sido demandado oferecer bens e serviços em maior quantidade e qualidade, sem aumento de custos e com maior transparência e equidade no gasto público. Redefinir e reorganizar os padrões de gestão pública num contexto de fortes mudanças advindas da democratização, de restrições fiscais e de competitividade são temas da agenda dos governantes (PARES; VALLE, 2006, p.235).

Para cumprir com este papel e ser um instrumento da gestão, a estrutura do PPA deve conter, basicamente, a mensagem, o projeto de lei e os anexos, conforme previsto nas orientações do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG).

1ª parte: **Mensagem:** Na Mensagem, normalmente se avalia a situação atual e as perspectivas para o futuro. É um texto de conteúdo predominantemente político e estratégico no qual o Prefeito afirma seus compromissos e expectativas. Na Mensagem devem constar os objetivos ou diretrizes maiores, os critérios para projeção da receita e os parâmetros para o orçamento. 2ª parte: **Projeto de lei:** Deve conter o período abrangido pelo Plano, seu conteúdo básico e os encaminhamentos para eventuais alterações em programas e projetos que compõem o plano, bem como prever um mecanismo para sua avaliação periódica e prazos de envio à Câmara de Vereadores. 3ª parte: **Anexos:** Aqui está contido o conteúdo normativo principal do planejamento. Os anexos são o conjunto de programas e ações que compõem o PPA, apresentando resumidamente em quadros e textos as classificações dos programas de acordo com objetivos, funções ou subfunções. As classificações do PPA devem ser harmonizadas ou equivalentes com as classificações utilizadas no orçamento, mas não precisam ser limitadas a ele. Há inúmeros modelos que podem ser adaptados que podem ser analisados (BRASIL, 2014a, p.33-34, grifo nosso).

Neste caminho, o PPA “deve estabelecer a ligação entre objetivos indicativos de Estado, presentes em um planejamento de longo prazo; políticas de governo, de médio prazo, e, finalmente, realização dos gastos previstos pelo orçamento anual” (PAULO, 2010, p.173).

Elaborar um plano de médio prazo, contendo metas, estratégias e programas ou políticas públicas a serem desenvolvidas num período de quatro anos, pressupõe a realização de planejamento, que pela sua natureza e exigências deveria ser estratégico e participativo, contemplando a participação social e integrando os diferentes órgãos do governo e seus respectivos planos setoriais, que por sua vez, devem ser aprovados pelos conselhos gestores de cada área.

Nas eleições municipais de 2012 surge outro componente importante na composição do Plano Plurianual Municipal, com a exigência de registro dos planos de governo, por ocasião do registro das candidaturas de prefeitos e vice-prefeitos, junto ao Cartório Eleitoral. Este documento é público e, embora não existam regras definidas quanto ao seu conteúdo ou

metodologia de elaboração, deve conter as prioridades para o município, proposto pelo candidato e submetido ao debate eleitoral.

1.2 Objetivos e relevância do Estudo

Constam como questões centrais e objetivas deste estudo, a análise e a obtenção de respostas sobre os recursos e as estratégias utilizadas pela administração pública na elaboração do Plano Plurianual Municipal (PPAM 2014-2017); a integração dos diferentes órgãos municipais em sua construção, e a sua relação com os programas e prioridades previstas nos respectivos planos setoriais; as formas de participação social neste processo; e, as dificuldades, entraves e possíveis conflitos existentes no processo de construção do PPAM.

Objetiva também este estudo, a proposição de metodologia de elaboração, monitoramento e avaliação do Plano Plurianual Municipal, de forma estratégica, democrática e participativa aos coordenadores responsáveis pela sua elaboração e aos gestores municipais dos municípios pertencentes à Associação dos Municípios do Oeste de Santa Catarina (AMOSC), posteriormente a aprovação da dissertação.

O tema pesquisado é pauta de debate atual, e o estudo das metodologias aplicadas na construção do PPAM 2014-2017, pelos municípios de pequeno porte pertencentes à Associação dos Municípios do Oeste de Santa Catarina (AMOSC), contribuirá com o aprendizado e a melhoria dos processos de gestão pública, especialmente no planejamento das ações de desenvolvimento local, orientado por mecanismos de governança mais participativos e democráticos.

Embora se configurem mais de 25 anos de exercício dos dispositivos legais definidos para sua elaboração, o projeto de pesquisa previu como hipótese, que os Planos Plurianuais Municipais 2014-2017 foram elaborados pela maioria das administrações municipais, como um documento formal, meramente financeiro e contábil, cumprindo apenas com as determinações jurídico-legais que exigem sua apresentação, construídos sem a devida participação social ou integração das diferentes secretarias de governo ou dos planos setoriais. Esta hipótese quanto ao processo de elaboração dos PPAM resultou de conhecimentos decorrentes principalmente de observações na vivência e participação em várias áreas da administração pública, inclusive de planejamento municipal, bem como de reflexões de alguns autores, como Giacomoni (2010, p. 74), ao classificar o PPA como um documento sem maior interesse por parte dos gestores, cumprindo somente as exigências legais.

Para Gil (2008, p. 41), a hipótese é a proposição testável que pode vir a ser a solução do problema. Trata-se de uma suposta resposta ao problema da pesquisa, que após a realização do estudo poderá ser validada ou não.

O Plano Plurianual Municipal (PPAM) não deve ser visto como uma mera peça contábil ou orçamentária, mas resultado de ampla participação social na definição de prioridades, programas, metas e prazos, que contribuam para a resolução dos problemas municipais, compatíveis com as receitas e despesas previstas, bem como de monitoramento através de indicadores para as ações e programas, definidos como

[...] informações que permitem descrever, classificar, ordenar, comparar ou quantificar de maneira sistemática aspectos de uma realidade e que atendam às necessidades dos tomadores de decisões. Se um indicador não reflete a realidade que se deseja medir ou não é considerado nos diversos estágios da elaboração e implementação de políticas, planos e programas, pode-se constatar um desperdício de tempo e recursos públicos (BRASIL, 2012a, p.7-8).

As respostas apresentadas ao problema trazem consequência positivas de ordem política e social, ao encontro com os ensinamentos de Gil (2008, p. 35), de que “a relevância prática do problema está nos benefícios que podem decorrer de sua solução”.

Outros movimentos recentes, dignos de registro, reforçam a relevância deste tema, dentre os quais, a marcha dos prefeitos a Brasília, cobrando maior participação na receita tributária nacional, para cobrir as despesas resultantes da ampliação de ações e serviços públicos e para investimentos em demandas sociais. Destacam-se também, as mobilizações sociais, pelas ruas de nosso país, contra a corrupção, na busca de maiores espaços de participação e no questionamento sobre prioridade e qualidade de gastos públicos. Estes dois movimentos refletem a necessidade de planejamento das políticas públicas, na busca da eficácia, eficiência e efetividade da gestão e da consolidação da democracia em nosso país, principalmente com ampliação dos espaços de participação e de controle social efetivo, com transparência nas ações administrativas.

Mais recentemente, esta relevância é reforçada pelo processo de *impeachment* contra a Presidente da República, que traz ao cenário político nacional o debate sobre a observância, pelos agentes políticos em todas as esferas de governo, de normas técnicas e legais relativas ao controle orçamentário e à Lei de Responsabilidade Fiscal, a transparência e a fidedignidade dos relatórios e demonstrativos contábeis no controle das contas públicas.

A prática denominada de “pedaladas fiscais”, segundo o parecer do relator do processo, Deputado Federal Jovair Arantes (2016), mascarada pela “contabilidade criativa”,

fere os “princípios da transparência, do planejamento e do próprio equilíbrio fiscal, valores caros no nosso ordenamento jurídico, tanto no plano constitucional quanto no estatuto de responsabilidade fiscal, conforme a Lei Complementar nº 101/2000 (LRF)”. Este processo abre a possibilidade de qualquer prefeito ter o seu mandato julgado nesta tipificação de crime.

Assim, pela relevância que o tema deste estudo representa para a gestão e planejamento dos municípios e pelo papel que estes desempenham como principais executores das políticas públicas, o estudo sobre o processo de construção dos Planos Plurianuais Municipais, apresenta-se como um desafio aos pesquisadores e gestores públicos, bem como às Instituições de Ensino Superior, em especial a UNOCHAPECÓ, identificada e comprometida com o desenvolvimento local e regional.

1.3 Metodologia Aplicada ao Estudo

1.3.1 Caracterização e Estratégia do Estudo

Em relação à forma da abordagem do problema, a pesquisa realizada foi qualitativa, tendo como foco a análise das diferentes dinâmicas ou metodologias utilizadas no processo de construção ou elaboração dos Planos Plurianuais Municipais, especialmente a partir da percepção dos coordenadores municipais responsáveis por este instrumento de planejamento, sem qualquer objetivo de quantificação de valores ou fundamentação estatística.

Para Sampieri, Collado e Lucio (2006, p.8), a pesquisa qualitativa caracteriza-se pela exploração dos fenômenos em profundidade, sendo basicamente conduzida em ambiente natural, com significados extraídos dos dados, não se fundamentando em estatística. Da mesma forma, para Minayo (2001, p.22), corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis. Para a autora (2012, p.626), “a análise qualitativa de um objeto de investigação concretiza a possibilidade de construção de conhecimento e possui todos os requisitos e instrumentos para ser considerada e valorizada como um construto científico”.

Fazer ciência é trabalhar simultaneamente com teoria, método e técnicas, numa perspectiva em que esse tripé se condicione mutuamente: o modo de fazer depende do que o objeto demanda, e a resposta ao objeto depende das perguntas, dos instrumentos e das estratégias utilizadas na coleta dos dados. À trilogia acrescento sempre que a qualidade de uma análise depende também da arte, da experiência e da capacidade de aprofundamento do investigador que dá o tom e o tempero do trabalho que elabora (MINAYO, 2012, p.622).

A pesquisa teve por objetivo a produção de conhecimentos para aplicação prática e à solução de problemas específicos e locais, que auxiliarão os gestores municipais na melhoria da gestão e do processo de planejamento.

Este estudo em seus objetivos foi exploratório, tendo como referência de análise os municípios, e descritivo das características observadas em cada processo de elaboração dos planos. Para Gil (2008, p.27), a pesquisa exploratória objetiva proporcionar visão geral, de tipo aproximativo, maior familiaridade com o problema, realizado especialmente quando o tema escolhido é pouco explorado, com vistas a torná-lo mais explícito ou a construir hipóteses. Para o autor, normalmente compõe-se de levantamento bibliográfico, entrevistas com pessoas que tiveram experiências práticas com o problema pesquisado e análise de exemplos que estimulem a compreensão.

Para o mesmo autor a pesquisa descritiva geralmente ocorre na forma de levantamento e envolve o uso de técnicas padronizadas de coleta de dados, como questionário e observação sistemática, sendo muito úteis para o estudo de opiniões e atitudes. As pesquisas descritivas são, juntamente com as exploratórias, as que habitualmente realizam os pesquisadores sociais preocupados com a atuação prática (GIL, 2008, p.57).

1.3.1.1 Universo e Amostra do Estudo

O estudo realizado contemplou a coleta de dados através da exploração de fontes documentais, observando alguns Planos Plurianuais Municipais, e alguns planos setoriais de municípios classificados de pequeno porte, pertencentes a Associação dos Municípios do Oeste de Santa Catarina (AMOSC), conforme a Figura 1, bem como delineamento *ex-post-facto*, ou seja, após a ocorrência dos eventos, além de pesquisa de campo, incluindo entrevistas com coordenadores diretamente ligados ao processo de construção do PPAM 2014-2017.

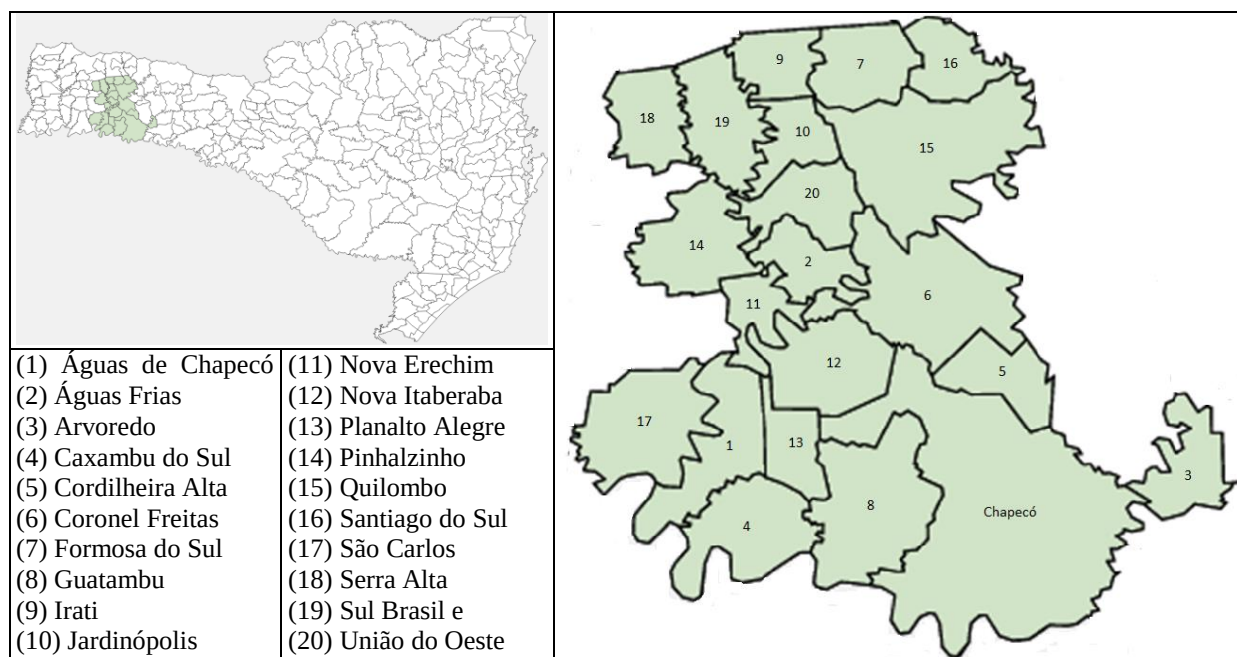
O critério utilizado para classificar os municípios quanto ao porte baseou-se na definição adotada pelo IBGE (censo de 2010), onde, consideraram-se municípios de pequeno porte 1: até 20.000 habitantes, que denomina-se neste estudo, como municípios de pequeno porte.

Compõem a AMOSC, além do município de Chapecó, mais 20 (vinte) municípios, que são considerados de pequeno porte (até 20.000 habitantes): Águas de Chapecó, Águas Frias, Arvoredo, Caxambu do Sul, Cordilheira Alta, Coronel Freitas, Formosa do Sul, Guatambu, Irati, Jardinópolis, Nova Erechim, Nova Itaberaba, Planalto Alegre, Pinhalzinho,

Quilombo, Santiago do Sul, São Carlos, Serra Alta, Sul Brasil e União do Oeste, localizados conforme a Figura 1.

Registra-se que os números indicativos atribuídos aos municípios no mapa, não têm nenhuma relação com os números atribuídos aos relatos de entrevistas constantes deste estudo.

Figura 1: Mapa de Santa Catarina com a localização dos municípios pertencentes à AMOSC; Mapa com a identificação dos municípios que compõem a AMOSC e relação dos municípios objeto da pesquisa.



Fonte: Associação dos Municípios do Oeste de Santa Catarina – AMOSC (modificado pelo autor)

O município de Chapecó foi excluído deste estudo pela razão do envolvimento direto do autor na administração municipal, por ocasião da realização do estudo, exercendo cargo de Diretor de Planejamento e Gestão, evitando com isto possíveis constrangimentos de ordem pessoal, o comprometimento e a credibilidade dos dados coletados, e por ser classificado como município de grande porte.

Dos 20 (vinte) municípios classificados de pequeno porte, participaram da pesquisa 14 (quatorze) municípios, escolhidos de forma intencional. Os motivos desta exclusão de 6 (seis) municípios do total de vinte, pertencentes à AMOSC, deveu-se pela repetitividade de dados e informações obtidas, pela dificuldade temporal na obtenção dos documentos necessários e pela preocupação em não serem identificados os municípios participantes e seus respectivos coordenadores do processo de elaboração do PPAM 2014-2017.

Na Tabela 1 são apresentados alguns dados relativos aos 20 (vinte) municípios pertencentes à AMOSC, sem qualquer intenção de comparação, mas apenas para caracterizar o perfil dos mesmos.

Tabela 1: Dados dos municípios pertencentes à AMOSC

Município	Dados do município							
	Ano de criação	Área km² IBGE	População Hab./IBGE 2012	Eleitores IBGE 2012	IDH-M PNUD 2000	PIB - R\$ 1,00 IBGE 2012	Coeficiente FPM/STN 2013	ICMS SEF-SC 2013
Chapecó	1917	624.30	198.188	131.455	0,790	4.505.579.009	4.0	2.2777663
Águas de Chapecó	1962	139.13	6.379	4.673	0.713	85.196.773	0.6	0.1023365
Águas Frias	1991	75.16	2.430	2.186	0.745	49.316.164	0.6	0.0886155
Arvoredo	1992	91.30	2.271	2.146	0.715	53.488.780	0.6	0.1223588
Caxambu do Sul	1962	140.58	4.208	4.189	0.691	71.296.529	0.6	0.1203724
Cordilheira Alta	1992	83.77	4.043	3.473	0.747	162.259.544	0.6	0.1777679
Coronel Freitas	1961	234.16	10.272	8.171	0.744	174.323.509	0.8	0.2328538
Formosa do Sul	1992	99,90	2.576	2.234	0.715	44.566.025	0.6	0.0851469
Guatambu	1991	204.76	4.746	4.690	0.717	153.097.491	0.6	0.1797823
Irati	1992	79.00	2.025	1.834	0.707	45.138.489	0.6	0.0624491
Jardinópolis	1992	67.22	1.672	1.465	0.709	38.886.661	0.6	0.0773825
Nova Erechim	1964	64.40	4.577	3.623	0.765	91.565.695	0.6	0.1570430
Nova Itaberaba	1991	137.58	4.338	3.746	0.736	86.095.414	0.6	0.1424687
Planalto Alegre	1991	62.63	2.761	2.763	0.751	38.233.812	0.6	0.0903098
Pinhalzinho	1961	128.30	18.696	13.527	0.783	846.141.107	1.2	0.3582731
Quilombo	1961	279.28	10.149	8.433	0.730	452.057.000	0.6	0.2087457
Santiago do Sul	1994	73.75	1.365	1.439	0.728	40.734.385	0.6	0.0670036
São Carlos	1953	161.29	10.944	7.857	0.769	285.304.121	0.8	0.2068057
Serra Alta	1989	92.35	3.312	2.701	0.773	110.143.270	0.6	0.0923403
Sul Brasil	1991	114.90	2.624	2.298	0.707	84.931.038	0.6	0.0785525
União do Oeste	1988	92.62	2.700	2.528	0.705	106.394.870	0.6	0.1012157

Fonte: dados obtidos junto à Associação dos Municípios do Oeste de SC (AMOSC) e organizados pelo autor.

Da leitura comparativa de alguns dados transparecem diferenças econômico-sociais, que necessariamente não estão vinculadas à população de cada município. Assim, há municípios com maior número de habitantes e com menores coeficientes de participação nos repasses do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). Esta análise também se reflete no Produto Interno Bruto (PIB) e no Índice de Desenvolvimento Humano-Municipal (IDH-M), que mensura os indicadores de qualidade da saúde, da educação e da renda *per capita* municipal.

Outro dado relevante, demonstrado na Tabela 1, é a desproporção entre o número de eleitores em relação à população, segundo dados do IBGE, presente em alguns dos municípios, onde o número de eleitores é maior que a população. Depreende-se que nestes municípios, uma quantidade expressiva de pessoas pode decidir através de eleições municipais o futuro da gestão municipal, sem efetivamente participar diretamente no planejamento e vida política do município. Esta constatação exige um estudo mais

aprofundado para levantar as variáveis que promovem esta distorção, além dos efeitos políticos, sociais e econômicos dela decorrentes.

É interessante também destacar os partidos que administram estes 20 municípios classificados de pequeno porte, através de seus Prefeitos e Vice-Prefeitos. A citação dos partidos políticos representados no Executivo destes municípios tem o único propósito de evidenciar as forças políticas que os administram, considerando que há partidos que contêm em seus programas a inclusão de processos participativos na tomada de decisão orçamentária.

O PMDB está presente no Executivo de 11 municípios, o PT também em 11, o PSD em 7, o PP em 7, o PSDB em 2 e o PPS em 1. As composições Prefeito/Vice são: PMDB/PPS = 1; PP/PMDB = 1; PMDB/PSD = 2; PMDB/PSDB = 1; PT/PP = 2; PP/PT = 1; PSD/PP = 1; PMDB/PP = 1; PSD/PT = 3; PT/PSD = 1; PT/PMDB = 2; PMDB/PT = 2; PSDB/PP = 1 e PMDB/PMDB = 1. Prevaecem as composições PSD com PT (4), PMDB com PT (4) e PT com PP (3).

Também é interessante observar a presença maciça de homens, com apenas 1 mulher Prefeita e duas Vice-Prefeitas.

1.3.1.2 Procedimentos e Etapas da Pesquisa

Foram observados como documentos oficiais, alguns planos setoriais, da saúde, da educação e de desenvolvimento rural sustentável ou agricultura, obtidos junto aos municípios envolvidos na pesquisa.

A delimitação destes planos setoriais contemplando estas áreas, dentre todas as áreas da administração municipal, justifica-se pelos seguintes aspectos:

a) a elaboração do Plano Municipal da Saúde já existe como obrigação legal desde 1990 (Lei Federal nº 8.142/1990), com previsão de programas e ações para quatro anos, mesmo período do PPAM;

b) o Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável ou similares, pelas características e base econômica rural de todos os municípios envolvidos, e;

c) o Plano Municipal de Educação, obrigatório pela Lei Federal nº 10.172/2001 que determina em seu artigo 2º que os Estados, o Distrito federal e municípios elaborem seus planos correspondentes, que se tornarão lei norteadora para a educação por uma década.

Houve uma grande dificuldade na obtenção dos referidos documentos, que não se encontram disponíveis para o livre acesso. A obtenção e ou requerimento dos documentos previstos para análise ocorreu num primeiro momento, através dos possíveis canais de

transparência e acesso público existentes em cada município, que deveriam disponibilizá-los. Não obtendo êxito nesta forma, foram contatados pessoalmente ou através de requerimento formal em cada um dos municípios envolvidos. Mesmo após o contato telefônico e por *e-mail* ocorreu uma demora considerável para a resposta às solicitações e fornecimento das informações necessárias para o bom andamento da pesquisa. A única exceção foram os planos de governo, obtidos junto ao site do Tribunal Superior Eleitoral.

No período de 01 de agosto de 2014 a 31 de julho de 2015, foi aprovado e executado Projeto de Iniciação Científica, com o título: Relação entre os Planos Plurianuais, Planos de Governo e Planos Setoriais em Municípios de Pequeno Porte, desenvolvido em conjunto com acadêmicas bolsistas da área de Ciências Humanas e Jurídicas. Apesar das dificuldades encontradas para a coleta de dados no âmbito deste projeto e da rotatividade de bolsistas, a pesquisa documental realizada permitiu acessar os dados coletados e aprofundar análises preliminares.

Compõe também a natureza dos dados primários, as entrevistas realizadas com os atores envolvidos diretamente nos processos de gestão, elaboração, monitoramento e avaliação dos PPAM, aqui denominados de coordenadores do PPAM 2014-2017 e informantes-chave no estudo realizado.

As entrevistas objetivaram: analisar o processo de construção dos Planos Plurianuais Municipais 2014-2017, as estratégias e os recursos utilizados pela administração pública; observar a integração dos diferentes órgãos municipais no processo de construção do PPAM 2014-2017 e sua relação com os programas e prioridades previstas nos respectivos planos setoriais; identificar as formas e momentos de participação social neste processo; as concepções dos coordenadores do PPAM de sua importância como um instrumento de gestão; e, as dificuldades, entraves e possíveis conflitos existentes no processo de construção do PPAM.

As entrevistas são muito utilizadas em estudos exploratórios, com o propósito de proporcionar melhor compreensão do problema, gerar hipóteses e fornecer elementos para a construção de instrumentos de coleta de dados. Mas também podem ser utilizadas para investigar um tema em profundidade, como ocorre nas pesquisas designadas como qualitativas (GIL, 2008 p.114).

Registra-se que houve um momento inicial de contato com os Contadores e Controladores Internos de todos os municípios, por ocasião da reunião periódica deste fórum, na sede da AMOSC, para apresentar os objetivos da pesquisa e agendamentos individuais em

seus respectivos municípios. Não houve problema no acesso aos entrevistados e na realização das entrevistas, pela excelente recepção e disponibilidade de informações.

O projeto de pesquisa inicial previa a realização de entrevistas com os Prefeitos e ou Vice-Prefeitos com o objetivo de conhecer a concepção dos gestores municipais sobre o papel do PPAM na gestão pública municipal. Porém, em tentativas iniciais com três Prefeitos para agendamento das entrevistas, ao apresentar o tema da pesquisa, a resposta dada por todos foi de que este assunto deveria ser tratado com os contadores.

Durante as entrevistas com os coordenadores do PPAM, contou-se com a presença de outros dois Prefeitos, que chegaram ao final dos questionamentos, e que corroboraram com as respostas dos três Prefeitos acima, de que este assunto deveria ser tratado com os contadores. Além disso, ressaltaram as dificuldades financeiras para investimentos e a baixa participação da população nas audiências públicas convocadas pela administração.

Para evitar possíveis constrangimentos, julgou-se não ser necessária aos objetivos da pesquisa a aplicação de entrevistas com os mesmos, sendo essencial, porém, estas participações na socialização final de proposta de metodologia de elaboração, monitoramento e avaliação do Plano Plurianual Municipal, de forma estratégica, democrática e participativa, prevista para outubro ou novembro de 2016, na AMOSC, inclusive com os novos Prefeitos eleitos.

As entrevistas com os demais gestores setoriais da saúde, educação e agricultura, buscando objetivamente verificar se houve efetivamente a participação da área específica na construção do PPAM, quais e como foram definidos os programas e ações prioritárias, previstas inicialmente, ficaram prejudicadas pela própria manifestação dos coordenadores de que não ocorre efetivamente esta integração dos planos e pela dificuldade de obter estas entrevistas.

As entrevistas com os coordenadores respeitaram um roteiro ou entrevista semiestruturada, na forma de tópico guia como referência (Apêndice B), que serviu como esquema preliminar para a análise das transcrições, lembrando algumas recomendações de Gaskell (2002), sobre as possibilidades que a entrevista proporciona com a criação de novas hipóteses e novas investigações. Assim, “embora o tópico guia deva ser bem preparado no início do estudo, ele deve ser usado com alguma flexibilidade. Uma coisa importante: todas estas mudanças devem ser plenamente documentadas com as razões que levaram a isto.” (GASKELL, 2002, p.67).

De acordo com as orientações de Farias Filho e Arruda Filho (2013, p.98), entrevista semiestruturada “é o tipo de entrevista que as questões são mais abertas e exigem respostas

com maior profundidade”, obedecendo a um formato mais flexível, com a formulação de outras perguntas que não fazem parte do roteiro, de acordo com o rumo da entrevista.

As entrevistas foram realizadas no local e horário de trabalho do entrevistado, mediante prévio agendamento. Somente uma das entrevistas não ocorreu no local de trabalho, em virtude do coordenador daquele município encontrar-se a trabalho em outro município. Para facilitar o processo de transcrição e confiabilidade dos dados e informações, as entrevistas, mediante autorização prévia do entrevistado, foram gravadas. Também foi garantido aos pesquisados de que a pesquisa não iria expor a identidade, ou gerar qualquer tipo de constrangimento aos mesmos, conforme Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (Apêndice A) apresentado aos entrevistados. Consta do referido Termo, a autorização para a gravação em áudio das respectivas entrevistas.

Para efeitos de identificação das falas individuais dignas de registro, adota-se o formato itálico nos caracteres e a nomenclatura de números (01 a 14) ao final de cada uma, correspondentes aos 14 coordenadores municipais entrevistados.

A coleta dos dados ocorreu por meio das legislações e normatizações e de toda a fundamentação bibliográfica pertinente ao tema da pesquisa, e mais especificamente sobre o Planejamento e Orçamento Públicos, Plano Plurianual Municipal, planos setoriais das áreas de saúde, agricultura e educação e planos de governo na relação com os PPAM, por entendermos a sua relevância e por ser uma temática pouco explorada. Além disso, destaca-se o tema da participação social, como inerentes ao planejamento e gestão pública.

No que diz respeito ainda aos dados primários, foram observados alguns Planos Plurianuais 2014-2017, elaborados em 2013, com o objetivo de visualizar a sua organização, o conteúdo da mensagem, os programas cadastrados como finalísticos e de serviços, nas áreas de saúde, agricultura e educação, as estratégias ou políticas prioritárias, os indicadores existentes ou métodos de avaliação e monitoramento, além de outras questões observadas, relevantes à pesquisa.

Segundo Farias Filho e Arruda Filho (2013), na pesquisa documental, os documentos são importantes fontes de apoio para coleta de dados e informações.

Esta forma de pesquisa pode ser uma fonte auxiliar de complementação de dados ou uma pesquisa pode se desenvolver apenas tendo como fonte documentos. Seja de que forma forem utilizados, os documentos devem ser bem analisados, pois as informações contidas nos documentos podem revelar novidades ou fatos não esperados ou ainda serem capazes de mostrar o que outras fontes não revelam (FARIAS FILHO; ARRUDA FILHO, 2013, p. 100).

A análise e o tratamento dos dados foram baseados na abordagem da análise de conteúdo, que para Minayo (2001, p. 74), é “compreendida muito mais como um conjunto de técnicas” e constitui-se na análise com aplicação variada e que apresenta duas funções: verificação de hipóteses e ou questões e descoberta do que está por trás dos conteúdos manifestos.

1.3.2 Estrutura de Apresentação do Estudo

O presente estudo está organizado em cinco capítulos.

No capítulo primeiro, representado pela introdução, são apresentadas as considerações iniciais, a contextualização do problema e do tema abordado, as justificativas que motivaram o estudo e a contribuição e objetivos da dissertação. Além disso, neste capítulo, é apresentada a estrutura e organização da dissertação.

No capítulo segundo são apresentadas como referencial teórico a gestão pública e a governança, inter-relacionadas com a questão do papel do Estado, governo e sociedade e suas interseções com a governabilidade e dinâmicas democráticas, em especial a participação social associada aos princípios de *accountability* e transparência, como um novo paradigma de desenvolvimento regional/local. A ênfase deste capítulo, além de analisar esta dinâmica entre os temas relacionados à gestão pública e governança, apresenta as principais características e concepções dos diferentes modelos de gestão pública no Brasil.

A partir do capítulo terceiro passa-se a responder objetivamente os problemas da pesquisa, confrontando as análises e os resultados do estudo, à luz do referencial teórico, tendo como eixo central o Planejamento Governamental e o Orçamento Municipal. São enfatizados os instrumentos legais de gestão à disposição do Estado e seus procedimentos específicos, os recursos e as estratégias que os municípios utilizam para o planejamento e o orçamento público, não somente em relação à elaboração do PPAM, mas também, a integração deste com os demais instrumentos de planejamento municipais.

No capítulo quarto é apresentado, como questão central, a participação e o controle social, confrontando as análises e os resultados do estudo relacionados com esta temática. Desnudem-se neste capítulo as percepções e relações entre os diferentes atores envolvidos no processo de elaboração do PPAM, demonstrando a fragilidade democrática e a maturidade com que estas dinâmicas acontecem, a partir das falas dos coordenadores/contadores entrevistados.

No capítulo cinco é apresentada uma proposta de metodologia de intervenção para elaboração do Plano Plurianual Municipal de forma democrática e participativa, em resposta a um dos objetivos da pesquisa, visando unicamente contribuir com as administrações públicas de municípios classificados de pequeno porte, no processo de planejamento das políticas públicas e do orçamento governamental.

Na sequência seguem-se as considerações finais, em que são apresentadas as dificuldades, problemas e conflitos relatados pelos coordenadores do PPAM 2014-2016, além de propostas de novos estudos e intervenções relacionadas à temática da gestão pública de abrangência local e regional.

Por último constam as referências bibliográficas, com a referência dos autores e o título de suas obras que contribuíram com esta dissertação. Na sequência seguem os apêndices contendo o roteiro ou tópico-guia utilizado na realização das entrevistas e o termo de consentimento livre e esclarecido apresentado aos entrevistados.

2 GESTÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA

Neste capítulo aborda-se a gestão pública e governança, trazendo para dentro destes temas, o papel do Estado e os diferentes modelos de gestão pública no Brasil, relacionados às práticas e ações democráticas (participação social, *accountability* e transparência), à governabilidade, governo e sociedade, e sua relação dinâmica com o desenvolvimento regional/local.

Em busca junto a sites que disponibilizam publicações *online*, relacionadas com a temática deste estudo, foram identificados diversos materiais que apresentam análises atualizadas, destacando-se aqueles produzidos pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), Revista do Serviço Público (RSP) e pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), com abordagem sobre “gestão pública”, “planejamento governamental” e “orçamento público”, porém, majoritariamente vinculados à esfera federal.

Também foram identificados vários estudos e pesquisas na forma de dissertações, artigos e outras publicações com abordagens sobre “gestão”, “planejamento” e “orçamento públicos” relacionados especialmente ao PPA federal e estadual. Sobre “participação” e “controle social” na gestão de políticas, encontrou-se um número expressivo de publicações, especialmente relacionadas às ações e políticas públicas setoriais, principalmente na área da saúde e conselhos gestores. Mais especificamente relacionado com este estudo, encontrou-se pesquisas que abordam especificamente o “orçamento participativo”, como política de participação social na elaboração do orçamento municipal.

2.1 Estado, Gestão Pública e Boa Governança

A Constituição Federal de 1988 atribuiu aos municípios a condição de entes federados, que juntamente com os Estados e o Distrito Federal, compõem a República Federativa do Brasil, de forma indissolúvel. Os municípios brasileiros exercem com autonomia a sua organização política e administrativa, utilizando-se de instrumentos de planejamento urbanístico e orçamentário, de regulação, de fiscalização e incentivo, essenciais para nortear o desenvolvimento local.

As novas dinâmicas do mundo contemporâneo, impulsionadas pelo ritmo e competitividade na produção de bens, a difusão de inovações e de novas tecnologias, a facilidade e rapidez no acesso às informações e à comunicação, promovendo mudança de

valores culturais, juntamente com os movimentos crescentes de participação e de transparência na gestão e gasto público, exigem respostas rápidas e de qualidade às demandas sociais e de uma nova concepção de gestão pública e de Estado.

Quando se analisa os termos gestão pública e governança, traz-se para a reflexão a questão do Estado, governo e sociedade, com todas as suas interseções nos processos públicos de tomada de decisão, de formulação e implementação de políticas públicas, da racionalização e qualidade dos gastos públicos, abrangendo o seu planejamento, execução, monitoramento e avaliação.

Da mesma forma, torna-se impossível discutir gestão pública e governança sem trazer para o debate a participação social e a democracia associadas aos princípios de *accountability* e transparência, além da governabilidade e o papel do Estado em relação ao desenvolvimento regional/local.

Esta relação intrínseca é reforçada por Azevedo e Anastasia (2002, p.80), que embora reconhecendo que “[...] governança seja um atributo do Estado e governabilidade um atributo da sociedade”, ocorre

[...] uma importante imbricação entre ambos, já que Estado e sociedade só podem ser pensados como entes relacionais. O que significa dizer que só há Estado se houver uma sociedade a ser governada, e que só há sociedade se seus membros conseguirem acordar as regras que presidirão a organização de sua convivência, ou seja, alguma forma de Estado (AZEVEDO; ANASTASIA, 2002, p.80).

Para fins de análise e referencial teórico deste estudo, adota-se a gestão pública como sinônimo de administração pública e a diferenciação entre Estado e governo apresentado por Höfling (2001, p.31), sendo o “[...] Estado como o conjunto de instituições permanentes, como órgãos legislativos, tribunais, exército e outras que não formam um bloco monolítico necessariamente”, constituídas com o fim de viabilizar as ações do governo e “[...] governo como o conjunto de programas e projetos que parte da sociedade (políticos, técnicos, organismos da sociedade civil e outros) propõe para a sociedade como um todo”. Desta forma, os governos assumem funções de Estado temporárias, com revezamentos regulares, enquanto que o Estado é permanente. Quando o Estado atua por meio de um “[...] projeto de governo, programas ou ações voltadas para setores específicos da sociedade”, temos uma política pública (GOBERT; MULLER, 1987, *apud* HÖFLING, 2001).

A governança neste estudo trata da capacidade do Estado na promoção de políticas públicas, com eficácia, eficiência e efetividade, democrática e participativa, de acordo com as necessidades de seus cidadãos, e de forma transparente na gestão dos recursos públicos.

Correlacionando estes referenciais, Corralo (2014, p. 74), estabelece quatro dimensões essenciais para a boa governança.

a) **Estado de Direito**: consignado por um claro, preciso e seguro regramento jurídico para as mais diversas atividades estatais; b) **democracia participativa**: requer a utilização dos diversos instrumentos de participação e controle da sociedade civil, dos cidadãos e dos atores econômicos nas atividades administrativas, o que não significa, em hipótese alguma, substituir a democracia representativa, mas complementá-la em prol de um plus de legitimidade estatal; c) **transparência**: é a publicidade máxima daquilo que é feito pelo poder público, seja ativamente, com informações permanentemente disponíveis aos cidadãos, seja passivamente, com as respostas aos questionamentos sobre as mais diversas atuações da máquina administrativa; e d) **responsabilização – accountability**: nada mais é do que a responsabilização dos agentes públicos, a remontar ao necessário controle da esfera pública, o que ocorre verticalmente, nos processos eleitorais, ou horizontalmente, com as diversas instâncias de controle (CORRALO, 2014, p.74, grifo nosso).

Da mesma forma, na concepção de Secchi (2009, p. 358), boa governança, é a “[...] combinação de boas práticas de gestão pública”, considerando-se governança “[...] como um conjunto adequado de práticas democráticas e de gestão”, estabelecidas de forma “[...] horizontal de relação entre atores públicos e privados no processo de elaboração de políticas públicas”, que culminam em desenvolvimento econômico e social, enquanto que para Matias-Pereira (2010a, p.113), como o “[...] sistema que determina o equilíbrio de poder entre todos os envolvidos numa organização — governantes, gestores, servidores, cidadãos — com vista a permitir que o bem comum prevaleça sobre os interesses de pessoas ou grupos”. De forma mais simplificada e pragmática, para Chiavenato (2006, p.117), governança é a capacidade de governo do Estado, de atuar de forma gerencial, flexível e eficiente, voltada para o atendimento ao cidadão.

Para Motta (2013, p. 87), a gestão pública carrega princípios e práticas centrais de ordem, uniformidade e equidade, além de objetivos múltiplos para garantir consenso e apoio político. O autor reforça a natureza pública da gestão e a necessidade da “[...] interligação entre a administração e a política”, para obter a sua eficiência e a eficácia.

Neste mesmo caminho, Carneiro e Menicucci (2011, p. 9), afirmam que a gestão pública

[...] deve facilitar a expressão de vontades, fazer a mediação entre elas e encontrar valores para conduzir as ações. Nesta perspectiva, a análise da gestão pública é indissociável da análise do Estado e sua configuração, o que remete ao papel por ele assumido historicamente em diferentes contextos. Pensar a evolução histórica da gestão pública bem como, de forma prospectiva, as tendências ou possibilidades de seu desenvolvimento futuro, remete a uma reflexão sobre o papel esperado do Estado no momento atual (CARNEIRO; MENICUCCI, 2011, p.9).

Em relação ao papel do Estado, Cardoso Júnior (2014, p.17), destaca como essencial, “[...] a tarefa de induzir, fomentar ou mesmo produzir as condições para a transformação das estruturas econômicas e sociais”. Para o autor (p.24-25), “[...] se planejamento governamental e gestão pública são instâncias lógicas de mediação prática entre Estado e desenvolvimento” é imprescindível “[...] ressignificar e requalificar os termos pelos quais, atualmente, devem ser redefinidos o conceito e a prática do planejamento público governamental”, tratando-as como unidade de análise e de reconstrução das capacidades do Estado para o desenvolvimento.

Diante de um cenário complexo de mudanças em todas as dimensões (sociais, econômicas, políticas, culturais e ambientais), exige-se que o Estado assuma um novo papel, que Matias Pereira (2010b, p.111), denominou de “perfil inteligente-mediador-indutor”. Para cumprir com este papel, segundo o autor, o Estado necessita de “instituições democráticas sólidas” e uma boa governança, com uma “gestão estratégica, gestão política e gestão da eficiência, eficácia e efetividade” (p. 125).

O Estado inteligente-mediador-indutor deve ser entendido como aquele capaz de promover a criação de valor público, a geração de capital social, o engajamento cívico, a coordenação de atores públicos e privados, a inclusão social e o compartilhamento de responsabilidades (MATIAS PEREIRA, 2010b, p.111).

Amaral Filho (2001, p. 268-270) ao abordar o papel do Estado em relação aos “novos paradigmas de desenvolvimento regional/local”, destaca a importância dos processos de descentralização, no que se refere aos “comportamentos dos atores, dos agentes e das instituições locais” nas dinâmicas econômico-sociais, que devem funcionar como um sistema aberto, interativo, sensível aos cenários e às informações dos seus usuários.

Há um amplo consenso em relação à ideia de que os processos e as instâncias locais levam enorme vantagem sobre as instâncias governamentais centrais, na medida em que estão mais bem situados em termos de proximidade com relação aos usuários finais dos bens e serviços. Nessa perspectiva, supõe-se que as instâncias locais podem captar melhor as informações, além de poderem manter uma interação, em tempo real, com produtores e com consumidores finais (AMARAL FILHO, 2001, p. 269).

Amaral Filho (2001, p.282) defende a combinação do “[...] desenvolvimento regional endógeno com o comportamento do tipo cooperativo da região/indivíduo em relação ao todo nacional”, pois o sistema local deve adequar-se às “[...] regras comuns, como a política macroeconômica e o sistema político-administrativo”.

Para fins de análise neste estudo adota-se a concepção de Buarque (1999, p.9) sobre desenvolvimento local, entendido como “[...] um processo endógeno registrado em pequenas

unidades territoriais e agrupamentos humanos capaz de promover o dinamismo econômico e a melhoria da qualidade de vida da população”.

Assim, para o autor, o desenvolvimento local sustentável

[...] representa uma singular transformação nas bases econômicas e na organização social em nível local, resultante da mobilização das energias da sociedade, explorando as suas capacidades e potencialidades específicas. Para ser um processo consistente e sustentável, o desenvolvimento deve elevar as oportunidades sociais e a viabilidade e competitividade da economia local, aumentando a renda e as formas de riqueza, ao mesmo tempo em que assegura a conservação dos recursos naturais (BUARQUE, 1999, p.9).

Em relação a este tema, Riedl, Maia e Schuster (2008, p.67), alertam que o desenvolvimento regional sustentável vai além da esfera econômica, incluindo diferentes dimensões (social, cultural, ecológica, territorial e política), concebido de forma coletiva, com o envolvimento dos “[...] vários atores sociais (mercado, Estado e sociedade civil) interagindo de forma responsável em torno de interesses comuns”.

Destaca-se neste contexto a abordagem de Brandão (2008, p.146) sobre o papel possível e desejável do território nas ações coletivas pactuadas de desenvolvimento, envolvendo os diferentes níveis de governo (local, micro e meso regional, nacional, etc), onde

[...] o território deve ser tomado como palco de conflitos, pressupondo a necessária construção permanente de canais institucionais, legitimação de interlocutores e de um espaço público de reflexão, mediação, barganha, incentivo ao diálogo e à constituição coletiva de diagnósticos de problemas e meios de seu enfrentamento compartilhado (BRANDÃO, 2008, p.146).

Ao poder público, Brandão (2008, p.150) destaca a atuação e o papel-chave de “[...] incentivar a discussão democrática, garantindo transparência, acompanhamento, fiscalização e o monitoramento permanentes” deste processo.

Ao debater os arranjos institucionais de políticas públicas na promoção do desenvolvimento, incluindo o debate sobre a capacidade do Estado em identificar problemas, formular soluções, executar ações e entregar os resultados, Pires e Gomide (2014, p.16) questionam:

Como ampliar a participação dos diversos atores políticos, econômicos e sociais nos processos decisórios e no controle das políticas públicas sem que se produzam ineficiências, distorções ou impasses? Como conciliar as distintas dimensões do desenvolvimento (econômica, social, política, ambiental), respeitando-se os múltiplos interesses dos atores que compõem a sociedade, sem violar liberdades garantidas por um regime pluralista e democrático? (PIRES; GOMIDE, 2014, p.16).

Sem dúvida alguma, as respostas para estes questionamentos estão entre os desafios maiores da gestão, remetendo para o debate sobre o papel do Estado e boa governança e nas responsabilidades da gestão para com a *res publica*, dentre as quais o planejamento e a execução de políticas públicas direcionadas para o cumprimento das funções sociais da cidade, conforme o artigo 182 da Constituição Federal (BRASIL, 2015). O referido artigo, posteriormente regulamentado pela Lei nº 10.257/2001, denominada de Estatuto da Cidade, atribui ao gestor público a responsabilidade pela execução da política de desenvolvimento urbano, com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (BRASIL, 2002).

A concepção de desenvolvimento urbano, presente no texto legal, interliga-se ao conceito de pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e de bem-estar da população, superando a visão técnica de organização física da cidade. Para Carvalho e Rossbach (2010, p.59), a função social da cidade pode ser entendida como uma “[...] nova maneira de se pensar o processo de urbanização e a distribuição dos ônus e benefícios a ele inerentes”. O parágrafo 1º do artigo 40, da Lei nº 10.257/2001, estabelece que: “O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas”. Além disso, o artigo 44 da referida Lei é determinante ao estabelecer que “no âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa” em que se tratar de questões orçamentárias, “incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal” (CARVALHO; ROSSBACH, 2010, p.112-114).

O Estatuto da cidade estabeleceu a obrigatoriedade de se incorporar as diretrizes e prioridades estratégicas para o desenvolvimento territorial do Plano Diretor municipal ao PPA. Infelizmente, a Constituição Federal obrigou a elaboração do Plano Diretor, somente para municípios com população acima de 20 mil habitantes, perdendo-se uma grande oportunidade de trazer para o debate dos pequenos municípios brasileiros a organização social, econômica, ambiental e cultural de seu território, estabelecendo diretrizes estratégicas para o seu desenvolvimento sustentável. Em 2001, o Estatuto da cidade, estendeu a obrigatoriedade de Plano Diretor também para municípios integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, integrantes de áreas de especial interesse turístico e para municípios inseridos na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional (BRASIL, 2002, art. 41).

A busca de respostas aos questionamentos de Pires e Gomide (2014, p.16) remete também, para a observação dos diferentes tipos ou modelos de Gestão Pública, classificados de acordo com as suas características, que independente de sua denominação, incorpore práticas democráticas, participativas e transparentes em seus processos decisórios, com o pleno comprometimento do gestor com a *res publica*, com a eficiência e ética na gestão pública.

2.2 Modelos de Gestão Pública: da Gestão Patrimonialista à Gestão Gerencial

Neste trabalho não se tem a pretensão de abordar as teorias da administração pública, a partir dos diferentes tipos ou modelos de gestão pública, já extensamente estudados, e que por sua complexidade, exigiria uma análise crítica de ordem jurídica, econômica, sociológica, administrativa e política, o que não constitui objeto desta dissertação.

Para fim de informação, apresenta-se o Quadro 1, com uma síntese dos tipos de administração pública, de acordo com Oliveira (2009, p.69-70), adaptado de Paes de Paula (2005, p. 41). De forma a complementar o Quadro 1, e visualizar os diferentes modelos de gestão correlacionados ao planejamento brasileiro em diferentes momentos de nossa história política e econômica, utiliza-se como referencial o Quadro 2, formulado por Cardoso Jr. (2011, p.13) e adaptado por Queiroz (2015, p. 18).

Esta apresentação, presente no Quadro 1 e complementada pelo Quadro 2 tem por finalidade demonstrar as características de cada modelo, tendo-se a clareza que os mesmos não se sucedem de forma sequencial ou estanque, especialmente se considerada a complexidade e a diversidade das administrações municipais, principalmente a partir da Constituição Federal de 1988, que reconheceu os municípios como entes federativos. O que se destaca é a dinâmica de mudanças nos modelos de gestão pública, que avançam para a superação dos modelos tradicionais, com a inclusão das práticas da boa governança, consubstanciados na adoção dos princípios constitucionais da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência, tendo como constituintes essenciais a participação popular, a transparência, a *accountability* e o controle social, com amplo acesso à informação em todas as instâncias da gestão pública.

Quadro 1 - Síntese dos tipos de Administração Pública

Características	Administração patrimonial	Administração burocrática	Administração gerencial	Administração societal
Origem	Dominação doméstica, baseada na cessão de terras e cargos	Dominação racional-legal, capaz de garantir previsibilidade à ação estatal	Movimento internacional pela reforma do Estado iniciado nos anos 1980. Baseia-se nos modelos inglês e estadunidense	Movimentos sociais brasileiros, que tiveram início nos anos 1960 e desdobramentos nas três décadas seguintes
Projeto político	Enfatiza a preservação do poder por meio da cessão de bens e cargos públicos	Enfatiza o controle administrativo, por meio de regras objetivas e delimitação de autonomia	Enfatiza a eficiência administrativa e se baseia no ajuste estrutural, nas recomendações de organismos multilaterais e no movimento gerencialista	Enfatiza a participação social e busca estruturar um projeto político que repense o modelo desenvolvimentista brasileiro, a estrutura do aparelho de Estado e o paradigma de gestão
Dimensões estruturais enfatizadas na gestão	Dimensão sócio-política (restrita): arbítrio do soberano e de seus servidores	Dimensão institucional-administrativa: normativa e impessoal	Dimensão econômico-financeira e institucional-administrativa	Dimensão sócio-política
Organização administrativa do aparelho de Estado	Precária, fundamentada na descentralização territorial e decisória. Confusão entre o público e o privado	Hierárquica e objetivamente estruturada. Clara distinção entre o público e o privado	Separação entre as atividades exclusivas e não-exclusivas do Estado, nos três níveis de governo	Não tem uma proposta para organização do aparelho de Estado e enfatiza iniciativas locais de organização e gestão pública
Abertura das instituições políticas à participação social	Fortemente restrita, apenas o estrato social superior “negociava” com o soberano e seus servos	Restrita, devido à tecnoburocracia que faz do sigilo e da exclusão suas fontes de poder	Participativo no discurso, mas centralizador no processo decisório, na organização das instituições políticas e na construção de canais de participação	Participativo no âmbito das instituições, enfatizando a elaboração de estruturas e canais que viabilizem a participação popular.
Abordagem de gestão	Personalista: arbítrio pessoal como orientação fundamental	Burocrática: ênfase nos meios em detrimento dos fins ou resultados	Gerencialismo: enfatiza a adaptação das recomendações gerencialistas para o setor público	Gestão social: enfatiza a elaboração de experiências de gestão focalizadas nas demandas do público-alvo, incluindo questões culturais e participativas

Fonte: adaptado de Paes de Paula (2005, p. 41), por Oliveira (2009, p. 69-70), incluindo no quadro a Administração patrimonial e burocrática.

Quadro 2 - Periodização para o estudo conjunto do Planejamento Governamental e da Gestão Pública no Brasil (1889-2015)

Ciclos econômicos e políticos	Padrão de Estado	Contexto econômico-estrutural	Contexto político-institucional	Dimensões do planejamento Governamental	Dimensões da gestão pública
1889-1930 Primeira República (desenvolvimento para fora)	Dominância liberal-oligárquica	Economia cafeeira voltada para o exterior	Montagem do aparato estatal-burocrático	Ausência de planejamento: • Convênio de Taubaté • Crise de 1929	Patrimonialista
1933-1955 Era Getúlio Vargas (nacional-desenvolvimentismo)	Dominância nacional-populista	Industrialização substitutiva de importações: bens de consumo não durável Dependência financeira e tecnológica	Montagem do sistema corporativista	Planejamento não sistêmico: • primeiras estatais • Plano Salte	Patrimonial-burocrática – DASP (1938)
1956-1964 Era Juscelino Kubitschek (internacionalização econômica)	Dominância estatal-democrática	Industrialização pesada I: • bens de consumo durável • montagem do tripé do desenvolvimento	Acomodação e crise do modelo	Planejamento discricionário: • pensamento cepalino • ideologia desenvolvimentista • Plano de Metas (1956-1961)	Patrimonial- burocrática
1964-1979 Regime Militar (crescimento com piora distributiva)	Dominância estatal-autoritária	Industrialização pesada II: • milagre econômico (1968-1973) • endividamento externo (1974-1989)	Consolidação institucional-autoritária	Planejamento burocrático-autoritário: • Escola Superior de Guerra (ESG): ideologia Brasil-Potência • PAEG (1964-1967) • II PND (1974-1979)	Patrimonial-burocrática – PAEG (1967)
1980-1989 Redemocratização (crise do desenvolvimentismo)	Dominância liberal- democrática	Estagnação econômica: • inflação • endividamento externo (1974-1989)	Redemocratização Reconstitucionalização	Planos de estabilização: • Plano Cruzado (1986) • Plano Bresser (1987) • Plano Verão (1988) • Plano Collor (1989)	Patrimonial- burocrática – CF (1988)
1990-2015 Consolidação (democrática reformas estruturais)	Dominância liberal-democrática	Reformas econômicas liberais: • estabilização monetária • endividamento interno (1995-2006) • reformas estruturais	Consolidação democrática Reforma gerencialista Experimentalismo societal	Planos de estabilização: • Plano Collor (1990) • Plano Real (1994) • Plano Plurianuais (1991-2015)	Patrimonial-burocrática Gerencialista Societal

Fonte: Cardoso Jr. (2011, p.13), adaptada por Queiroz (2015, p. 18) com a ampliação do período de 1990-2010 para 1990-2015.

Ao longo das entrevistas com os coordenadores do PPAM 2014-2017, são identificadas muitas relações e características que se estabelecem na gestão pública dos municípios pesquisados, com a classificação presente no Quadro 1, considerando-se as variáveis para os diferentes modelos de gestão, como a relação ao projeto político, as dimensões estruturais enfatizadas na gestão, a organização administrativa do aparelho de Estado, a abertura das instituições políticas à participação social e a abordagem de gestão.

Quando se observa as variáveis que caracterizam os tipos de administração pública presentes no Quadro 1, e analisadas as falas dos entrevistados, identifica-se que muitas gestões municipais ainda apresentam resquícios relevantes da administração patrimonial, com a preservação do poder por meio da cessão de cargos públicos, sem qualquer participação social nos processos decisórios e apropriação do público, com práticas personalistas e partidárias de poder.

Encontram-se na maioria dos municípios modelos administrativos que se sobrepõem e convivem mutuamente, de forma simbiótica, dependendo basicamente de sua organização administrativa, dos papéis, da articulação e relação entre Estado e sociedade. Considerando-se as características contidas nos diferentes modelos de gestão pública do Quadro 1, comparadas com as práticas de gestão municipais, conclui-se que ainda há um longo caminho de superação e de mudanças de paradigmas ou reformas da gestão pública para atender as características de uma administração do tipo societal.

No quadro 2, pode-se acompanhar a evolução dos diferentes modelos de gestão pública no Brasil, de forma temporal e nos contextos econômico-estrutural e político-institucional, principalmente pelos modelos de planejamento e planos de desenvolvimento propostos, do modelo de administração patrimonialista ao modelo societal.

Ao caracterizar estas mudanças de modelo de reforma da gestão pública no Brasil, Bresser Pereira (2008, p.393) afirma que a primeira reforma ficou caracterizada pela mudança de modelo patrimonialista para o burocrático e como a segunda reforma administrativa vivida pelo moderno Estado capitalista, a “Administração Gerencial” ou “modelo estrutural de gerência pública”, conforme denominação do próprio autor. Para o autor, este modelo é uma reforma estrutural da organização do Estado, não se limitando a estratégias de gestão, pois

[...] envolve mais do que mudanças organizacionais: implica mudanças na estrutura do Estado, porque envolve todo tipo de parcerias público-privadas, porque os serviços sociais e científicos que a sociedade exige que o Estado forneça são terceirizados para organizações não-estatais. É um modelo de gerência que é também um modelo de “governança” porque envolve outros atores, além do próprio governo, no processo de governar (BRESEER-PEREIRA, 2008, p.394).

Conforme Secchi (2009, p.354), a administração pública gerencial, “[...] baseada em valores de eficiência, eficácia e competitividade”, surge como “[...] um modelo normativo pós-burocrático para a estruturação e a gestão da administração pública”.

A administração pública gerencial, de acordo com Motta (2013, p.84), apresenta como características “[...] focos no cliente, no gestor, no resultado e no desempenho”.

O **foco no cliente** viria a considerar o cidadão um cliente e incorporar singularidades das demandas individuais. O **foco no gestor** proporcionaria maior autonomia e flexibilidade para favorecer ajustes na linha de frente, fixar resultados, firmar contratos e controlar o desempenho organizacional; o intuito era de, possivelmente, criar uma cultura organizacional com valores empresariais. O **foco no resultado** traria, para a Administração pública, por meio do planejamento estratégico do tipo empresarial, as metas e os indicadores de desempenho. O **foco no desempenho** viria a substituir, em parte, as tradicionais avaliações por competições de mercado (MOTTA, 2013, p.84, grifo nosso).

Em síntese, pode-se afirmar como consenso entre os autores, de que administração pública gerencial, também denominada de Nova Administração Pública (NAP) ou Nova Gestão Pública (NGP), com a incorporação de técnicas gerenciais do setor privado, fundada na concepção de Estado e de sociedade democrática e plural, favorece a governabilidade, a necessidade de maior transparência e responsabilidade da gestão frente ao modelo burocrático, de características centralizadora e autoritária.

Embora com muitas características positivas e méritos do modelo gerencial frente ao modelo burocrático, ainda assim apresenta limites, segundo Oliveira (2013), como

[...] a centralização do processo decisório, a falta de estímulo à construção de instituições políticas mais abertas à participação social, a priorização das dimensões estruturais da gestão (em detrimento das sociais e políticas) e o emprego de modelos internacionais de reforma e administração pública (OLIVEIRA, 2013, p.26).

Destacando os aspectos positivos da Nova Administração Pública (NAP), Filippim e Rossetto (2006, p.4), ressaltam que o ato de governar exige gestores públicos éticos e com capacidade política e técnica para democratizar a gestão, no sentido da descentralização, da participação social e de mecanismos de transparência, capaz de estabelecer uma nova relação de poder, de articulação e cooperação entre Estado, mercado e sociedade, conciliando no planejamento governamental, as prioridades demandadas pela sociedade, com metas objetivas e estratégias de longo prazo, juntamente com a gerência dos recursos públicos frente à demanda de ações e serviços.

Bernardo Kliksberg (2015, p.476), pensador argentino, reproduzindo em 2015 um texto originalmente escrito em 1988, questiona sobre o ideal funcionamento do Estado em pleno contexto de mudanças democráticas nas Américas, em especial no Brasil, e a necessidade de um novo paradigma em Gestão Pública.

Como tornar eficiente o Estado atual que apresenta níveis limitados de produtividade em extensas áreas? Como abrir esse Estado e transformá-lo num Estado de conformidade com as bases do projeto democrático, num estado próximo dos cidadãos, transparente e disposto à comunicação, ao diálogo e controle social? Como conseguir formar uma geração de gerentes no setor público capazes de atuar com eficiência técnica e critério nacional na tomada de decisões básicas? As perguntas continuam e culminam numa questão central: Será este Estado viável? Por que diversas vezes fracassaram as promessas, os planos mais ambiciosos, os sucessivos projetos de “reforma administrativa”? (KLIKSBERG, 2015, p.476).

Kliksberg (p.482), promove uma crítica contundente aos modelos fechados e tradicionais, inclusive o gerencial, que propõem o gerente “ideal”, “[...] o gerente capaz de manejar a organização formal”, capaz de manejar com “[...] eficiência, as funções de planejamento, organização, administração de pessoal, direção, coordenação, saber relatar e orçamentação, todas elas sob o ponto de vista de uma perspectiva formalista”. Defende que os gerentes bem-sucedidos “[...] têm como grandes funções: a relação interpessoal, o manejo da informação e a tomada de decisão que envolve componentes importantes de negociação institucional”. Propõe também o autor que temas como a participação do cidadão, a transparência e o controle social, sejam incluídos na agenda da gestão, cabendo ao Estado criar as “[...] condições favoráveis à articulação e mobilização das potencialidades da sociedade civil”.

2.3 Os Novos Modelos de Gestão Pública: da Gestão Gerencial à Gestão Societal

Entende-se como necessário analisar os impactos e as características dos modelos de gestão, a partir de meados de 1980, período marcado pelo processo de redemocratização do país e que passou a reconhecer os municípios pela primeira vez na história republicana, como entes federados. Além deste reconhecimento, a Constituição Federal passa a estabelecer responsabilidades e atribuições aos municípios na prestação de serviços públicos, obrigatoriedade do Plano Diretor para aqueles com mais de 20 mil habitantes, dentre outras.

A década de 1980 marca o início de um movimento abrangente de reforma na gestão da atividade governativa, denominado de *New Public Management* (NPM), “[...] que procura

imprimir maior eficiência e agilidade a uma administração pública estruturada consoante os pressupostos da burocracia weberiana” (CARNEIRO; MENICUCCI, 2011, p.26).

Este modelo chamado de “Nova Gestão Pública” (NGP) ou “Nova Administração Pública (NAP), recebe outras denominações, como “Gerencialismo”, por Newman e Clarke (2012, p. 353-381), “[...] como um conceito para pensar sobre projetos de reforma do estado durante os últimos quarenta anos”, em “[...] referência ao Reino Unido e seu papel na proliferação da Nova Gestão Pública”. Para o autor, o Gerencialismo é caracterizado como ideologia e a gerencialização como um processo de transformação, que se combinam para produzir o que descrevemos como um estado gerencial.

Em termos empíricos e a partir de uma análise crítica, Sano e Abrúcio (2008) afirmam que apesar desta tendência teórica ter sido desenvolvida em outros países e adaptada para o caso brasileiro (administração gerencial), isto não descarta a possibilidade de tipificação de pressupostos orientados pela NAP em situações e experiências brasileiras, entre os quais se destacam genericamente “[...] mecanismos de contratualidade da gestão, com metas, indicadores e formas de cobrar os gestores, e apoiada na transparência das ações governamentais, possibilitando o controle maior dos cidadãos [...]” (p.66). Nesta direção, os mesmos autores enfatizam sobre a necessidade de identificar empiricamente em que medida efetivamente os mecanismos gerenciais, administrativos, sociais e políticos que envolvem esses pressupostos estão presentes nos processos de planejamento governamentais.

De forma crítica às teorias contemporâneas de administração pública, Robert Denhardt (2012), propõe um novo modelo de gestão e de organização denominado de Novo Serviço Público (NSP), fundamentado na teoria política democrática e na nova relação entre os cidadãos e seus governos. Para Denhardt (2012, p.219), “[...] o papel das organizações públicas consiste simplesmente em descobrir os meios mais eficientes para os fins politicamente dados”. O autor não propõe a extinção de valores como a eficiência e a produtividade, mas colocados no contexto mais amplo da democracia, da comunidade e do interesse público.

No Brasil, Paes de Paula (2005, p. 40-41), ao defender a necessidade de reformas no modelo de gestão gerencial, propõe o modelo de gestão ou administração societal, cujas características constam do Quadro 1, anteriormente descrito, destacando três dimensões fundamentais para a construção de uma gestão pública democrática.

- 1) a **dimensão econômico-financeira**, que se relaciona com os problemas do âmbito das finanças públicas e investimentos estatais, envolvendo questões de natureza fiscal, tributária e monetária; 2) a **dimensão institucional-administrativa**, que abrange os problemas de organização e articulação dos órgãos que compõem o aparato estatal, como as dificuldades de planejamento, direção e controle das ações estatais, e a

questão da profissionalização dos servidores públicos para o desempenho de suas funções; 3) a **dimensão sociopolítica**, que compreende problemas situados no âmago das relações entre o Estado e a sociedade, envolvendo os direitos dos cidadãos e sua participação na gestão (PAES DE PAULA, 2005, p. 40, grifo nosso).

No Quadro 3, apresentado por Denhardt e Denhardt (2003) *apud* Santos, Salm e Menegasso (2006), permite-se uma melhor compreensão e comparação entre Antiga Administração Pública, Nova Gestão Pública e do modelo proposto de Novo Serviço Público.

Quadro 3 – Características da Antiga Administração Pública, Nova Gestão Pública e Novo Serviço Público

Características	Antiga Administração Pública	Nova Administração Pública (NAP)	Novo Serviço Público (NSP)
Princípios teóricos e epistemológicos	Teoria política e social intensificada por ciência social ingênua	Teoria Econômica. Diálogo mais sofisticado, baseado na ciência social positivista	Teoria Democrática com várias linhas de conhecimento, incluindo positivista, interpretativa e pensamento crítico
Racionalidade predominante e modelos de comportamento humano	Modelo de racionalidade restrito ao “homem administrativo”	Racionalidade técnica e econômica, caracterizada pelo “homem econômico”.	Racionalidade estratégica. Múltiplos tipos de racionalidade (política, econômica e racional).
Concepções de interesse público	O interesse público é politicamente definido como o expresso nas leis	O interesse público representa a agregação dos interesses individuais	O interesse público é resultado de um diálogo sobre valores compartilhados
A quem os servidores públicos respondem	Clientes e constituintes	Consumidores	Cidadãos
Papel do governo	“Remar” (estruturar e implementar políticas focando num único objetivo político pré-definido)	“Guiar” (atuando como um catalisador para liberar as forças do mercado)	“Servir” (negociar e intermediar os interesses entre cidadãos e grupos da comunidade, criando valores compartilhados)
Mecanismos de alcance dos objetivos políticos	Programas administrativos executados por meio de órgãos do governo	Criação de mecanismos e de estruturas de incentivo para alcançar objetivos políticos por meio da atuação de órgãos privados e organizações sem fins lucrativos	Criação de coalizão entre órgãos públicos, privados e organizações sem fim lucrativo para satisfazer necessidades mutuamente existentes
Abordagem da <i>accountability</i>	Hierárquica: Administradores públicos respondem aos políticos eleitos democraticamente	Orientada para o Mercado: o acúmulo dos interesses pessoais irá resultar nos resultados desejados por um grupo de cidadãos (ou consumidores)	Multifacetada: servidores públicos devem respeitar a lei, os valores da comunidade, as normas políticas, os padrões profissionais, e os interesses dos cidadãos
Discrição administrativa	Discrição limitada permitida por oficiais administrativos	Ampla discrição para permitir alcance dos objetivos empreendedores	Discrição necessária, porém restrita e responsável
Suposta estrutura organizacional	Organizações burocráticas marcadas pela autoridade <i>top-down</i>	Organizações públicas descentralizadas com controle primário de determinados órgãos públicos	Estruturas colaborativas com lideranças compartilhadas interna e externamente
Supostas bases de motivação dos servidores públicos	Pagamento e benefícios, proteções	Espírito empreendedor, desejo ideológico de reduzir o tamanho do governo	Serviço público, desejo de contribuir para a sociedade

Fonte: Denhardt e Denhardt (2003) *apud* SANTOS; SALM; MENEGASSO (2006, p.4-5)

Resumidamente, Paes de Paula (2005, p. 40-41) focaliza como prioridade no modelo Societal, a participação social, com uma gestão democrática e transparente, tendo a dimensão sociopolítica como base na definição da estrutura do aparelho de Estado e do paradigma de gestão, frente às dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa, enfatizadas e priorizadas pelo modelo gerencial.

As diferenças apontadas por Denhardt e Denhardt (2006) são evidentes, propondo uma maior humanização das relações entre Estado e sociedade, com a ampliação das práticas democráticas e do diálogo, no envolvimento direto dos servidores no atendimento aos cidadãos, nas ações compartilhadas e colaborativas, em substituição à visão estrita do mercado e consumidores, da racionalidade econômico-financeira e do Estado mínimo, preconizadas pela NAP ou modelo gerencial.

Conforme afirma Angelis (2015, p.35), ao defender a mudança de modelos da Nova Administração Pública (NAP) para Novo Serviço Público (NSP), denominado por ele de “modelo Colaborativo”, troca-se

[...] colaboração e gerência isolada por liderança compartilhada; passamos da visão unitária e de curto prazo para uma visão coletiva e de longo prazo; e amadurecemos do investimento extremo na tecnologia para a contribuição do conhecimento coletivo para um resultado efetivo e sustentável (ANGELIS, 2015, p.35).

Encontram-se diversas concepções que têm buscado caracterizar modelos similares de governança, gestão ou administração pública, com diferentes denominações, como colaborativa, compartilhada, interativa, democrática, participativa e outros, como crítica ao modelo de gestão gerencial, tendo como raiz o modelo societal ou NSP. A ênfase destas novas concepções e modelos propostos para o Brasil se dá na ampliação dos espaços democráticos, de participação social, de transparência, de humanização da gestão pública, do interesse público prevalente sobre o privado, da função social da cidade, incorporados aos princípios da responsabilidade fiscal e social, da eficácia, eficiência e efetividade da gestão.

Os diferentes modelos de gestão pública que se apresentam não significam puramente um rompimento com os outros modelos, “[...] mas sim a redefinição do campo da Administração Pública para que inclua as abordagens anteriores e seja compreendido como um processo, mas cuja ênfase esteja na natureza política desse processo.” (DENHARDT, 2012).

Governar com a sociedade, em vez de governar a sociedade, faz com que o próprio beneficiário possa contribuir no desenvolvimento da estratégia, do planejamento e da gestão dos diversos programas e projetos, melhorando a qualidade do gasto e da ação pública. A participação do cidadão e o estabelecimento de parcerias ajudam, e muito,

na transformação da cultura da desconfiança e do curto prazo em uma cultura de colaboração e de longo prazo (ANGELIS, 2015, p.17).

A Constituição Federal de 1988 abriu espaços para iniciativas de práticas democráticas, participativas e transparentes em nível municipal, como resposta ao questionamento e angústia de Kliksberg (2015, p.476), de “como abrir esse Estado e transformá-lo num Estado de conformidade com as bases do projeto democrático, num estado próximo dos cidadãos, transparente e disposto à comunicação, ao diálogo e controle social?”.

De acordo com Tenório (2004, p.3), a operacionalização da governança democrática deve integrar um conjunto amplo de relações entre público e organizações privadas, como um conjunto conectado e interdependente, no processo de desenvolvimento local.

Nesta direção, o autor destaca a necessidade de se buscar

[...] um modelo de gestão pública fundado em processo democrático, cooperativo e educativo, na medida que a população, conscientizada de seu papel político-participativo, possa influenciar todos os níveis decisórios, desde o planejamento até a execução, sendo solidários no empenho para a realização dos objetivos propostos (TENÓRIO, 2004, p.3).

Para Matias-Pereira (2010b, p.125), uma “[...] boa governança no setor público requer, entre outras ações, uma gestão estratégica, gestão política e gestão da eficiência, eficácia e efetividade”.

É por meio de uma **gestão estratégica** que se torna viável criar valor público. Isso diz respeito à capacidade da administração pública de atender de forma efetiva e tempestiva as demandas ou carências da população que sejam politicamente desejadas (legitimidade); sua propriedade seja coletiva; e, requeiram a geração de mudanças sociais (resultados) que modifiquem aspectos da sociedade. Com a **gestão política**, pode-se buscar a obtenção da legitimidade junto aos dirigentes políticos e a população. A **gestão da eficiência, eficácia e efetividade** é a forma de usar adequadamente os instrumentos disponíveis para tornar viável uma boa governança (MATIAS-PEREIRA, 2010b, p.125, grifo nosso).

Cumprindo com os objetivos deste estudo de analisar o processo de construção de Planos Plurianuais Municipais (PPAM 2014-2017) em municípios de pequeno porte da Associação dos Municípios do Oeste de Santa Catarina (AMOSC), e de propor uma metodologia de elaboração, monitoramento e avaliação do PPAM, de forma estratégica, democrática e participativa, utiliza-se como referencial teórico estes novos modelos de gestão.

3 PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E ORÇAMENTO MUNICIPAL

A partir deste capítulo, cujas temáticas, que juntamente com a participação e controle social, contemplam os objetivos centrais deste estudo, inclui-se os resultados do estudo realizado, composto pelas entrevistas e pelo material documental, analisado sob os princípios da gestão democrática e da boa governança, tendo os novos modelos de gestão pública, como referência em gestão, não somente pela dimensão legal, mas pelos seus aspectos político-sociais.

3.1 O Orçamento-Programa como instrumento de Planejamento e Orçamento

A Constituição Federal de 1988 ao associar planejamento e orçamento como elos de um mesmo sistema e exigir dos gestores públicos a elaboração do PPA abrangendo as despesas de capital e demais programas de duração continuada, substituiu os orçamentos plurianuais de investimentos previstos na Lei nº 4.320/64 (GIACOMONI, 2010 p. 53). Para a gestão do PPAM, é essencial entender este instrumento de planejamento e orçamento em seus aspectos e dimensões política, social, jurídica, administrativa, contábil e econômico-financeira.

Nesta direção, os planos deveriam estabelecer os rumos do planejamento, através do seu referencial estratégico, político e teórico, iniciando-se pelo diagnóstico detalhado do território, definindo macroobjetivos e metas para a administração pública, as prioridades, os objetivos e “as diretrizes que embasarão a elaboração dos programas e projetos”, que serão acompanhados durante a execução (BRASIL, 2013, p.11).

Em sua obra “Orçamento Público”, Giacomoni (2010), apresenta uma análise histórica nacional e internacional da evolução dos orçamentos públicos, dos princípios que o fundamentam e do orçamento-programa, com uma abordagem técnica e jurídica dos procedimentos para elaboração de todo o processo orçamentário. Tecnicamente os programas são classificados em quatro categorias: programa, projeto, atividade e operações especiais.

Programa: o instrumento de organização da ação governamental visando a concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurado por indicadores estabelecidos no plano plurianual. **Projeto:** um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação do governo. **Atividade:** um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário

a manutenção da ação do governo. **Operações Especiais:** as despesas que não contribuem para a manutenção das ações de governo, das quais não resulta um produto, e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços (GIACOMONI, 2010, p.100, grifo nosso).

De acordo com Procopiuck *et al* (2007, p.399), “[...] a edição da Lei nº 4.320/64 inovou ao prever a figura do orçamento-programa, que, por sua vez, foi viabilizado pelas normas trazidas pelo Decreto-Lei nº 200/67”.

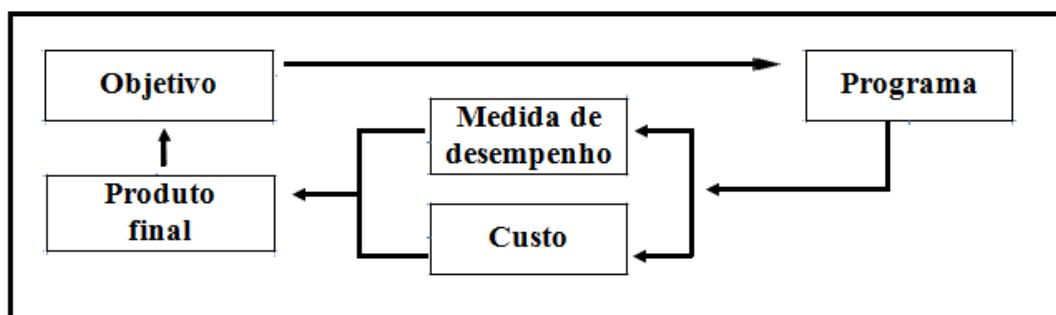
O Decreto-Lei nº 200, de 23 de fevereiro de 1967, introduziu o orçamento-programa, como plano de ação do Governo Federal, através de seu artigo 16, que instituiu que “[...] em cada ano será elaborado um orçamento-programa que pormenorizará a etapa do programa plurianual a ser realizado no exercício seguinte e que servirá de roteiro à execução coordenada do programa anual”. O marco legal que cristalizou a adoção do orçamento-programa no Brasil foi a Portaria nº 9, de 1974, do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, que instituiu a classificação funcional-programática. A Portaria nº 42, de 1999, do Ministério do Orçamento e Gestão (MOG), revogou a mesma e instituiu uma classificação funcional e remeteu a estrutura programática aos planos plurianuais de cada governo e esfera da federação (NOBLAT; BARCELOS; SOUZA, 2013, p.9). Estes marcos históricos são corroborados por Core (2006, p.219-261), que destaca além da Lei nº 4.320/1964, o Decreto nº 3.134/1999 (Revogado pelo Decreto nº 6.944, de 2009) e o Decreto nº 2.829/1998, como importantes referenciais para a adoção do orçamento-programa.

Segundo Pares e Valle (2006, p.241), o programa é o elemento integrador do plano e do orçamento, e “[...] também uma unidade nova de organização de meios públicos voltados para o resultado na sociedade”. Para o autor, sendo o programa correspondente à prioridade da gestão, “[...] objetivada e mensurável por indicadores, os objetivos estratégicos só podem manifestar-se mediante a priorização na alocação de recursos financeiros e outros meios de alguns programas em relação aos demais” (PARES e VALLE, 2006, p.251).

O orçamento-programa amplia o conceito de orçamento, constituindo-se em um instrumento de planejamento, composto de quatro fases: a) **planejamento**, contendo os objetivos a atingir; b) **programação**, contendo as atividades necessárias à consecução dos objetivos; c) **projeto**, contendo a estimativa dos recursos de trabalho necessários à realização das atividades; d) **orçamentação**, contendo as fontes (receitas) e despesas estimadas (ANGÉLICO, 2009, p.29, grifo nosso).

Na Figura 2, Giacomoni (2010) sintetiza os principais componentes do orçamento-programa e suas relações.

Figura 2: Principais componentes do orçamento-programa



Fonte: Giacomoni (2010, p.167)

Infelizmente, passados mais de 25 anos da publicação da Constituição Federal de 1988, ainda não foram normatizados, por meio de Lei Complementar, o PPA, a LDO e a LOA, dispondo sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização destes instrumentos de planejamento e orçamento, conforme determina a própria Constituição Federal em seu parágrafo 9º do artigo 165.

Em relação a não regulamentação dos artigos 165 e 174 da Constituição Federal, Garcia (2012, p. 436), destaca a ausência de “[...] orientações conceituais e metodológicas para a elaboração de planos de desenvolvimento e a prática do planejamento governamental”. Esta falha, para o autor (p. 436), pode ser considerada como um “[...] indicador da incompreensão da importância do planejamento ou da baixa prioridade atribuída pelas lideranças políticas nacionais em dotar o Estado de instrumentos de condução política dos projetos de transformação social”.

A regulamentação do dispositivo constitucional que trata da forma de elaboração do PPA, de acordo com Andrade (2010, p.21), possibilitará que “[...] os entes governamentais sigam um modelo predefinido, o que eliminará as distorções das informações apresentadas nos planos”. Quanto à questão dos prazos e vigência, na ausência da Lei Complementar, os entes federados devem adotar para o PPA, o disposto nos Atos e Disposições Constitucionais Transitórias, de que o projeto de lei deve ser enviado ao legislativo até 31 de agosto do primeiro exercício financeiro do mandato.

Cruz (2001, p.25) destaca, “[...] que o PPA não pode ser apenas um documento que atenda ao formalismo imposto pela legalidade dos atos públicos”, entendendo que o mesmo representa “[...] as esperanças de uma comunidade, de um povo e de uma nação, com vistas na construção de uma sociedade mais justa, com qualidade de vida e livre”, exigindo, portanto, “[...] compromisso dos técnicos e gestores públicos de contemplar nesse documento não uma ficção, mas programas e ações exequíveis”.

3.2 Elaboração do Planejamento Orçamentário Municipal

A Constituição Federal, em seu artigo 174, estabelece que “[...] o Estado exercerá, como agente normativo e regulador da atividade econômica, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado” (BRASIL, 2015).

Segundo Santos (2011, p.308), o planejamento governamental está associado ao espaço público, com todas as suas características, considerando as “[...] relações entre Estado, sociedade civil e esfera pública; no papel do Estado; nos dilemas entre política e análise de políticas; e nos assuntos que decorrem destas relações”, para além dos “conceitos geralmente vinculados às teorias da administração”. Para o autor (p.310), “[...] o planejamento governamental pode ser compreendido como ação que antecede e condiciona a ação do Estado de modo a viabilizar as escolhas políticas”, entendendo o termo “viabilizar” como a possibilidade de estabelecer o diálogo entre planejamento e implementação. Como forma de qualificar o conceito de planejamento governamental, o autor destaca três dimensões intrínsecas neste processo: diagnóstico, escolhas e organização dos meios.

A dimensão do diagnóstico remete à compreensão das dinâmicas que foram e são responsáveis pela atual configuração da realidade. Resumidamente, a partir daí são feitas as escolhas que pretendem conduzir a sociedade a um patamar elevado de desenvolvimento. A fim de materializar estas escolhas lastreadas no diagnóstico, a dimensão da gestão incorpora-se ao planejamento para organizar e garantir a realização do que foi previsto (SANTOS, 2011, p.310).

Lembra ainda Santos (p.314), que o planejamento governamental é “[...] função essencialmente política”, cabendo à burocracia papel limitado neste processo. Para Ramires e David (2013, p.90), “[...] a determinação de quais necessidades públicas serão atendidas utilizando os recursos governamentais é um problema técnico de solução política”.

Observando a evolução do planejamento público no Brasil e seu referencial cronológico, Almeida (2006, p.193-195), afirma que até a introdução do PPA pela Constituição Federal de 1988, o “[...] Brasil acumulou, sobretudo entre os anos 1940 e 1970, uma experiência razoável em matéria de planejamento governamental”.

Conforme Pagnussat (2006, p.26), pode-se resumir a evolução do planejamento público no Brasil em quatro fases distintas: a fase orçamentária entre os anos 30 e 40, com elaboração de diagnósticos e de estruturação das bases do chamado Estado nacional desenvolvimentista; a fase desenvolvimentista entre os anos 40 e 70, com a implementação de

planos nacionais voltados para a industrialização e consolidação da infraestrutura; a fase de estabilização econômica, nos anos 80 e início dos anos 90; a fase de retomada do planejamento, com os avanços metodológicos na elaboração do PPA, a partir do final dos anos 90. A quarta fase ocorre a partir do final dos anos 90, que estabeleceu a obrigatoriedade dos entes federados apresentarem, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública.

Almeida (2006, p.193-195), diferentemente de Pagnussat (2006), ao referenciar Palazzo (1977), afirma que o planejamento público é dividido em quatro fases ou segmentos distintos a partir de 1930, acrescentando-se uma quinta fase a partir da Constituição de 1988, caracterizado pela introdução dos planos plurianuais. A primeira, de 1934 a 1945, período do Estado Novo, tendo o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) como órgão central; a segunda, de 1946 a 1956, período de transição na definição do órgão responsável e de reorganização administrativa; a terceira entre 1956 e 1963, “[...] caracterizando-se pela criação de órgãos centrais estabelecidos em função de planos, mais do que de planejamento” e a quarta, a partir de 1964, período de governo militar, “[...] representando um esforço inédito de planejamento global, com o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG)” e dos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND), PND I (1972-1974) e PND II (1975-1979).

De acordo com Resende (2010b, p.7), a década de 1930, liderada por Getúlio Vargas, constitui um “[...] marco no processo de intervenção do Estado na economia com a finalidade de promover seu desenvolvimento”. Destaca o autor que coube ao DASP, a “[...] elaboração do primeiro plano quinquenal da história do planejamento brasileiro – o Plano Especial de Obras Públicas e Reaparelhamento da Defesa Nacional (1939-1943).” Porém, para Resende (p.11), a década de 70 representa o “auge do planejamento no Brasil”, ressaltando o PAEG, sob a administração de Castelo Branco, o Plano Decenal de Desenvolvimento (1967-1976), coordenado e elaborado pelo Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada (Epea), hoje IPEA, e os Planos Nacionais de Desenvolvimento como marcos.

O Plano Decenal pode ser visto como a primeira experiência concreta de desenvolver uma visão estratégica dos interesses e das prioridades nacionais e expor as medidas necessárias para fazer que eles fossem respeitados. Ele continha propostas detalhadas para os primeiros quatro anos que abrangia (1967-1971) e indicações mais gerais para o período seguinte (RESENDE, 2010b, p.12).

Na década de 60, Procopiuck *et al* (2007, p.399) destacam como marco histórico, a edição da Lei nº 4.320, em 1964, viabilizada pelas normas do Decreto-Lei nº 200, de 1967, que segundo os autores, “[...] marcaram o abrandamento das restrições metodológicas

inerentes ao sistema orçamentário até então vigente para abranger também o sistema de planejamento”.

Promovendo uma ruptura sobre a evolução e marcos que caracterizaram o planejamento público no Brasil, tema este exaustivamente analisado por muitos autores consagrados e não objetivo específico deste estudo, retorna-se para o período denominado de redemocratização do país, e em especial, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, relacionada ao processo de planejamento e orçamento públicos.

O Quadro 4 apresenta uma síntese dos Planos Plurianuais do governo federal constituídos a partir da data da promulgação da Constituição de 1988, que de acordo com Queiroz (2015, p.24), influenciaram os Planos Plurianuais Municipais elaborados a partir de 1991 (1991-1993; 1994-1997; 1998-2001; 2002-2005; 2006-2009; 2010-2013; 2014-2017).

Quadro 4 – Planos Plurianuais do governo federal e seus objetivos

PPA (período)	Objetivos
1991-1995	Controle das contas públicas e um projeto de desestatização e abertura comercial. Não foi reconhecido como instrumento derivado de um exercício de planejamento, apenas para cumprir formalidades da Constituição Federal de 1988.
1996-1999	Buscava garantir a estabilidade econômica conquistada com o Plano Real e remover obstáculos para a retomada do crescimento. Valorização do planejamento, perspectiva de investimentos e estabelecimento de parcerias, tanto com os entes públicos, estados e municípios, quanto com a iniciativa privada. Também apresentou um mapeamento das demandas e oportunidades, com a finalidade de orientar os diversos agentes econômicos e estabelecer sinergia de esforços para o cumprimento de metas, promoveu a instituição da figura do gerente para 42 projetos estratégicos.
2000-2003	Denominado de “Brasil em Ação”, estabeleceu o programa como unidade de gestão e disciplinar a integração entre planejamento, orçamento e gestão. Assim, toda a iniciativa governamental foi organizada em programas com foco em resultado, sendo atribuído um gerente para cada programa.
2004-2007	Consolidou a metodologia lançada no período anterior, e a inovação proposta foi a inserção da participação social na elaboração e gestão do plano. Todavia, não foram estabelecidos mecanismos sistêmicos para promover a desejada participação.
2008-2011	Manteve a estrutura por programas, promovendo mudanças pontuais em aspectos ligados a gestão do plano, dentre as quais se destaca a valorização da avaliação da dimensão estratégica e o fim das revisões anuais.
2012-2015	Alterações significativas em que busca um caráter mais estratégico para o plano, criando condições efetivas para a formulação, a gestão e a implementação das políticas públicas, além de definir os espaços de atuação do plano e do orçamento, e qualifica a comunicação com a sociedade.

Fonte: Paulo (2010), com adaptação de Queiroz (2015, p.24).

Na atual Constituição, segundo Garcia (2012, p.434), o planejamento governamental herdou dos militares e de seus tecnocratas a concepção normativa e reducionista,

[...] ou seja, até mesmo com a democratização do país; a política a ganhar espaço e importância; a multiplicação dos atores sociais; o ritmo de produção e difusão das inovações tecnológicas acelerando-se; o conhecimento e a informação conquistando relevância; a comunicação ascendendo à condição de recurso de poder e integração; e a clara percepção de que se ingressara em época de rápida mudança de valores culturais; ainda assim, o planejamento estratégico governamental foi menosprezado,

permanecendo-se apenas com sua expressão material (físico-financeira), submetida a um enfoque normativo e economicista. Ignoraram-se as novas e muito mais complexas realidades política, social, cultural e econômica. Não foram considerados os avanços do conhecimento sobre os processos de governo nem as teorias e práticas de planejamento público moderno que buscam integrar as dimensões e os recursos políticos, econômicos, cognitivos, organizativos e outros em perspectiva estratégica (GARCIA, 2012 p.434).

Giacomoni, juntamente com Pagnussat, pesquisadores da Escola Nacional de Administração Pública, organizadores da coletânea de Planejamento e Orçamento Governamental (2006, volumes 1 e 2), trazem excelentes debates sobre a integração entre orçamento e planejamento e demais temáticas apresentadas neste estudo, principalmente em relação a esfera federal, mas com aplicação em todos os entes federados. De acordo com Giacomoni (2010, p.53), a Constituição de 1988, ao estabelecer o PPA, tendo a LDO e a LOA condicionadas ao mesmo, consolidou o planejamento e orçamento como elos de um mesmo sistema.

Para De Toni (2009, p.23) o “[...] planejamento não deve ser confundido com o plano”, mesmo entendimento do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, de que planejamento “[...] é um processo, enquanto o plano é um registro momentâneo deste processo e o planejador é seu facilitador” (BRASIL, 2012b, p.13).

O plano é um dos produtos de um processo de análises e acordos; ele documenta e enuncia as conclusões desses acordos, indicando para onde queremos conduzir o sistema (objetivos gerais ou estratégicos) e como pretendemos agir para que nossas metas sejam alcançadas (estratégias e objetivos específicos ou de processo) (DE TONI, 2009, p.23).

O planejamento confrontado com o orçamento é avaliado por Santos (2011, p.316), que critica o arranjo e detalhamento pelo qual foi concebido o PPA, como incapaz de orientar as ações e metas estratégicas do governo, assemelhando-se mais como orçamento plurianual, inclusive no processo de monitoramento e avaliação, exclusivamente orçamentário.

Discordando desta análise que critica a vinculação do planejamento ao orçamento, Paulo (2010, p.173), defende que a “[...] materialização do plano só é possível se o mesmo for contemplado nas leis orçamentárias”. Para o autor, o PPA deve conciliar as políticas de Estado, definidas em um planejamento de longo prazo, com as políticas de governo, definidas em um planejamento de médio prazo, vinculados à realização dos gastos previstos no orçamento.

Assim, para Paulo (p. 174), “[...] um orçamento não deixa de ser um plano, e um plano elaborado sob premissas de viabilidade fiscal não deixa de ser um orçamento”. Neste

mesmo sentido, Pares e Valle (2006, p.231) defendem o PPA com um perfil incremental, tendo o PPA/LDO/LOA como a “[...] base de um sistema integrado de planejamento e orçamento”. Destaca-se também, que no atual modelo de planejamento, o programa é a unidade comum de integração entre o plano e o orçamento. (PARES; VALLE, 2006, p.241).

Pagnussat (2006, p.45) observa que “[...] o novo planejamento, em sociedades democráticas e em ambientes complexos, não pode ser apenas tecnocrático, deve considerar as várias dimensões e interesses”. Além disso, segundo o autor,

[...] o novo planejamento deve buscar a viabilidade política do plano e avaliar a posição dos atores envolvidos na situação problemática considerada; ao mesmo tempo, deve ter perspectiva estratégica e pautar-se pelas demandas da sociedade; deve ser participativo e propiciar um pacto social; deve, ainda, mobilizar ampla parceria com os interessados, ou seja, não é apenas o Estado que financia e implementa o plano (PAGNUSSAT, 2006, p.45).

Em relação ao perfil, tipo ou técnicas orçamentárias apresentadas na literatura, sintetiza-se no Quadro 5, as características de cada uma, de acordo com Abreu e Guimarães (2014), Paludo (2013), Giacomoni (2010), Noblat (2014), denominadas conforme “exigências e necessidades dos novos arranjos entre o Estado e a sociedade”. O Quadro 5 contém alguns modelos mais recorrentes, e conforme Abreu e Guimarães (2014, p.10) “[...] pode haver alguns casos de convívio de mais de um modelo na elaboração do orçamento, seja em momentos de transição política, seja pelas características legais que envolvem sua concepção”.

Quadro 5 – Técnicas orçamentárias/Tipos de orçamentos públicos

Tipos/técnicas	Características
Orçamento Clássico ou Tradicional (anterior a Lei nº 4.320/1964)	✓ Orçamento restrito à previsão da receita e à autorização de despesas. ✓ Sem preocupação primária com o atendimento das necessidades da coletividade ou da própria administração pública. ✓ Não ficam claros os objetivos econômicos e sociais que motivaram a elaboração da peça orçamentária. ✓ Preocupação exagerada com o controle contábil do gasto, refletida no obsessivo detalhamento da despesa. ✓ Elaboração orçamentária com viés inercial (ou incremental), que procura introduzir pequenos ajustes nas receitas e despesas. ✓ Os recursos para unidades orçamentárias se dá com base na proporção dos recursos gastos em exercícios anteriores e não em função do programa de trabalho que pretendem realizar.
Orçamento de Desempenho ou de Realizações	✓ Baseado no desempenho da instituição no ano anterior. ✓ As “coisas que o governo compra” passam a ser menos importante em relação às “coisas que o governo faz”. ✓ Não há vinculação com planejamento, embora já ligado aos objetivos para os gastos.
Orçamento-Programa (introduzida)	✓ Considera os objetivos que o governo pretende alcançar durante um período determinado de tempo. ✓ O orçamento passa a ser um instrumento de operacionalização das ações do governo, em

pelo Decreto-Lei nº 200/1967 e Portaria nº 9/1974, da Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência da República)	✓ consonância com os planos e diretrizes formuladas no planejamento. ✓ Vantagens destacadas por autores em relação aos modelos tradicionais: • Melhor planejamento de trabalho; • Maior precisão na elaboração dos orçamentos; • Maior determinação das responsabilidades; • Maior oportunidade para a relação dos custos; • Maior compreensão do conteúdo orçamentário por parte do Executivo, do Legislativo e da população em geral; • Facilidade para identificação de duplicação de funções; • Melhor controle da execução do programa; • Identificação dos gastos e realizações por programa e sua comparação em termos absolutos e relativos; • Apresentação dos objetivos e dos resultados da instituição e do inter-relacionamento entre custos e programas; e • Ênfase no que a instituição realiza e não no que ela gasta. ✓ Em sua elaboração, o orçamento-programa obedece a fases: <table border="1" data-bbox="459 770 1426 1290"> <thead> <tr> <th>Fases</th><th>Características</th></tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Determinação da situação:</td><td>Identificação dos problemas existentes</td></tr> <tr> <td>Diagnóstico da situação:</td><td>Identificação das causas que concorrem para o surgimento dos problemas</td></tr> <tr> <td>Apresentação das soluções:</td><td>Identificação das alternativas viáveis para solucionar os problemas</td></tr> <tr> <td>Estabelecimento das prioridades:</td><td>Ordenamento das soluções encontradas</td></tr> <tr> <td>Definição dos objetivos:</td><td>Estabelecimento do que se pretende fazer e o que se conseguirá com isso</td></tr> <tr> <td>Determinação das tarefas:</td><td>Identificação das ações necessárias para atingir os objetivos</td></tr> <tr> <td>Determinação dos recursos:</td><td>Arrolamento dos meios, sejam recursos humanos, materiais, técnicos, institucionais ou serviços de terceiros necessários</td></tr> <tr> <td>Determinação dos meios financeiros:</td><td>Expressão monetária dos recursos alocados.</td></tr> </tbody> </table>	Fases	Características	Determinação da situação:	Identificação dos problemas existentes	Diagnóstico da situação:	Identificação das causas que concorrem para o surgimento dos problemas	Apresentação das soluções:	Identificação das alternativas viáveis para solucionar os problemas	Estabelecimento das prioridades:	Ordenamento das soluções encontradas	Definição dos objetivos:	Estabelecimento do que se pretende fazer e o que se conseguirá com isso	Determinação das tarefas:	Identificação das ações necessárias para atingir os objetivos	Determinação dos recursos:	Arrolamento dos meios, sejam recursos humanos, materiais, técnicos, institucionais ou serviços de terceiros necessários	Determinação dos meios financeiros:	Expressão monetária dos recursos alocados.
Fases	Características																		
Determinação da situação:	Identificação dos problemas existentes																		
Diagnóstico da situação:	Identificação das causas que concorrem para o surgimento dos problemas																		
Apresentação das soluções:	Identificação das alternativas viáveis para solucionar os problemas																		
Estabelecimento das prioridades:	Ordenamento das soluções encontradas																		
Definição dos objetivos:	Estabelecimento do que se pretende fazer e o que se conseguirá com isso																		
Determinação das tarefas:	Identificação das ações necessárias para atingir os objetivos																		
Determinação dos recursos:	Arrolamento dos meios, sejam recursos humanos, materiais, técnicos, institucionais ou serviços de terceiros necessários																		
Determinação dos meios financeiros:	Expressão monetária dos recursos alocados.																		
Orçamento Base Zero (EUA, 1969, pela Texas Instruments Inc.	✓ Ocorre a análise, revisão e avaliação de todas as despesas propostas e não apenas das solicitações que ultrapassam o nível de gasto já existente. ✓ Apresentação de justificativas para todos os programas cada vez que se inicia um novo ciclo orçamentário.																		
Orçamento Participativo	✓ Inclui a população ao processo decisório da elaboração orçamentária, seja por meio de lideranças da sociedade civil, audiências públicas ou por outras formas de consulta direta à sociedade. ✓ Ouve de forma direta as comunidades para a definição das ações do governo, para resolução dos problemas por elas considerados prioritários. ✓ Devido a quantidade de despesas obrigatórias e a pouca flexibilidade para o redirecionamento das ações governamentais, estes processos participativos na definição dos orçamentos se atêm a uma parcela restrita da alocação dos recursos.																		
Orçamento Incremental ou Inercial	✓ Através de ajustes marginais nos seus itens de receita e despesa. ✓ Repetição do orçamento anterior acrescido da variação de preços ocorrida no período.																		
Orçamento com Teto Fixo	✓ Alocação de recursos através de um quantitativo financeiro fixo (teto), obtido mediante a aplicação de um percentual único sobre as despesas realizadas em determinado período. O percentual serve de base para que os órgãos/unidades elaborem suas propostas orçamentárias parciais.																		

Fonte: adaptado pelo autor, com base em Abreu; Guimarães (2014, p.10-12); Paludo (2013, p.30); Giacomoni (2010); Noblat (2014).

De acordo com Nascimento (2010, p.85), o orçamento público pode assumir diferentes funções, além de ser um instrumento de planejamento, pela característica do orçamento-programa, “[...] como instrumento básico de política fiscal; como instrumento de controle político (orçamento tradicional); como sistema de informação; como instrumento de suporte à gestão governamental, e; como instrumento de avaliação do gasto público”.

Defendendo o programa como o “[...] elemento organizativo central do PPA”, Giacomoni (2010, p.102), afirma que a sua articulação na “[...] forma de projetos, atividades e operações especiais, e ações não orçamentárias, com intuito de alcançar um objetivo específico”, representa a ligação entre as funções de planejamento e de gerência.

Essa delimitação dos Programas Temáticos facilita a relação entre as dimensões estratégica, tática e operacional do governo, confere um novo significado à dimensão tática no Plano e qualifica a comunicação dentro do governo e deste com a sociedade (BRASIL, 2014a, p.12).

Embora não haja um consenso dos autores citados quanto ao planejamento e sua relação intrínseca com o orçamento, todos defendem a necessidade de introduzir na gestão pública o planejamento ou a visão estratégica, como um instrumento de longo prazo. Para Rezende (2010b, p.34), o sucesso do planejamento, além da visão estratégica, deve ser sustentado pelos pilares da capacidade de gestão e de um sistema eficiente de coordenação.

3.3 Recursos e estratégias utilizadas pela Administração Municipal

Em relação à elaboração do PPA, são destacadas três etapas ou dimensões a serem caracterizadas: estratégica, tática e operacional. A **dimensão estratégica**, compreende “um conjunto de elementos que estabelecem a direção estratégica do planejamento, que inspiram e orientam a elaboração de programas e projetos, a mobilização de recursos e o envolvimento ativo da sociedade local”. A **dimensão tática**, a “definição dos programas e projetos do plano, a partir da explicação da realidade e da dimensão estratégica” e a **dimensão operacional**, a “[...] definição do sistema de gestão e monitoramento do plano.” (BRASIL 2014a, p. 34-35, grifo nosso).

Rezende (2010b, p. 35) propõe a construção de uma visão estratégica, cujo espaço temporal deveria ser superior a uma década, com a identificação das prioridades e respectivos “[...] objetivos a serem perseguidos em um dado horizonte de tempo” e como alcança-los, as “[...] etapas e metas a serem atingidas” e “[...] os indicadores a serem utilizados para

monitorar os resultados obtidos”, permitindo-se “[...] revisões periódicas para incorporar mudanças provocadas por transformações no cenário sob o qual ela foi construída”.

Nesta mesma linha de análise, para Paulo (2010, p.173), o PPA “[...] deve estabelecer a ligação entre objetivos indicativos de Estado, presentes em um planejamento de longo prazo; políticas de governo, de médio prazo, e, finalmente, realização dos gastos previstos pelo orçamento anual”.

Para Garcia (2012, p.454), não se pode mais fazer “[...] remendos nos Planos Plurianuais, na ingloria esperança de torná-los planos estratégicos de governo”. Para o autor, é preciso “[...] reconhecer seus limites e usá-los a favor de maior direcionalidade na atuação governamental”, transformando-o no roteiro estratégico para a gestão, com demonstração das intenções de gastos do governo.

Nas entrevistas realizadas com os coordenadores do Plano Plurianual 2014-2017, quando questionados sobre os recursos e estratégias utilizadas pela Administração Municipal para elaboração do planejamento governamental e do orçamento público, ficam evidentes algumas questões:

a) Todos os Coordenadores do PPAM possuem formação superior na área de Ciências Contábeis, e em sua grande maioria, possuem uma trajetória de experiência na contabilidade pública superior a 15 anos em média, inclusive com atuação em diferentes espaços públicos. A grande maioria destes profissionais são servidores públicos efetivos (concursados). Apenas um município não possui quadro próprio de contabilidade, contando com empresa terceirizada para realizar estes serviços, inclusive de coordenação do PPAM. Em outra situação, um município possui quadro próprio e empresa terceirizada no desempenho das funções contábeis. Não se aprofundou a análise destas situações de terceirização ao longo do estudo, por não fazer parte dos objetivos, porém fica evidente de que a referida empresa elabora o PPAM em conjunto com a Contadoria do município.

Aqui temos uma empresa terceirizada que nos auxilia no PPA e nos orçamentos. Nós fazemos o levantamento e diagnóstico das despesas, trabalhamos juntos, vemos se o Prefeito tem alguma obra que queira priorizar e com os secretários, e depois a empresa faz o PPA, a digitação no sistema (14).

b) Não se encontrou nos municípios uma estrutura de gestão apropriada para a elaboração do planejamento da administração, cabendo esta função diretamente à Contadoria municipal, juntamente com suas atribuições inerentes à contabilidade pública. O planejamento

das ações não é tratado de forma multidisciplinar ou multifacetado, ficando para o Contador, na maioria dos municípios com a colaboração da Controladoria Interna, a responsabilidade em definir as ações ou programas, a partir de consultas, segundo os depoimentos, dos secretários municipais e do Prefeito Municipal.

Identificam-se nas falas, críticas que ressaltam a necessidade de se incluir na gestão um setor de planejamento, de se promover a capacitação dos gestores (Prefeito, Vice-Prefeito, Secretários ou Diretores).

O município não tem um setor específico de planejamento, e precisaríamos (03).

Aqui no nosso município sobra tudo para o corpo técnico (11).

A maioria dos entrevistados aponta como dificuldade a composição de uma equipe de técnicos qualificados em gestão pública, pois se sentem sobrecarregados em suas funções. De forma crítica questionam a nomeação de cargos comissionados desqualificados, inclusive gestores, sem o conhecimento necessário para compor uma equipe multidisciplinar, e ou a dificuldade de se contratar profissionais qualificados em virtude dos baixos salários no serviço público, comparados com o setor privado.

A constituição de uma equipe multidisciplinar seria muito importante. A gente sente a falta de uma equipe composta por secretários, jurídico, controladoria, contadoria, de apoio operacional, pra ouvir, dar ideias, analisar a situação e a visão de futuro. Por exemplo, o plano diretor que deveria servir de base para o PPA, hoje são elaborados sem nenhuma relação. Problema é que é muito difícil contratar técnicos capacitados pelo valor da remuneração (07).

Temos muita dificuldade em contratar profissionais preparados (12).

É necessário constituir uma equipe de coordenação e planejamento no município. Investir em capacitação e planejamento estratégico anterior ao PPAM (11).

Uma dificuldade que temos é manter o grupo coeso no período de quatro anos do PPA. Ocorre uma descontinuidade frequente do planejamento por decisão do gestor. É preciso investir na formação e capacitação dos gestores (03).

O município não tem uma estrutura administrativa de planejamento, e a contabilidade faz todo o processo, planejamento, monitoramento, audiências, levantamento de demandas, e tudo o mais. Hoje a gente faz o PPA meio como uma obrigação, legal e formal, mas se ele existe é porque tem um objetivo. A gente inicia o processo com disposição e vai perdendo o estímulo ao longo do processo, por que não encontra o respaldo do gestor (07).

Outro aspecto destacado é a ausência de reuniões ou momentos de planejamento do governo.

A maior dificuldade está nos gestores que mudam de ideia no meio do caminho. Se os administradores tivessem uma linha de planejamento seria mais fácil de tê-lo como um instrumento de fato de planejamento. Nunca houve iniciativas de se fazer um planejamento com o conjunto dos gestores (07).

Se houvesse maior conhecimento técnico, mais capacitação em planejamento poderia melhorar a gestão pública (12).

Temos falta de capacitação das pessoas envolvidas e deficiência no planejamento. Precisaria ter alguém responsável pelo planejamento no município. Os cargos políticos são um problema pela falta de qualificação (10).

Todos os Prefeitos e secretários deveriam ser obrigados a fazer cursos de planejamento. Quem ganharia muito seria a população. Muitas vezes eles participam em uma reunião em outro local e voltam querendo fazer no município, mas não sabem nem como funciona a receita e despesa. Um erro do Prefeito e dos gestores gera um estrago na administração. Nós temos que readequar muitas ações que foram feitas sem a consulta a contabilidade (06).

Uma dificuldade é que não se consegue sentar com os gestores e se projetar o futuro. O máximo é o planejamento de curtíssimo prazo (09).

Juntamente com as dificuldades apontadas pelos entrevistados em relação à falta de uma equipe de planejamento, também se observam críticas contundentes aos gestores no decorrer das entrevistas, reproduzidas na maioria das falas, responsabilizando-os pela omissão ou pela interferência no processo de execução orçamentária.

Nós até criamos um equipe técnica de controle e gestão, formada pelo Prefeito, pelo Contador e pelo Controlador Interno, mas na prática não funciona, o Prefeito é só no papel. Inclusive cria problemas quando não consulta a Contadoria e a Controladoria e autoriza despesas, que depois a gente tem que resolver tecnicamente (12).

A Contabilidade além de todas as responsabilidades legais, acaba sendo o setor que tem que corrigir os erros da gestão. Na hora de se tomar as decisões sobre gastos, o gestor não consulta a contabilidade, mas depois, na hora que tem que fechar as contas, somos obrigados a lançar mão de nossas habilidades (01).

A maioria das falas dos entrevistados reforça a dificuldade em se promover o planejamento e de aliar o técnico e o político no processo de construção, execução e acompanhamento do PPAM. O termo político aqui mencionado é entendido como os gestores municipais (Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários ou Diretores, estes indicados politicamente em sua maioria e sem qualificação técnica, segundo os entrevistados).

O Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual não deveriam se restringir ao planejamento técnico-contábil, deveria haver o interesse e a participação direta de todos os gestores (10).

O que atrapalha é a politicagem, não se junta o político e o técnico. Tinha que ter mais compromisso dos servidores públicos. Ultimamente me sinto cansada e frustrada pela falta de comprometimento (09).

O PPA é importante, as pessoas deveriam participar, afinal ele contém as prioridades para os próximos quatro anos do município, principalmente levados mais a sério pelo Poder público, pelo Executivo e Legislativo. Teria que ser elaborado um documento que não desse tanto problema. Os gestores não pensam, acordam de manhã com uma ideia e querem fazer. Fazem e depois a contabilidade tem que correr pra consertar. Em todo o período que estou aqui, os Prefeitos não dão importância para o planejamento e não conhecem como se faz o orçamento (04).

As críticas demonstram os conflitos em relação ao processo de elaboração do PPAM e demais peças orçamentárias, e também na sua execução e no monitoramento, revelando, na visão dos coordenadores, a falta de conhecimentos por parte dos Secretários e Prefeitos Municipais, sobre a gestão pública, planejamento e orçamento governamental.

É relevante apresentar o alerta de Siedenberg e Allebrandt (2010, p.34), relacionado aos aspectos técnicos e políticos intrínsecos no processo de planejamento.

Toda escolha coletiva que passa por uma negociação e formulação política envolve interesses e percepções distintas da sociedade, dos atores e agentes envolvidos sobre o que se pretende alcançar no futuro. No entanto, planejamento também tem uma conotação técnica e racional de suporte para as escolhas da sociedade. Desta forma, o planejamento do desenvolvimento incorpora e combina uma dimensão técnica e outra dimensão política, constituindo-se, segundo Buarque (1990) numa síntese técnico-política. (SIEDENBERG; ALLEBRANDT, 2010, p.34)

Conforme apurado, cabe ao Contador a realização das audiências públicas do PPAM e demais projetos de lei orçamentárias (LDO e LOA), além do Relatório de Gestão Fiscal (RGF) e o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO). Em alguns municípios onde ocorrem reuniões ou audiências descentralizadas ou regionalizadas para acolhimento de demandas da sociedade, também são os Contadores que realizam e coordenam.

Nos municípios menores tudo é centralizado na contabilidade que trabalha em conjunto com as Controladorias, e aqui não é diferente. Para os prefeitos é muito mais fácil colocar uma pessoa num cargo político lá fora do que contratar um técnico pra ajudar no planejamento (06).

De acordo com a Norma Brasileira de Contabilidade - NBC T16 (2012), aplicada ao setor público, a contabilidade pública é o ramo da ciência contábil que tem como objeto o

controle patrimonial, com o objetivo de fornecer aos usuários informações sobre seus resultados alcançados e os aspectos de natureza orçamentária, econômica, financeira e física, tendo como função social, o apoio ao processo de tomada de decisão, a adequada prestação de contas e a instrumentalização do controle social. Além disso, a contabilidade pública deve permitir a integração dos planos hierarquicamente interligados, comparando suas metas programadas com as realizadas, e evidenciando as diferenças relevantes por meio de notas explicativas.

Assim, a contabilidade governamental, integra o planejamento, caracterizando os atos previstos nos orçamentos, em seus aspectos econômicos, financeiros e patrimoniais, evidenciando as movimentações do patrimônio público em sua totalidade, e subsidiando a prestação de contas pelo gestor público, de forma transparente e acessível aos usuários.

Para Coelho e Faria (2009, p.3), a LRF “[...] atribuiu à Contabilidade Pública novas funções no controle orçamentário e financeiro, garantindo-lhe um caráter mais gerencial”, fundamentada em princípios éticos, tendo como pilares o planejamento, a transparência, o controle e a responsabilidade da Administração Pública. Segundo os mesmos autores (p.5), a LRF exige responsabilidade dos gestores, que ficam mais expostos ao controle social e sanções, sendo os resultados diretos de sua aplicação: o controle do equilíbrio orçamentário, o gasto com pessoal, as operações de crédito e o cuidado com o patrimônio público.

O orçamento público deve ser elaborado considerando-se toda a sua complexidade, não somente como um documento contendo as receitas e as despesas. Neste sentido, Giacomoni (2010) ressalta que o orçamento envolve uma multiplicidade de aspectos, conferindo-lhe caráter interdisciplinar, de interesse e envolvimento direto da Economia, Administração, Ciências Contábeis e Direito, o que lhe garante naturezas política, econômica, administrativa, jurídica, contábil e financeira.

Segundo Giacomoni (2010, p.206) “[...] o orçamento deve ser visto como parte de um sistema maior, integrado por planos e programas de onde saem as definições e os elementos que vão possibilitar a própria elaboração orçamentária”. Já para Bezerra (2007, p.12), o orçamento público possui três importantes dimensões: a **dimensão jurídica**, considerando a sua base legal, o seu caráter e força de lei, inclusive em relação a responsabilidade social e fiscal quanto às receitas e despesas públicas; a **dimensão econômica**, considerando o princípio da eficiência econômica e da gestão orçamentária; e a **dimensão política**, considerando as relações entre os três entes da federação e entre executivo e legislativo, além de ser o instrumento que deve contemplar as demandas sociais, mediante amplo processo democrático e participativo.

Rezende (2010a, p.94-105) propõe a integração dos vários instrumentos de gestão, como o Plano Diretor Municipal (PDM), o PPAM e o Planejamento Estratégico Municipal (PEM) de forma participativa da sociedade, para a melhoria da qualidade de vida dos munícipes. O mesmo autor (2007, p.8) propõe a inclusão de três condições na metodologia de planejamento estratégico municipal: “[...] modularidade do projeto; existência de metodologia; e equipe multidisciplinar ou comitês de trabalho capacitados e integrados”.

Entre os autores pesquisados, identificou-se nos diferentes métodos atuais propostos, um consenso de que o planejamento estratégico se constitui num processo dinâmico e interativo, coordenado pela gestão pública, sendo essencial a associação de metodologias e técnicas administrativas com a ampla participação dos múltiplos atores sociais municipais, representados pelos cidadãos, sociedade civil organizada, agentes políticos e econômicos, dentre outros, na busca do desenvolvimento local/regional.

c) Em relação à elaboração e ao tipo de orçamento, de acordo com o Quadro 5, de forma ousada, pode-se classificar a maioria dos municípios com um misto de modelos orçamentários como: o Orçamento Incremental ou Inercial, quando são procedidos ajustes marginais nos seus itens de receita e despesa e ocorre a repetição do orçamento anterior acrescido da variação de preços ocorrida no período; o Orçamento-Programa, porém sem a determinação da situação e identificação dos problemas existentes, sem o diagnóstico da situação e identificação das causas que concorrem para o surgimento dos problemas, sem o estabelecimento e detalhamento das prioridades e sem indicadores de monitoramento das ações e ou programas. Além destes dois modelos que convivem de forma integrada, encontram-se municípios que promovem ações práticas do Orçamento Participativo, embora sem a participação da população em todo o ciclo orçamentário e sem a imposição das obras demandadas. Nas falas dos entrevistados evidenciam-se muitas críticas apontadas ao modelo do orçamento participativo e a outros modelos. Todas as falas manifestam a baixa ou inexpressiva participação da população, independente dos modelos utilizados.

São feitas reuniões nas comunidades com apresentação de forma simplificada de como se faz um orçamento, o que é receita e despesa, comparando como se a gente estivesse fazendo o orçamento da casa. Não seguimos a risca o modelo básico do Orçamento Participativo, é muito difícil fazer a população entender que ela é sócia desta grande empresa, que não tem dono. Em 2010 e 2014 se colocou no orçamento muitas coisas que já foram realizadas e outras que ainda vão levar alguns mandatos para serem realizadas. Foram feitas reuniões em todos os bairros e centro, a maioria da população é urbana e pessoal da cidade quer saber o que se pode e o que não pode fazer. A comunidade do interior que é minoritária se resolve via conselho da agricultura. Fazemos no interior no horário do

meio-dia e com um carreteiro ou uma galinhada (das 11 às 13h30min), com material audiovisual bem simplificado, sem luxo. Na verdade se resolve mais na conversa individual na hora do almoço. São tirados delegados que são responsáveis por trazer demandas. Não é feito reunião por segmentos, apenas comunitárias e centro com convite aberto a todos. Você identifica as demandas da comunidade e está pronto o PPA. Qualquer inclusão de obra nova depende de recursos externos. Já aconteceu que não constar uma determinada obra, como escola, e ter que fazer inclusão através de lei municipal (05).

Foram realizadas audiências públicas em nove comunidades rurais e duas na área urbana, bairro e centro, para tirar as demandas. Antes das audiências públicas se fazia reuniões quinzenais do governo. Nas reuniões já se levava algum indicativo. Porque o pessoal não sabe exatamente como funciona. O pessoal confunde orçamento com dinheiro, acha que por estar no papel, mas não é assim que funciona. Todas as comunidades do interior tem necessidades semelhantes, melhoria das estradas, subsídios, incentivos na agricultura, inseminação, água. Na cidade é lazer, praças, pavimentação, iluminação pública. Na definição do PPA a maioria das obras foram especificadas com o local. Ex.: ginásio onde seria, mas pavimentação asfáltica não especificava a rua. Mas a participação foi muito pequena. Foi tentado fazer audiência com salgadinho, mas município foi punido pelo Ministério Público. Tivemos que devolver recursos (04).

Pode-se evidenciar a desistência de algumas administrações na realização de práticas mais participativas, motivadas pela não participação da população em virtude da frustração com os resultados ou com a execução do orçamento.

Hoje a gente pega o PPA anterior e faz algumas adequações. Na primeira gestão havia o Orçamento Participativo. Em 2009 o município foi dividido em oito regiões e havia muita participação. Foi um processo muito legal com discussão, o povo participava antes. Em 2013, não se foi mais nas regiões e só a audiência pública na Câmara com muito pouca participação. O que aconteceu foi que as pessoas acreditaram e não aconteceu o que a população decidiu. A população se sentiu enganada. Nós fomos lá acreditando que aquilo que estava sendo prometido seria realizado, porém, não aconteceu nada daquilo que foi decidido, e hoje não se consegue mais reunir a população. Não consegue mais trazer de volta a população (01).

Em outras falas se evidencia a dificuldade de se contemplar as demandas apresentadas pela população ou mesmo de se discutir as ações coletivas frente à finitude de recursos públicos ou mesmo de explicar as despesas de custeio e outras no orçamento.

Teve uma época que se fez o participativo, indo nas comunidades, mas não funcionou. O pessoal não pensa no todo, pensa muito em si mesmo, dava uma encrenca do inferno, quase iam pro tapa na briga por recursos. Foi bem complicada. Tinha que se trabalhar uma metodologia pra se conseguir que o povo visse o todo e entendesse a gestão do município. Um diagnóstico real da situação. Nossas entidades não são muito organizadas. Hoje o planejamento das políticas feito pelas secretarias, tipo check list dos programas do PPA anterior, que a gente faz uma análise de viabilidade e vai incluindo no orçamento (14).

Foi tentado fazer reuniões em todo o interior, mas a experiência não foi boa, não foi positiva. Precisaria de uns três Planos Plurianuais pra atender tudo o que pediram. Daí o Prefeito decidiu não ir mais porque não adianta ir se não dá pra fazer, isto só prejudica. O pessoal no interior não pedia coisas pra saúde ou pra comunidade, eles querem particular, pra propriedade. Eles enxergam o total da receita e não tem ideia dos gastos, não aceitam que este dinheiro é comprometido com a folha e a manutenção dos serviços. Muitos dizem então manda embora estes funcionários. Era bem difícil ficar explicando. Não vê a necessidade do serviço público, só o particular. O vereador neste momento fica do lado da comunidade contra o Prefeito (06).

Em 2009 se fez nas comunidades, mas ninguém participava. Daí se desistiu. A participação da população é muito baixa. É muito difícil explicar para a população as despesas e a aplicação dos recursos públicos. Quando eles veem as despesas de salários, comparam com o ganho deles e ficam criticando. Já fizemos demonstrativo do custo da saúde de cada um e quanto é o repasse, mas é muito difícil de fazer entender. A população tem dificuldades de entender o papel do Estado. O entendimento é que o Estado pode tudo. O cidadão não se sente como Estado. Se houvesse este sentimento ele participaria do planejamento e cobraria a execução. Deveria ter o extrato do cidadão. O quanto cada um contribuiu e quanto utiliza de serviços públicos. A elaboração do PPA 2014-2017 foi interna, técnica. Só se fez os procedimentos legais. Primeiro o Plano de governo e reunião junto com o Prefeito e secretários. Se trabalha com metas com cada secretário, mas eles têm muita dificuldade de entender, então se pede quais as prioridades de cada um. Separa-se primeiro a educação e saúde e depois se discute as demais áreas (09).

As falas dos entrevistados reproduzem a prática de alguns destes modelos de gestão do PPAM, relacionado ao planejamento e sua elaboração, execução e monitoramento, evidenciando-se, em sua grande maioria, formas tradicionais, cumprindo somente com o que se interpreta na legislação. Mesmo alguns municípios que elaboraram o PPAM na forma de audiências públicas descentralizadas, apresentaram o plano pronto, para validação da população.

Foram feitas reuniões no interior com a equipe toda, os secretários e o Prefeito. Mesmo no interior foi baixa a participação, não expressivo. Foi feito um levantamento do PPA anterior, se chamou os secretários e o prefeito, pra ver se tinham novas prioridades e já se levou as sugestões prontas e submeteu a população (13).

Fizemos 17 reuniões nas comunidades. Foram levadas propostas às comunidades e elas escolhiam as prioridades. O Prefeito, os secretários e a equipe do administrativo participaram. Foi usado Datashow, e uma breve prestação de contas, as obras que estavam sendo realizadas, a receita e a despesa. Foi aberto um diálogo sobre prioridades, tanto as propostas pelo município quanto das demandas apresentadas. Após foi elaborado o PPA e realizada uma audiência pública central de apresentação do projeto de lei antes de ir para a Câmara de vereadores (11).

O PPAM 2014-2017 foi construído a partir do plano de governo e das reuniões em todas as comunidades do município. A administração levou o corpo técnico com a área financeira, junto com o Prefeito e Secretários. Lá

a gente apresentava o que se pretendia fazer, as principais aspirações que nós tínhamos em termos de ações e após se abria espaço para a comunidade. Logicamente que não se permitia que a comunidade apresentasse um leque muito grande, mas duas ou três reivindicações de nível local e comunitário, para que se avaliasse a viabilidade. É claro que tinha algumas coisas que eram pedidas e que eram fora do alcance do município, principalmente um município pequeno como o nosso. Era conversado no local se era viável ou não. Depois das demandas identificadas, o corpo técnico fez a compilação, muitas eram repetitivas, e elaborou o projeto de PPA e levou para audiência pública. Mas sempre antes de finalizar o projeto, se chama cada secretário específico, conforme a demanda que a comunidade apresentou. Ex. se a comunidade pediu uma ação na área da cultura, se chama o secretário pra ver como fazer (03).

Comumente existe um senso comum na sociedade de que “planejar é uma coisa, fazer é outra”, de que “planejamento engessa a organização”, ou que o planejamento é “puramente técnico”. Esta visão e conceitos, de acordo com De Toni (2009, p.21), são reforçados pelos planejamentos tradicionais, que se utilizando de “modelos abstratos e inúteis” e que “abusavam de técnicas econométricas fundamentadas em pressupostos irreais e previsões sempre equivocadas” e surgem “normalmente em instituições que tem precário planejamento ou é feito de modo normativo e determinista”. Para o autor (2009, p.31), “[...] muitos pensam ainda que o planejamento é um rito formal desprovido de substância”.

Antes de elaborar o PPA, a gente reúne os secretários e o Prefeito que sabem o que o povo precisa e o que foi prometido na campanha. Solicitamos aos Conselhos que apresentem sugestões ao PPA... nós, como técnicos, sentimos a falta de participação das pessoas, de trazer a necessidade deles... nós estamos fechados, não temos muito tempo pra sair e ir de atrás, então eles tem que vir até nós (08).

Para elaborar o PPA tem que se observar o PPA anterior, as receita e despesas, os programas, levantamento de dados, reunião com cada setor, 2 ou 3 meses se trabalha nisso, o que é possível de se fazer. Temos muita dificuldade e trabalho com os cargos políticos, pela falta de conhecimento técnico. Tem necessidade de capacitação. Depois disso é elaborado o projeto do PPA e convocada a audiência pública. O PPA é para quatro anos e a cada ano se faz a revisão com alterações, mostrando que não se consegue planejar os quatro anos. Isto reflete que ele não contempla efetivamente as demandas da sociedade (10).

Basicamente o PPA é feito em cima do plano de governo, que o Prefeito apresentou na campanha e a população aprovou e com as audiências que a lei determina. E o Prefeito quer cumprir o plano de governo da campanha. As secretarias participam das audiências. Chamo individualmente cada secretário pra ver a demanda de cada um. Ele participa mas não toma decisões, espera a decisão ou se baseia na decisão do Prefeito (07).

Primeiro a gente pega o plano de governo, depois faz o histórico e comportamento das receitas e despesas, o PPA anterior, e aproveita a reunião com o Prefeito e os secretários, em reuniões normais e não específicas de planejamento, após faz uma audiência pública com a

população e vereadores para ver se tem outras demandas antes de ir pra Câmara (12).

As entrevistas realizadas são muito ricas em informações, reproduzindo ou desnudando de forma muito franca e aberta os processos de elaboração e mesmo a gestão dos PPAM. As falas materializam as afirmações de Paulo (2010, p.176), de que, embora já decorridos muitos anos de experiência com o planejamento orçamentário, o mesmo ainda não é reconhecido como um “[...] efetivo instrumento de planejamento e gestão estratégica”, com manifesta resistência dos gestores, que o elaboram como um documento burocrático e de pouca utilidade.

Analisando-se a natureza dos espaços e o caráter das deliberações, presentes nas falas dos entrevistados, identificam-se os cinco níveis adotados por Allebrandt *et al.* (2011, p.112-113), utilizados para mensurar o grau de participação da população nos diferentes fóruns ou audiências públicas municipais: informação, comunicação, consulta, deliberação e decisão. Para os autores (2011, p.112), “[...] os processos centrados apenas em informação e/ou comunicação não podem ser considerados processos participativos, ainda que ambos sejam elementos importantes e necessários a qualquer processo participativo”. Alertam ainda os autores que

[...] é importante verificar se estão sendo praticados processos de consulta (basicamente solicitando informações sobre prioridades e necessidades), de deliberação (com discussão sobre as propostas, previsão e avaliação de alternativas) ou de decisão, quando também se permite que os cidadãos e as organizações decidam e gerenciem o próprio processo e os resultados derivados (ALLEBRANDT *et al.*, 2011, p.112).

Outro aspecto ressaltado pelos mesmos autores (2011, p.112), quanto ao modelo participativo, refere-se ao caráter das deliberações ao obrigar ou não o Estado no cumprimento de suas decisões, denominadas como vinculantes ou não vinculantes, hoje também nominadas de impositivas, especialmente nos processos que definem os orçamentos públicos e por consequência, as políticas públicas.

d) Existe uma preocupação muito grande dos técnicos em incluir todas as ações possíveis no PPAM, mesmo que não executáveis ou abertas com valores irrisórios, para evitar a alteração ou proposição de novas ações, que somente seriam possíveis através de leis complementares aprovadas pela Câmara de Vereadores.

Destaca-se que a Constituição em seu parágrafo 1º do artigo 167, determina que “nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade”. Neste sentido, a Constituição não engessou o PPA, mas permitiu a inclusão de novas ações, desde que aprovadas por lei. Alguns técnicos demonstraram esta preocupação com a apresentação de alterações do PPAM, diante da dificuldade com a relação política entre Executivo e Legislativo, e ou com a dificuldade de conhecimentos técnicos dos vereadores sobre o orçamento público, como justificativa para estes procedimentos.

No público a gente não pode sonhar, tem que ter os pés no chão. A gente tem que incluir tudo no PPA, dependemos da transferência de recursos, por que se tiver que incluir depois um objeto novo é demorado, tem que alterar, passar pela Câmara. O nosso PPA é feito de forma mais flexível, mais aberta, sem engessamento, sem definir ou detalhar os investimentos (08).

O PPA é um programa geral e flexível, por isso não tem mudanças ou emendas dos vereadores. É um planejamento do município para os quatro anos, mas que está sujeito as mudanças, porque a receita é cada vez menor e as demandas cada vez maiores. Por exemplo, tem demandas que preocupam o nosso município, como as áreas irregulares e a água pública municipal, cuja gestão das despesas são de alto custo. Estes gargalos constam no PPA, mas o município não consegue implementar (12).

Fica visível na grande maioria das entrevistas de que o PPAM não cumpre com sua função de instrumento de planejamento, mas simplesmente como um documento contábil, apresentado por força da legislação vigente. A manifestação de que o mesmo é genérico e ou flexível ampara-se na concepção de que é preciso elaborá-lo de forma a permitir tudo, qualquer ação, sem a necessidade de reformá-lo. Uma das falas reproduz esta afirmativa: “[...] o nosso PPA prevê tudo e não prevê nada” (09). Não se justifica tecnicamente abrir ações com valores fictícios somente para esperar transferências de receitas.

A gente elabora ele de forma genérica e flexível. Uma vez fizemos mais dirigido, mas houve problemas, pois o Prefeito pode mudar de ideia no meio do caminho ou entra uma emenda parlamentar e precisa estar prevista no PPA. Até pouco tempo atrás o PPA era muito mais uma figura decorativa, hoje existe uma fiscalização mais efetiva, mais fechada, a exigência de poder executar somente o que consta do PPA, tem mudado a cabeça dos gestores. Mesmo assim, eu elaboro de forma mais ampla, que me permite escolher se quero fazer um parque ou quero fazer um portal, os dois podem ser incluídos como infraestrutura. Eu vejo o PPA muito mais como um direcionador do plano de governo e não de planejamento (07).

Faço o PPA aberto. Ex. Tenho uma ação para compra de caminhões e máquinas pesadas que a dotação é de R\$ 200,00. Ou seja a ação esta aberta para emendas parlamentares ou outras formas de receitas de transferências (02).

Ele é flexível. Muitas vezes se abre uma rubrica com um valor simbólico. Em obras com valores maiores ficam em aberto (13).

Algumas entrevistas reproduzem a dificuldade técnica em se elaborar um planejamento orçamentário de quatro anos, diante do quadro de incertezas no campo econômico, citando como exemplo a queda de arrecadação ocorrida no ano de 2015 e 2016, contrariando as previsões positivas dos Planos Plurianuais.

O PPA é um plano de longo prazo. Ele é importante, mas serve só pra dar um norte. Ele tem todos os programas e isto é bom, mas é muito difícil fazer este planejamento de quatro anos. Ex.: a queda da receita leva a gente a fazer uma manobra para adequar agora,... se tornou um problema por que a nossa dotação estava bem acima do que vamos arrecadar. O orçamento não profetiza nada, ele é um parâmetro. O ideal é você ter um orçamento bem elaborado bem planejado e seguir rigorosamente. Mas na prática não é assim que acontece. São feitas suplementações constantes. Convênios previstos, que não são repassados. Despesas com pessoal. As previsões não se realizam. O nosso PPA é flexível. Se você detalha tem que fazer. Qualquer coisa depende da câmara para alterações, de inclusão de ação. Se não determina não tem obrigação de fazer (14).

Várias das entrevistas manifestam-se sobre a importância do PPAM, e de suas limitações como instrumento de planejamento. Novamente observa-se críticas aos gestores, especialmente pela omissão nas definições claras e objetivas dos programas e ações que devem compor o planejamento.

O PPA é essencial para a gestão, mas esta importância não é dada pelos gestores. Para a maioria dos gestores é apenas uma formalidade a ser cumprida, assim como a LDO e LOA. Ele tem a caneta na mão, promete e determina que se faça muitas coisas que não estão previstas no planejamento (03).

O PPA e os orçamentos são flexíveis porque não se tem a definição das prioridades pelo governo. Por isso o nosso PPA prevê tudo e não prevê nada. Ele é um documento meramente legal, para cumprir a constituição e a exigência do TCE. Se perguntar pra cada contador quem pega o PPA durante o ano. Porque a base dele não é o planejamento. Se ele tivesse as prioridades estabelecidas de forma vertical, ele seria o livro de cabeceira (09).

O PPA é interessante como planejamento de quatro anos, mas ele necessita acompanhamento e adequações permanentes. Exemplo: a população definiu a habitação como prioridade, você começa a construir casas e daí a prioridade passa a ser o asfalto. A população muda muito as suas prioridades. Você viabiliza uma empresa que gera uma demanda de empregos e no ato seguinte a prioridade passa a ser lazer, creche, etc. (05).

O PPA é flexível, aberto e não específico, não detalhado. Ex. pavimentação asfáltica, mas sem determinar onde e nem os seus quantitativos. Ele não

cumpre efetivamente a função de planejamento, não é livro de cabeceira. Mas é usado em virtude das exigências legais (11).

e) Considerando-se todas as variáveis que compõem o planejamento, os Planos Plurianuais Municipais construídos para 2014-2017, no universo investigado, configuram-se como um orçamento contendo programas abertos e seus quantitativos, conforme as falas expressas dos entrevistados, sem a inclusão da visão estratégica em seu processo de elaboração.

Pfeiffer (2000, p.4), aborda o planejamento estratégico municipal, como um método a ser aplicado na esfera pública, sendo “[...] um instrumento de política pública relevante para o planejamento e desenvolvimento local e regional”, com o objetivo de “[...] substituir o pensamento estático da administração pela ideia dinâmica do gerenciamento”, na escolha de um futuro desejável e possível. Lembra o autor, que este é um processo permanente, “[...] no qual o ambiente da organização é observado e analisado, ações são planejadas, executadas e os seus impactos são avaliados — antes do ciclo começar outra vez” (PFEIFFER 2000, p.9).

Para Evans (2012, *apud* Ciconello, 2012, p. 14), a gestão pública pode adotar diferentes metodologias de planificação ou de planejamento estratégico, sendo fundamental “[...] identificar qual instrumento ou metodologia participativa é mais adequada a um determinado processo decisório ou processo político”. Neste sentido, o autor propõe os principais momentos que devem conduzir a construção de uma política pública.

Definição da estratégia: o que se quer atingir? Qual a visão política, princípios e fundamentos que irão nortear a construção de programas, ações e a prestação do serviço público?; **Formulação da política:** é a tradução da estratégia formulada em programas, objetivos, iniciativas e ações orçamentárias. Essas ações conterão metas e resultados esperados destinadas a promover direitos assegurados no quadro normativo vigente; **Prestação dos serviços:** quando se dá a implementação da política pública, com a entrega de bens e serviços à população; Podemos identificar também um quarto momento decisório do processo de construção de política pública que é a fase da avaliação e aprendizado (CICONELLO, 2012, p.14, grifo nosso).

No que se refere à análise da estrutura dos Planos Plurianuais Municipais 2014-2017, não se identificou a mensagem em nenhum deles, apenas o ofício de encaminhamento do Projeto de Lei e seus Anexos à Câmara Municipal.

A mensagem do PPA não é simplesmente o seu encaminhamento. Trata-se de um dos documentos mais importantes do processo proposto de planejamento orçamentário.

O PL e os Anexos são enviados sem a mensagem, mas nós temos uma boa relação com a câmara de vereadores. Eu faço um resumo de uma folha explicando (09).

Não existe a mensagem como deveria ser, só o encaminhamento (10); (07); (03); (11); (04); (13).

De acordo com De Toni (2013, p.15), nas orientações previstas no Programa de Apoio à Elaboração e Implementação dos Planos Plurianuais Municipais 2014-2017, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a mensagem é um documento “[...] predominantemente político e estratégico no qual o Prefeito, como autoridade política máxima do município, afirma seus compromissos e expectativas”. Conforme De Toni (2013), na mensagem “[...] se avalia a situação atual e as perspectivas para o futuro”, devendo constar “[...] os objetivos ou diretrizes maiores, os critérios para projeção da receita e os limites para o orçamento”. Trata-se, portanto, da definição da dimensão estratégica do governo, contendo os macrodesafios e macroobjetivos do município para os próximos quatro anos, e minimamente, a descrição da situação socioeconômica, o cenário fiscal e a visão de futuro.

Pares e Valle (2006 p.246), defendem que o planejamento estratégico (de longo prazo) e a programação orçamentária, articulados ao PPA, são abordagens necessárias e efetivas ao planejamento. Para o autor, esta associação configura o caráter estratégico do plano, “[...] alicerçado em horizontes de planejamento compatíveis com a natureza plurianual das mudanças, com o prazo de maturação dos projetos e, particularmente, com a necessidade de gerenciar o risco de incertezas crescentes”.

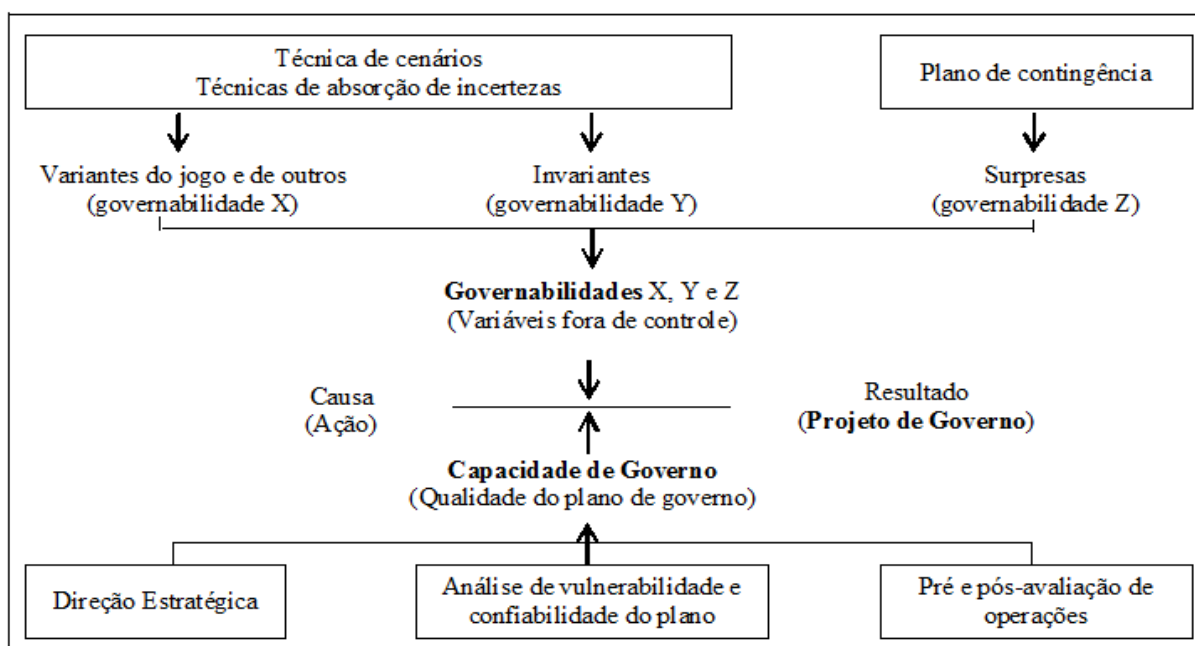
Contrapondo-se ao modelo de planejamento tradicional, Matus (2006) propõe um método para planejar e gerenciar mudanças, denominado de Planejamento Estratégico Situacional (PES). O autor critica a forma de se elaborar o planejamento público com a visão linear de futuro (unidirecional), supondo que haja um único e melhor futuro viável e sem reconhecer a necessidade de adoção de flexibilidade e ferramentas para lidar com as incertezas.

A dinâmica do processo de planificação, tendo como base o PES, propõe quatro momentos distintos: a) **explicativo** (foi, é, tende a ser): aprofundamento da explicação situacional, definição dos objetivos e seleção de problemas; b) **normativo ou prescritivo** (deve ser): seleção das operações e as ações necessárias para atingir os objetivos, reconhecendo a existência da incerteza e das surpresas, trabalhando com cenários, planos de contingência e outros métodos apropriados; c) **estratégico** (pode ser do deve ser): viabilidade do plano concebido no segundo momento, considerando-se a interação da ação econômica e da ação política; d) **tático-operacional** (fazer): momento da ação, não interpretada como mera

execução do plano, mas com capacidade estratégica para as adaptações necessárias. (MATUS, 2006, p. 141-142, grifo nosso).

O planejamento proposto situa o governante frente ao que Matus (2006, p. 129) denominou de triângulo de governo, considerando as variáveis: projeto de governo, governabilidade e capacidade de governo. A Figura 3, elaborada por Matus (2006), sintetiza a influência das variáveis na proposta de Planejamento Estratégico Situacional (PES).

Figura 3: Variáveis do Planejamento Estratégico Situacional – PES



Fonte: Matus (2006, p.131)

Entende-se como **projeto de governo**, “a proposta de meios e objetivos que compromete uma mudança para a situação esperada”; como **capacidade de governo**, “a perícia para conduzir, manobrar e superar as dificuldades da mudança proposta”; e como **governabilidade do sistema** “o grau de dificuldade da proposta e do caminho que deve percorrer-se, verificável pelo grau de aceitação ou rechaço do projeto e a capacidade dos atores sociais para respaldar suas motivações favoráveis, adversas ou indiferentes” (MATUS, 2006, p.115-144, grifo nosso).

f) Todos os municípios cumprem com os aspectos formais e legais previstos em nossa legislação, quanto à divulgação e realização de audiência pública anterior à sua apresentação ao legislativo municipal, não somente em relação ao Projeto de Lei do PPAM, mas também em relação aos relatórios e demais peças orçamentárias.

As formas de realização das audiências públicas únicas ou descentralizadas obedecem aos devidos cuidados de divulgação e publicação das convocações, sem qualquer novidade ou inovação. Todos divulgam por meio dos sites oficiais que em sua maioria estão integrados à Federação Catarinense de Municípios (FECAM), em mural na Câmara Municipal, rádios comunitárias e ou rádios AM em outros municípios. A maioria também divulga em jornais do próprio município ou de outros municípios com circulação municipal. Um dos municípios relatou que a divulgação acontece pela escola do município; outros dois informaram que enviam convites aos conselheiros municipais e outros dois informaram que encaminham convites para as comunidades rurais através dos conselheiros do Conselho da Agricultura.

A Lei Complementar nº 101/2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), estabeleceu em seu artigo 48, que os governos devem promover ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, “[...] os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o relatório resumido da execução orçamentária e o relatório de gestão fiscal; e as versões simplificadas desses documentos”, como instrumentos de transparência da gestão fiscal. Posteriormente, a Lei Complementar nº 131/2009, acrescentou o parágrafo único ao artigo, assegurando a transparência mediante:

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, **durante os processos de elaboração e discussão** dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público (BRASIL, 2009, grifo nosso).

Também o parágrafo 4º do artigo 9º da LRF, destaca a necessidade de realização de audiência pública até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, nas Câmaras municipais, para que o Poder Executivo demonstre e avalie o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre.

g) Identificou-se somente em um dos municípios pesquisados a existência de lei municipal criando ou normatizando os procedimentos ou metodologia de elaboração dos Planos Plurianuais Municipais, porém, consta somente no papel, conforme o coordenador.

Tem a lei municipal que estabelece, mas hoje não se leva a sério, não se faz mais as audiências nas comunidades porque ninguém mais vai. A população não acredita mais (01).

h) Observaram-se nas respectivas Leis Orgânicas Municipais (LOM), de alguns municípios pesquisados, diferentes datas e prazos para apresentação das peças orçamentárias, especialmente para o PPA e LDO, incompatíveis com os prazos constitucionais. O motivo para estas alterações propostas pelos municípios na Lei Orgânica é de corrigir uma distorção na Constituição Federal de 1988, que estabeleceu a data de apresentação da LDO anterior a do PPA. Na medida em que a Constituição submeteu as demais peças orçamentárias ao PPA, entende-se realmente como inconcebível que a apresentação da LDO seja anterior ao mesmo.

A Constituição Federal, através do seu parágrafo 6º do artigo 166, remeteu a definição dos prazos de envio do PPA, da LDO e da LOA para a legislação complementar. Portanto, ficou sob a responsabilidade do Congresso Nacional disciplinar esta questão. Até o momento não ocorreu a regulamentação específica, razão pela qual os prazos para encaminhamento destas peças orçamentárias seguem o disposto nos incisos I, II e III do parágrafo 2º do artigo 35, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

I – o projeto do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa; **II – o projeto de lei de diretrizes orçamentárias** será encaminhado até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa; **III – o projeto de lei orçamentária** da União será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa (BRASIL, 2015, grifo nosso).

Não existe uma uniformidade de interpretação e de prazos para apresentação das peças orçamentárias nos municípios pesquisados. Alguns municípios foram notificados pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE/SC) para adoção dos prazos previstos na Constituição Federal, embora a mesma seja omissa quanto ao descumprimento dos prazos estabelecidos. Outros continuam obedecendo a sua Lei Orgânica, sem qualquer notificação ou recomendação contrária do TCE.

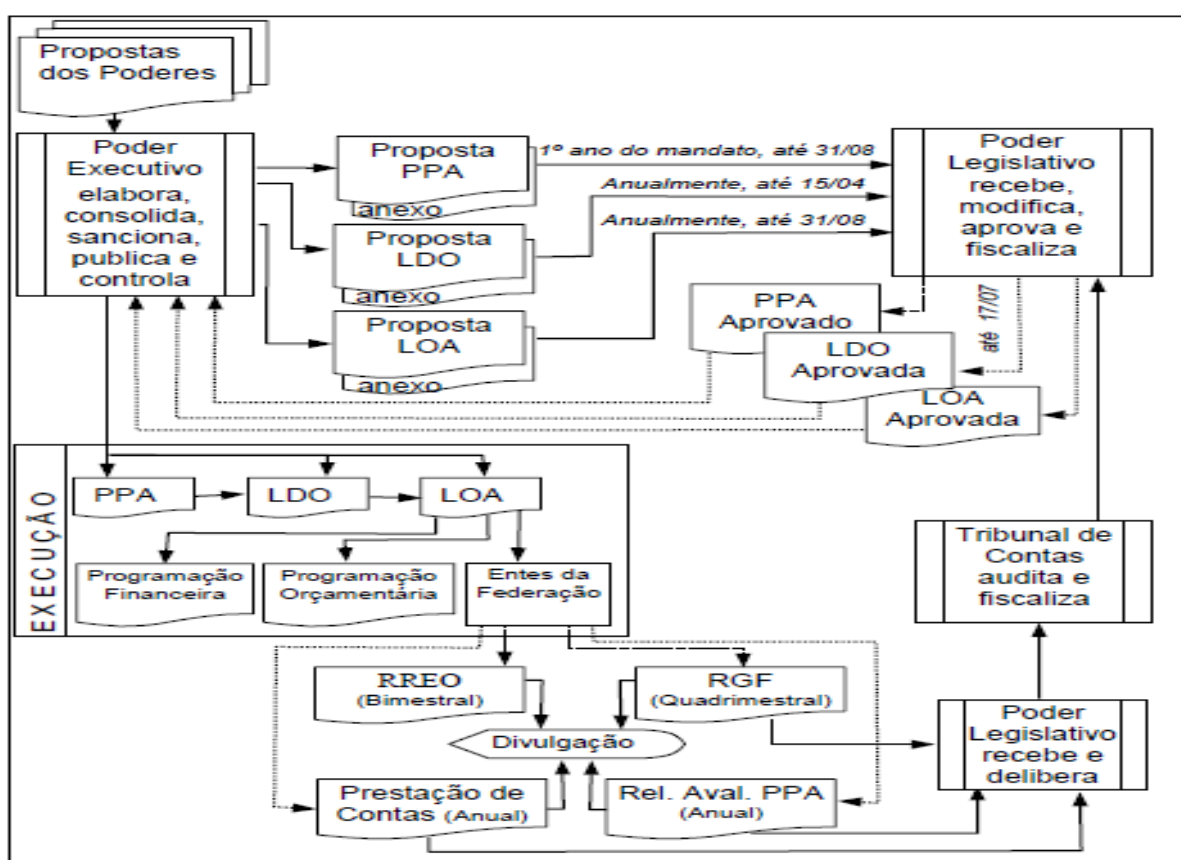
Atualmente existem projetos de lei “estacionados” no Congresso Nacional que tratam deste tema, mas não existe qualquer pressão política por parte dos municípios ou Estados para que os mesmos sejam debatidos e votados. Talvez este seja um dos indicativos da falta de interesse dos gestores em disciplinar este instrumento de gestão.

A Figura 4, apresentada por Mognatti (2005, p.19), permite visualizar a dinâmica e o relacionamento entre as três peças orçamentárias (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual) que compõem o planejamento e orçamento público.

Além disso, visualiza outros documentos que compõem e garantem a transparência do processo orçamentário, como o Decreto de Programação Financeira e Orçamentária, o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) e o Relatório de Gestão Fiscal (RGF), além do Relatório de Avaliação do PPA e da Prestação de Contas do PPA, em obediência a LRF.

Consta também da Figura 4, a responsabilidade do Poder Executivo na iniciativa das três peças (PPA, LDO e LOA), os prazos e fluxos no trâmite das mesmas, incluindo outras instituições como o Poder Legislativo e Tribunal de Contas neste processo.

Figura 4: Relacionamento entre as peças do Sistema Orçamentário Brasileiro



Fonte: Mognatti (2005, p.19)

Identificou-se que em um dos municípios o prazo estabelecido para apresentação do PPAM foi antecipado para o final de maio, o que na prática, inviabiliza qualquer planejamento estratégico e participativo que se pretenda realizar.

Esta questão foi indicada pela grande maioria dos contadores, que caracterizou a divergência de prazos na apresentação das peças orçamentárias, como uma das dificuldades para se realizar um processo democrático e participativo.

O desencontro dos prazos da LDO e do PPA é uma das dificuldades. A LDO é apresentada antes do PPA. O município readequou os prazos de apresentação do PPA, mas depois de 10 anos de exercício dos prazos, o TCE nos notificou para retornar aos prazos previstos na Constituição (03).

É urgente que se promovam os ajustes regulatórios do processo de planejamento e orçamento, não somente em relação aos prazos para sua elaboração, mas também em relação à forma, ao conteúdo, ao processo e à articulação federativa (diferença de dois anos entre os entes federal e estadual com os municipais).

i) A previsão da receita para quatro anos e a capacidade financeira dos municípios frente a demanda de serviços apontados pela sociedade.

De acordo com os entrevistados, os municípios, quando da elaboração do PPAM 2014-2017, projetaram um aumento na receita em torno de 10% ao ano, porém, em 2015 e 2016 houve uma grande queda na arrecadação proveniente de transferências (FPM e ICMS):

É muito difícil fazer a previsão de receita. Com a queda da arrecadação tivemos que fazer cortes no orçamento e redução de despesas (10).

Nós fizemos uma projeção positiva no PPA 2014-2017, em torno de 10% ao ano e tivemos uma queda de arrecadação a partir de 2015 (07).

Outro exemplo são as dificuldades econômicas. Projetamos um aumento de receita e houve uma redução drástica nestes últimos dois anos. Nossa receita própria é muito pequena, dependente de transferências (03).

Esta situação foi apontada pela grande maioria dos entrevistados como uma das principais dificuldades, especialmente pelos desdobramentos decorrentes desta situação. Com a queda na receita, os municípios tiveram que promover cortes no orçamento e readequação de metas, o que provocou situações de conflito de ordem interna, junto aos gestores municipais e externamente, junto aos vereadores e população.

Com a crise perdemos muito. Na hora de cortar do orçamento não é fácil. Cada secretário não admite cortar, acham que é intocável o orçamento de cada secretaria. A secretaria que quiser incluir um projeto novo tem que substituir ou mostrar que é melhor do que aquele que existe. Se o secretário e o vereador não entendem o orçamento imagina a população entender. Eu respondi dias atrás para um secretário que queria fazer uma ação, que não tinha dinheiro. Ele disse eu tenho dinheiro no orçamento pra fazer. Então eu disse, tem orçamento, mas não tem dinheiro. Imagina na hora que a gente manda o projeto de corte do orçamento (06).

Duas dificuldades são as questões de programação de pessoal no orçamento e as despesas de capital. Exemplo foi em 2015, que foi o ano mais complicado. A gente tinha toda uma programação de receita com previsão prudente de evolução positiva, e aconteceu uma queda violenta. Se o orçamento ficou abaixo da receita, não tem problema abre por superávit. Agora quando você orçou um pouco a mais, você tem dificuldade de

controlar o financeiro depois. Alguns dizem, pra não depender da Câmara, vou abrir um pouco de dotação a mais aqui. Não, isto provoca um colapso financeiro, porque você tem que reduzir custos e readequar o orçamento, e as pessoas não entendem (14).

Também é manifestado por todos os entrevistados, em relação a este tema da queda de receita, as dificuldades que os municípios enfrentam para atender as demandas crescentes de políticas públicas. Identifica-se nas falas a pequena contribuição das receitas próprias no montante do orçamento municipal. As maiores receitas são provenientes de transferências, variando entre o ICMS para alguns e o FPM para outros.

O maior problema é o financeiro, com baixa receita e muitas demandas. Somente 7 a 8% da receita é própria, sendo que o maior é o ICMS e segundo o FPM (08).

São demandas cada vez maiores e receitas cada vez menores. A nossa receita própria é muito pequena (12).

Quando eu faço o plano eu sei que estou forçando a barra ao incluir novas ações, porque a receita já está praticamente toda comprometida com as despesas de manutenção e vinculada (02).

No município pequeno praticamente toda a receita já é comprometida com a estrutura. O governo federal oferece programas que são bons e o município assume. O governo federal manda 5 e o município tem que colocar 15. Se o governo não aceita o programa a população nos cobra, como vocês não têm se os outros municípios têm (06).

j) As falas apontam outra dificuldade digna de menção e intrinsecamente relacionada à temática deste estudo, relacionada ao prognóstico de valores vinculados ao planejamento de médio prazo, ou seja, a compatibilização entre orçamento e planejamento.

O mais importante pra nós é a LOA, porque tem uma previsão mais próxima. O PPA não deveria ter valores. Ele deveria conter os programas que o governo vai executar, o tipo das despesas fixas e despesas variáveis, o planejamento estratégico de ações. Se tiver que incluir programas, se modifica sem valores. Se tiver dotação faz, se não tiver não executa. A LDO e LOA teriam os valores (14).

Outra dificuldade é a dependência de recursos externos, ou seja, uma ação que não foi você que planejou. Os recursos próprios do município servem apenas de contrapartida pra estas ações. Hoje o município tem poucos recursos pra aplicar em investimentos, qualquer obra necessita de recursos externos e você sabe como funciona, o deputado chega e diz pro Prefeito “eu tenho lá um recurso pra agricultura”, mesmo que a sua necessidade é na saúde, que não faz parte da prioridade do PPA. Por isso, na minha opinião, o PPA não tem função de planejamento ou de visão estratégica (07).

Esta manifestação corrobora a análise de Rezende (2010b, p.37), de que o plano e o orçamento deveriam ser distintos, sendo que o “[...] PPA assumiria o caráter de um plano de

governo”, que, levando em conta o planejamento estratégico, “[...] conteria as políticas e os programas que cada administração adotaria durante o respectivo mandato”, e os recursos a serem utilizados constariam de um “[...] orçamento plurianual, associados aos objetivos estratégicos do plano”.

As práticas de gestão pública municipal, expressas nas falas dos coordenadores que elaboram o principal instrumento de planejamento e de implementação das políticas públicas, carecem de maturidade na redefinição e ressignificação do planejamento público governamental. Fica evidente a ausência de princípios básicos de um planejamento, como a constituição de equipe de coordenação, momento exclusivo de diálogo interno, levantamento da situação política e econômica, envolvendo o diagnóstico técnico, funcionamento e organização dos programas municipais, análise estratégica do governo, dentre outros.

Uma observação importante no processo de construção do PPAM é o cuidado na inclusão das prioridades demandadas, que possam resultar em descrédito pela não execução. Uma das alternativas seria a elaboração de um orçamento impositivo ou vinculante, que gera a definição da prioridade, mesmo que sua execução dependa de transferências, desde que consensuada com a população, de forma franca e transparente.

Encontra-se na legislação que trata do PPA e demais instrumentos orçamentários, o programa como peça central e integradora do planejamento e orçamento, representando as políticas públicas ou ações a serem executadas pelo Estado. Portanto, a lógica leva ao entendimento que estes programas do PPA contemplem as diretrizes setoriais de governo ou mais precisamente os respectivos planos setoriais de cada área da administração, definidas de acordo com as demandas sociais formuladas pelos seus conselhos gestores.

k) Outra necessidade apontada pelos coordenadores é a participação ativa da AMOSC neste processo:

A AMOSC poderia fazer uma cartilha, bem simplificada e objetiva sobre a importância do planejamento e do orçamento e que este deveria ser seguido pelos gestores, inclusive de um modelo acessível dos dados explicativos do orçamento (04).

Os municípios precisam de motivação e de fortalecimento para a implantação de novas formas de se elaborar o planejamento orçamentário, com capacitações sobre planejamento estratégico e padronização de procedimentos em nível regional, inclusive de modelos unificados de planilhas e demonstrativos orçamentários.

Reforçando a análise de Cardoso Jr. (2011), sobre a necessidade de se ressignificar o debate e capacitar o Estado, urge inserir o planejamento estratégico na rotina da gestão pública, conforme a própria manifestação da maioria dos entrevistados, dotando “o planejamento de instrumentos e técnicas de apreensão e interpretação de cenários e tendências, ao mesmo tempo que de teor propositivo para reorientar e redirecionar, quando pertinente, as políticas, os programas e as ações de governo”.

Da mesma forma, a necessidade de melhorar a capacidade de articulação e coordenação institucional, reconhecendo a complexidade das ações de planejamento governamental pelo envolvimento de muitos atores no processo, com seus interesses diversos e com recursos diferenciados de poder. Destaca-se também o componente participativo na função planejamento, não somente pelas obrigações legais, mas pela vontade política dos gestores em democratizar plenamente a gestão, trazendo para o debate político e público os setores produtivos e os movimentos organizados da sociedade civil, reconhecendo o papel da administração e do poder local no seu desenvolvimento.

3.4 Integração dos órgãos municipais e planos setoriais com o Plano Plurianual Municipal

A partir da Constituição Federal de 1988, denominada de Constituição cidadã, e com a ampliação dos espaços de participação da sociedade na formulação e controle das políticas públicas, com a criação dos conselhos gestores por área, acompanhados da exigência de constituição de planos municipais específicos, aqui denominados de planos setoriais, os gestores passaram a incluir na estrutura administrativa esta instância de decisão.

A relação dos planos setoriais com o plano plurianual é tema pouco pesquisado, o que justifica nossa intenção de pesquisa.

Consta na Portaria nº 2.135, de 25 de setembro de 2013, do Ministério da Saúde, orientações para integração de planos setoriais ao PPA, que estabelece em seu artigo 1º e parágrafo único, dentre as diretrizes para o processo de planejamento no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), o inciso V, que prevê a

[...] compatibilização entre os instrumentos de planejamento da saúde (Plano de Saúde e respectivas Programações Anuais, Relatório de Gestão) e os instrumentos de planejamento e orçamento de governo, quais sejam o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), em cada esfera de gestão (BRASIL, 2013).

O Ministério da Saúde com esta orientação propõe integrar ou compatibilizar ao PPAM, as políticas públicas de saúde, que por sua vez devem ser contempladas em seu respectivo planejamento e aprovadas pelo conselho municipal de saúde. Lembra-se que o PPAM reúne as políticas públicas de todas as áreas, devendo ser aprovado pela Câmara Municipal, na forma de Lei. Portanto, é lógico e racional que o plano setorial municipal de cada área do governo (saúde, educação, assistência social, meio ambiente, entre outros) discutido e aprovado em cada conselho gestor, faça parte do PPAM, na forma de programas.

Ao observar-se a legislação brasileira no que se refere à exigência e organização de planos setoriais, encontram-se diferentes situações. Para fins de exemplos, citam-se os casos da saúde e educação.

Em relação à área da saúde, a Lei Federal nº 8.142/1990 exige a elaboração dos planos de Saúde, com previsão de programas e ações para quatro anos, mesmo período do PPA. Já no que diz respeito à área da educação, a Lei Federal nº 10.172/2001 exige a elaboração dos planos de educação, que se tornarão lei norteadora para a educação para o período de uma década.

Os planos setoriais referidos devem ser aprovados pelos respectivos conselhos gestores (conselho de saúde e conselho de educação), que possuem caráter deliberativo na formulação e fiscalização das políticas públicas de cada área. No caso da educação, o Plano Municipal deve ser aprovado também na Câmara de Vereadores para ser convertido em lei. Não se encontraram dispositivos legais que estabeleçam o vínculo entre os planos municipais setoriais e o PPA, que deve conter o conjunto de programas ou prioridades de cada área para um período de quatro anos, na forma de Lei (aprovada pelo Legislativo).

Fica evidente na sequência das entrevistas realizadas que não existe de fato uma integração efetiva entre os planos setoriais, responsáveis em definir as ações, objetivos, metas, indicadores de cada área, com os Planos Plurianuais Municipais.

Os planos setoriais são elaborados em separado e com audiência própria nas secretarias. As prioridades dos planos setoriais são consideradas no PPA, porque eles já têm recursos vinculados, então já são discutidos automaticamente (12).

Nós passamos o Plano Plurianual Municipal para cada gestor que procura ver como adequá-lo, porque alguns planos setoriais são elaborados antes ou depois do PPAM (10).

É feita a reunião com o secretário, mas não se observa cada plano, mas acredito que eles observem o PPA no momento de sua definição. Na realidade temos dois planejamentos em paralelo (07).

Não existe a integração entre os diferentes planos setoriais e nem destes com o PPA (01).

Os planos setoriais não são avaliados ou considerados na elaboração do PPA. Acredito que nem os Secretários conhecem os planos. Os planos nem são mencionados pelos secretários quando são chamados para participar da elaboração do PPA (13).

Mesmo quando o coordenador do PPAM fala que os planos setoriais são considerados na elaboração do Plano Plurianual, remete à participação do secretário, subentendendo que o mesmo deveria conhecê-lo e que deveria incluir no PPAM as suas ações previstas, embora a maioria das falas manifeste a dificuldade e a falta de conhecimento técnico por parte dos secretários.

Procuramos trazer as propostas dos planos setoriais para o PPA. Cada secretário é comunicado para trazer as suas propostas de investimentos (03).

Existe uma reunião com os secretários e cada um pode apresentar as suas propostas. Não existe uma integração entre planos. Os secretários não possuem conhecimentos técnicos sobre o orçamento (11).

Os Planos setoriais também não foram analisados no momento da elaboração do PPA. Os secretários são chamados para apresentar as prioridades, mas não se analisa os planos setoriais (04).

É pedido pra cada secretaria e conselho ver o que pode ser incluído de prioridade. Os planos deveriam todos ser elaborados em conjunto. Os planos setoriais deveriam ser anexos do PPA. A gente mostra pra cada secretário que é possível mudar programas. Se vocês tem um programa melhor que estes que estão sendo feitos dá pra substituir. Não dá pra criar um novo programa sem tirar outro (06).

Existe a integração entre os planos setoriais com o PPA. Fazemos uma reunião anterior com todo o secretariado e o Prefeito (08).

Os secretários têm dificuldades no conhecimento da gestão estão lá pela indicação política (05).

Em relação aos depoimentos que seguem, se observa a afirmação por parte de dois coordenadores sobre a inclusão do Plano Municipal de Assistência Social nos seus PPAM. Esta constatação é facilmente verificada pela quase totalidade dos recursos destinados a esta área serem provenientes de transferências intragovernamentais, exigindo dos municípios a inclusão dos programas no PPAM para recebimento dos recursos.

O plano da saúde é uma peça de ficção. Foi contratada uma empresa terceirizada pra fazer. Não foi construído em conjunto com a contabilidade. É fora da realidade. O município se obriga a montar toda uma estrutura para atender os programas federais. O da Assistência social é real e consta do PPA (14).

Foi incluído no PPAM só o que cada secretário apontava como prioridade. Não se sabe se ele está observando o plano setorial. Pressupõe-se que sim. Na assistência social sim, os restantes não sei se constam as prioridades. Esta seria uma função do planejamento e não da contadoria. O que a

contabilidade faz é saber dos gestores quais as prioridades que representam despesas para o orçamento (09).

Para Inojosa (1998, p.38) “[...] o modelo de organização do aparato do governo é um elemento determinante para a qualidade dos produtos ou serviços que o Estado entrega à sociedade”. Para a mesma autora, as práticas de organização do trabalho centralizadoras, com planejamentos normativos, representados por “planos de papel” e com “sigilo e ocultação de informações”, promovendo o distanciamento do cidadão no processo decisório, dificultam o controle social.

Inojosa (1998, p.44) defende uma nova configuração na gestão pública municipal, com a ruptura do modelo tradicional para uma nova dinâmica.

No modelo tradicional o trabalho é organizado por equipes especializadas para o planejamento, a realização e a avaliação de ações e serviços específicos, em cada secretaria setorial. Essa dinâmica supõe um planejamento geral, com base territorial, acima das secretarias, que articule os planos particulares de cada uma delas e as respectivas redes de serviço. O novo modelo supõe uma outra dinâmica. Haverá, necessariamente, em cada secretaria, um planejamento referido à sua base geográfica e populacional próprias. A articulação desses planos, coordenada através de um colegiado, deverá mediar as eventuais desigualdades regionais, com caráter redistributivo, privilegiando os grupos populacionais em situação ou risco de exclusão social (INOJOSA, 1998, p.44).

Neste sentido, Inojosa (1998, p. 43) propõe a descentralização, como transferência de poder, e a intersectorialidade, como integração da gestão das políticas públicas, como um novo modelo e paradigma de organização, com “[...] práticas de planejamento e avaliação participativas e integradas, na perspectiva situacional, de compartilhamento de informações e de permeabilização ao controle social”. Utiliza-se a concepção de intersectorialidade de Junqueira *et al* (1997, p. 26, *apud* Inojosa 1998, p.43) “[...] como a articulação de saberes e experiências no planejamento, a realização e a avaliação de ações, com o objetivo alcançar resultados integrados em situações complexas, visando a um efeito sinérgico no desenvolvimento social”.

Ao defender a intersectorialidade e transversalidade dos programas de governo, Abrucio (2007, p.67-86) apresenta críticas ao processo de desenvolvimento das ações e políticas públicas, relacionadas com a forma fragmentada de como ocorrem.

[...] será necessário atacar a aliança entre políticos e burocratas em torno do atual modelo administrativo fragmentador. Para ambos, o fracionamento dos ministérios e secretarias aumenta o poderio político de cada área, criando nichos monopolistas de poder. O governo se torna, assim, um conjunto de “caixinhas” com pouca comunicação entre si. Mesmo a adoção do PPA não mudou isto. Quando há medidas mais efetivas contra esta fragmentação organizacional, elas partem de uma estrutura

coordenadora normalmente escolhida pelo governante máximo — presidente, governador ou prefeito. Só que este órgão coordenador não consegue atingir a totalidade da administração pública — na verdade, afeta somente uma pequena parte (ABRUCIO, 2007, p.83).

Importante destacar o alerta de Couto (2014, p.124), de que “[...] o planejamento não pode ser produto de racionalidade técnica restrita aos gabinetes e às caixas setoriais, mas a construção possível, executável, de uma síntese política que expresse uma articulação republicana de uma sociedade madura”. Para o autor, a cada ciclo dos Planos Plurianuais, abre-se a oportunidade dos governos reunirem “[...] as diferentes políticas setoriais em um documento coerente e abrangente, reforçando as orientações estratégicas do Governo e as prioridades no centro da agenda política”.

Neste sentido, Rezende (2010b, p.33) destaca que “[...] um atributo fundamental para a recuperação da credibilidade do planejamento em uma sociedade democrática é a transparência que o planejamento e, principalmente, a execução do plano precisam exhibir”.

Giacomoni (2010) no Diagrama 1, adaptado de Souza (2008, p.12) apresenta a dinâmica de um processo integrado de gestão do Planejamento e Orçamento, com a inclusão dos planos setoriais.

Diagrama 1- Processo integrado de Planejamento e Orçamento



Fonte: Giacomoni (2010, p. 211 e 213), com adaptações e grifos do autor.

Acrescentou-se também nesta dinâmica o plano de governo do Prefeito eleito e os Planos Plurianuais do estado e da União, de forma a compatibilizá-los com as prioridades a serem definidas no PPAM.

O que se constata na análise dos planos setoriais que foram objeto de observação é que todos cumprem um padrão (obedecendo as orientações dos respectivos Ministérios), com

exceção da agricultura, que embora tenham ações diferentes entre si, podem ser interpretadas como inclusas no PPAM pela forma flexível e genérica de como os programas são escritos.

Os planos municipais da saúde obedecem a um padrão de acordo com os blocos de transferências “fundo a fundo”, ou seja, de forma direta e automática, com a caracterização dos programas federais no Anexo do Fundo Municipal de Saúde, que compõe o PPAM. Os referidos blocos: atenção básica; média e alta complexidade; vigilância em saúde; assistência farmacêutica; gestão; e, investimentos, funcionam com um grande guarda-chuva que abriga praticamente todas as ações previstas no plano municipal de saúde.

Os planos de educação são similares entre os municípios, compostos por metas e estratégias de alcance municipal, estadual e federal, facilmente inseridos no PPAM pela forma genérica de inclusão. Exemplo de meta de um dos planos de educação: “Enfrentar os desafios que se apresentam, formando cidadãos críticos, criativos, que tenham uma missão clara, nos aspectos sociais, políticos, intelectuais, éticos, adaptados às rápidas mudanças da ciência e da tecnologia”. Para esta meta são previstas várias ações, que foram relacionadas ao programa do PPAM “Educação para todos”, de forma abrangente.

A orientação do Ministério da Educação, denominada de “O Plano Nacional de Educação”, destinada às três esferas de governo alerta para a necessidade de articulação dos planos de educação aos demais instrumentos de planejamento.

Os insumos necessários para a execução dos planos de educação terão de constar nos orçamentos da União e dos estados para que apoiem técnica e financeiramente os municípios ao longo da década. Na Prefeitura, instrumentos de planejamento terão de se vincular ao plano decenal de educação: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Lei Orçamentária Anual (LOA), Plano de Ações Articuladas (PAR), entre outros (BRASIL, 2014b, p. 08).

Como os programas da educação já são consolidados, suas ações já constam de todos os Planos Plurianuais, como: transporte escolar gratuito (alguns incluem a educação infantil, e ou ensino médio e ou alunos universitários); parcerias/convênios (APAE, cursos, etc.); manutenção da merenda escolar; manutenção do ensino fundamental e da educação infantil; construção de ginásios de esporte, dentre outras, o PPAM abriga facilmente as metas e estratégias previstas no Plano Municipal de Educação.

Como já mencionado ao longo deste estudo, os PPAM estudados não preveem os indicadores de avaliação e monitoramento para os programas ou ações, o que lhes confere um caráter mais aberto ainda, significando de que as ações não são avaliadas ao longo de sua execução. Procura-se utilizar na redação dos PPAM termos abrangentes e não específicos para

permitir a inclusão ou interpretação de ações para cada área da administração. A fala de um dos coordenadores no que se refere à formulação do PPAM representa bem esta questão: *“tudo é prioridade e nada é prioridade”* (09).

Outro documento que é citado por vários entrevistados como objeto de análise no momento da elaboração da proposta de PPAM é o plano de governo, que embora não constasse como objetivo no projeto de pesquisa, entende-se como relevante a sua inclusão e análise.

3.5 Relação das prioridades do Plano de Governo com o Plano Plurianual Municipal

O ambiente orçamentário brasileiro está baseado nas três principais peças já citadas anteriormente (PPA, LDO e LOA), descritas na Constituição Federal de 1988, no título VI – Da Tributação e do Orçamento e em legislações infraconstitucionais, como a Lei Complementar nº 101/2000 ou Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei Federal nº 4.320/1964, que estabelece normas gerais de Finanças Públicas e a operacionalização técnica do orçamento. Estas legislações definem a função e o processo orçamentário, constituindo um sistema integrado de planejamento e orçamento (GIACOMONI, 2010, p.213).

A integração dos planos de governo no PPAM é um tema pouco explorado por se tratar de determinação legal recente, implantado a partir das últimas eleições municipais em 2012, por exigência da Resolução nº 23.373 - Instrução nº 1450-86.2011.6.00.0000 – Classe 19, que dispõe sobre a escolha e o registro de candidatos nas eleições de 2012.

Este dispositivo legal, emitido pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), passou a exigir em seu artigo 27, dentre os vários documentos, no ato de Registro de Candidatura, as propostas defendidas pelos candidatos a Prefeito, em via impressa e digitalizada, disponibilizada a todos os cidadãos. (BRASIL, 2011b).

Ampara-se o referido dispositivo na Lei Federal nº 9.504/1997, que estabelece normas para as eleições no Brasil. Esta exigência específica foi introduzida no artigo 11, parágrafo 1º, da referida Lei, na forma de inciso IX, através da Lei Federal nº 12.034/2009, que apresenta em seu artigo 3º, a exigência de apresentar no ato de registro da candidatura: *“IX – propostas defendidas pelo candidato a Prefeito, a Governador de Estado e a Presidente da República”*.

Nas várias propostas de regulamentação do parágrafo 9º do artigo 165 da Constituição Federal, em tramitação em conjunto no Senado Federal (Projetos de Lei nºs 150,

de 2005; 90, 180, 298, 414 e 540, de 2007; 66, 72, 265 e 482, de 2008; 12, 128, 175, 229, 230, 243, 248, 302, 315, 350, 450 e 507, de 2009; 21, 75, 538 e 719, de 2011; 113, 135 e 382, de 2012 e substitutivos já aprovados na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania), consta a obrigatoriedade de o PPA considerar o plano de governo do candidato eleito Chefe do Poder Executivo, devendo os candidatos registrar o respectivo plano de governo na Justiça Eleitoral.

Como existe um consenso nos referidos projetos de lei em tramitação no Senado de que o plano de governo ou propostas do candidato eleito, registrado e debatido, durante a campanha eleitoral, integre o Plano Plurianual Municipal, acredita-se que em breve, este procedimento será uma determinação legal.

Uma das preocupações de Pares e Valle (2006, p.250), é de como traduzir num plano, de forma operacional, o projeto de campanha do mandatário recém-eleito. Paulo (2010, p. 175-176), ao propor a dinâmica de construção do PPA, destaca o plano de governo do candidato vencedor, apresentado na forma de compromissos durante a campanha eleitoral, como item obrigatório e “[...] principal insumo para a elaboração de uma estratégia de governo”. Ainda, de acordo com o autor,

[...] essa orientação estratégica deve subsidiar a elaboração das diretrizes estratégicas de cada setor, de forma que seja criado um grupo sinérgico e cooperativo entre as políticas governamentais. Estabelecidas as orientações estratégicas, devem ser definidas as políticas propriamente ditas, que serão materializadas por meio de programas e ações (orçamentárias ou não) que os compõem (PAULO, 2010, p. 176).

O MPOG, ao propor a elaboração de PPAM, estratégicos, territoriais e participativos, alerta que o mesmo “[...] deve ser visto como uma oportunidade do governo municipal compatibilizar sua estratégia de governo com os objetivos do seu programa eleitoral escolhido pela população democraticamente” (BRASIL, 2014, p. 15).

Neste mesmo sentido, conclui Paulo (2010, p. 184) que

[...] o PPA deve ser capaz de abrigar o debate político acerca da definição das metas. Para tanto, deve comportar maior flexibilidade metodológica e desvincular-se parcialmente da estrutura orçamentária, sendo capaz de mobilizar os tomadores de decisão e representar com clareza o compromisso político assumido (PAULO, 2010, p. 184).

Parte dos entrevistados afirma que o plano de governo foi um documento considerado no momento da elaboração do PPAM 2014-2017. A outra parte reconhece que o mesmo não constou da análise ou de qualquer momento de sua elaboração, embora muitos

destes considerem que a presença do Prefeito na definição das prioridades seja uma forma de garantir a inclusão de seu plano de governo.

O plano de governo faz parte dos planos setoriais e cada gestor da secretaria deve saber as suas demandas. Acredito que se nós entendemos o plano de governo como uma ferramenta, os anseios e as vontades da população estão contemplados, mas a população poderia acompanhar a execução (12).

Os Secretários e o Prefeito sabem o que o povo precisa e o que ele prometeu na campanha e se tenta contemplar no PPA (08).

Não existe integração do plano de governo ao PPAM. O plano de governo é que foi buscar no PPA anterior o que estava prevendo (11).

Na audiência pública o prefeito traz o seu plano de governo, porque ele quer fazer aquilo que ele prometeu. Depois desta audiência é feito o PPA no papel e se faz a reunião com o Prefeito e os secretários. Só posso colocar no papel o que é possível (06).

O PPA nada é mais que o Plano de governo, que o Prefeito apresenta e aprova na campanha (01).

Ao analisar os planos de governo, identifica-se que, em sua maioria, constam ações amplas, de continuidade de prestação de serviços e ou de obrigatoriedade do município executar. A título de exemplo se destacam: programas federais nas áreas de saúde e de assistência social, ou constantes de legislação federal, como garantir o atendimento de educação infantil dos 4-5 anos e do ensino fundamental; garantir a gratuidade dos medicamentos no SUS; gratuidade no transporte de pacientes para tratamento fora de domicílio, que são programas ou ações legalmente obrigatórias de serem executadas.

Por outro lado, em alguns planos de governo constam ações específicas de investimento, que embora especifiquem os locais de implantação, não constam como orçamento impositivo ou vinculante, ou seja, o município não é obrigado a executar a obra naquele local. (Ex.: construção de ginásio de esportes na linha x e no PPAM consta uma ação de construção de ginásios de esportes, sem especificar o local e ou com dotação insuficiente).

Identificam-se também planos de governo em consonância com os Planos Plurianuais, onde constam investimentos específicos em obras e ações apontadas pelo plano do candidato nas eleições, em sua maioria com valores simbólicos para a execução. Estas ações não foram monitoradas quanto as suas execuções, por não fazer parte dos objetivos deste estudo, mas que caracterizam questões desafiadoras para pesquisas futuras.

As normativas do Tribunal Superior Eleitoral obrigaram os candidatos a apresentar o plano de governo por ocasião do registro da candidatura, porém não existe nenhuma

normativa de ordem legal que determine a sua inclusão no planejamento orçamentário, dificultando com isto qualquer fiscalização por parte dos cidadãos.

Independente de determinações legais, a lógica política e administrativa, apontam para a necessidade de inclusão no Plano Plurianual Municipal, das propostas apresentadas, debatidas e aprovadas pela população durante a campanha eleitoral e registradas pelo candidato no Cartório Eleitoral, como uma das referências, na forma de programas, constantes nas respectivas áreas de governo. Estes programas, a partir de sua inserção deveriam ser monitorados pelo governo e pela sociedade, através dos diferentes espaços de participação e controle social.

4 PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL

Neste capítulo aborda-se a temática da participação e do controle social, que além de constar como eixo central no processo de elaboração do PPAM, configura uma das variáveis que classifica o modelo de gestão pública. As entrevistas demonstram as diferentes dinâmicas que ocorrem nos municípios, promovidas pela gestão, para a inclusão da população nos processos de tomada de decisão. São temas intrinsicamente ligados entre si, e com o exercício da cidadania, da democracia e dos direitos sociais, de deliberar ou propor políticas públicas e fiscalizar a sua execução, através dos diferentes fóruns ou instâncias sociais constituídas.

Participação e controle social são temas muito pesquisados, especialmente relacionados com as políticas setoriais (saúde, educação e assistência social). Especificamente em relação ao processo orçamentário, encontraram-se vários estudos sobre experiências e práticas de orçamentos participativos.

4.1 Participação social no processo de construção do Plano Plurianual Municipal

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 1º, parágrafo único, institui o princípio maior, responsável certamente pela sua denominação de Constituição Cidadã: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Este princípio por si só garante a participação como um direito social.

Nesta direção, a Constituição cidadã legitimou a participação da sociedade na formulação e gestão das políticas públicas, especialmente com a introdução de vários mecanismos participativos, denominados por muitos autores como controle social, dentre os quais, os conselhos gestores, as conferências, as consultas públicas, o referendo, a iniciativa popular de lei, o plebiscito e as audiências públicas, oportunizando uma nova relação entre Estado e sociedade e a construção de uma institucionalidade democrática (MARTINS *et al.*, 2008, p. 152).

Desde 1990, ano em que os municípios brasileiros concluíram suas Leis Orgânicas, as administrações municipais são obrigadas a apresentar o seu planejamento plurianual, de acordo com os princípios previstos na Constituição Federal. Até os dias atuais, portanto, são sete Planos Plurianuais Municipais elaborados: 1991-1993 (contendo três anos de

planejamento), 1994-1997, 1998-2001, 2002-2005, 2006-2009, 2010-2013 e 2014-2017, todos com quatro anos.

Os gestores são desafiados a construir o planejamento das ações governamentais estratégicas e políticas de médio prazo, com metas e diretrizes devidamente quantificadas, em que prevaleça a racionalidade da demanda dos bens e serviços frente à finitude de recursos, mediante gestão democrática e promovendo políticas integradas e articuladas entre todas as áreas da administração, ou seja, compatibilizando os planos setoriais no PPA.

Para Demo (1988, apud Kleba 2005, p.210) “[...] participação é uma conquista que não objetiva nem a dissolução nem a superação do poder, mas a conformação de outra forma de poder, ou seja, um poder de parceria, de decidir junto, em vez do poder de domínio de um grupo sobre o outro”. De acordo com Kleba (2005, p.213),

[...] a conformação de um processo participativo nas decisões políticas exige, porém, disposição da administração, que deve viabilizar e motivar o processo, revendo de forma crítica, tendências autoritárias, e qualificando-se para lidar de forma mais adequada com os conflitos de interesse, com os enfrentamentos entre os diferentes grupos sociais e com os processos de decisão política (KLEBA, 2005, p.213).

Dentre estes vários instrumentos e canais legais de participação social, destacam-se os conselhos gestores, instituídos a partir da década de 1990, com representação das entidades organizadas da sociedade.

Conforme Kleba e Comerlato (2011, p.25), os conselhos gestores, são instrumentos efetivos de participação e controle social e caracterizam-se “[...] como um novo formato de inserção da sociedade junto a gestão pública nos três níveis de governo”, além disso, “[...] assumem, na maioria dos casos, caráter deliberativo e fiscalizador”, atuando “[...] como órgão independente mas ao mesmo tempo integrado às estruturas setoriais da administração pública”.

Este cenário de maior comunicação e acesso a informações, com legislações cada vez mais condicionantes de participação social, exige uma nova relação Estado-sociedade, com gestores capacitados para atuar, não somente nos aspectos administrativos e legais, mas ética e democraticamente nesta relação, com transparência nas ações e no gerenciamento das prioridades e demandas sociais, que são muitas, frente aos escassos recursos públicos.

Para Goulart (2011, p.20-21) “[...] as ideias de participação política e controle social estão fortemente atreladas”. Para o autor, em relação aos orçamentos, a “[...] participação não se dá apenas no processo de formulação das políticas públicas, mas, também, nas discussões sobre a alocação e aplicação do orçamento público”, garantindo-se ao cidadão “[...] intervir na

tomada de decisão da administração pública com o fim de orientar os processos de gestão para a adoção de ações que realmente atendam ao interesse público”.

Assim, o controle social, relacionado com a temática deste estudo, não ocorre somente num determinado momento do processo, mas em todo o ciclo orçamentário, refletindo-se num instrumento da democracia e da cidadania.

De acordo com Turquetto e Fabrizio (2013, p.38), o processo de participação na elaboração do orçamento “[...] estimula o exercício da cidadania, o compromisso da população com o bem público e a corresponsabilização entre governo e sociedade sobre a gestão da cidade”.

O orçamento público é caracterizado como uma obra política, na qual são determinados os compromissos do Poder Executivo para com os cidadãos, necessitando coerência entre as demandas e prioridades sociais, apontadas pela participação social e as diretrizes de governo, não somente para obedecer a preceitos legais, mas também para torná-los mais próximos do Estado (SALLES, 2012, p. 80-81).

Estas prioridades de governo, de acordo com Pares e Valle (2006, p.251), são definidas na forma de programas e monitoradas por “[...] indicadores que sinalizam as mudanças na sociedade”, exigindo a decisão de prioridades na alocação dos recursos financeiros para alguns programas em detrimento de outros. Sicsú (2008, p.23) alerta que qualquer ação pública para o desenvolvimento, constante da formulação estratégica orçamentária, não pode ser um plano de gabinete, mas sim um processo de construção conjunta com a sociedade, que deve ser motivada em seu imaginário, “[...] deve se tornar um sonho da grande maioria da população”.

Secchin (2008, p.30), manifesta que “[...] apesar de o controle ser uma atribuição típica do Estado, o cidadão pode e deve exercê-lo como um direito, utilizando-se, para tal, de instrumentos que permitam sua execução, seja para defesa de assuntos de cunho individual ou coletivo”. Destaca a autora (p.37), que a transparência é um requisito fundamental do controle social, sendo a publicidade dos atos da gestão pública um dos instrumentos que garantem ao cidadão o acesso às informações sobre o que os gestores fazem ou deixam de fazer.

Para Pires e Vaz (2012, p.16), “[...] a participação social é usualmente associada às negociações estabelecidas entre Estado e sociedade que resultam, em geral, em questões definidoras de alocação e distribuição de bens e serviços públicos numa perspectiva ampliada”. De acordo com os mesmos autores (2014, p.66-67), citando Lavallo e Vera (2010), esta relação ou interação, conceituada de interface socioestatal, podem “[...] variar da simples consulta à corresponsabilização, ou cogestão de políticas”.

[...] no primeiro caso, temos o subgrupo das interfaces cognitivas, que reclamam um caráter mais comunicacional em relação ao Estado. Podem se subdividir em: interface de contribuição, na qual a sociedade informa ao Estado suas sugestões e/ou demandas; interface de transparência, na qual o Estado informa à sociedade suas perspectivas e ações; e interface comunicativa, na qual ambos os atores se informam mutuamente. No segundo caso, temos as interfaces políticas, mais associadas à condução das políticas, as quais comportariam: interface mandatória, na qual a sociedade é a dirigente do Estado; interface de transferência, na qual o Estado tem poder de controle sobre a sociedade; e interface de cogestão, na qual os processos decisórios são compartilhados entre ambos os atores (PIRES; VAZ, 2014, p.66-67).

Sem a pretensão de promover qualquer análise sociológica sobre o tema da participação, é interessante reproduzir o Quadro 6, autoexplicativo, elaborado por Goulart (2011), abordando as concepções, características e tipologias da participação política ou social, e que são perceptíveis nas falas dos entrevistados e reproduzidos nos diferentes modelos de gestão e planejamentos orçamentários nos municípios pesquisados.

Quadro 6 – *Continuum da participação e eficácia política do controle social*

Enfoques teóricos do Controle Social	Controle social do Estado sobre a sociedade civil	Controle social compartilhado entre o Estado e a sociedade civil			Controle social da sociedade civil sobre o Estado
Níveis de participação política	Não participação	Colaboração	Deliberação	Transformação	Emancipação
Comportamento do participante no processo decisório	Não decide – decisão é dependente das diretrizes técnicas da gestão	Não decide – é apenas consultado e fiscaliza as decisões da gestão	Decide com apoio da gestão – tem competência para tomar decisão	Decide e avalia com apoio da gestão – toma decisão e reflete sobre seus resultados	Decide e avalia de maneira autônoma – é independente da gestão (autogestão)
Relações entre representantes e representados	Representante exerce o poder de maneira unilateral	Representante exerce o poder de maneira bilateral – é exercido o controle pelos representados por meio da <i>accountability</i>			Participação direta - não há representação política
Eficácia política do controle social	Menor autonomia dos participantes				Maior autonomia dos participantes

Fonte: Goulart (2011, p.66)

Em relação aos aspectos jurídico-legais, destacam-se entre os vários dispositivos constitucionais já mencionados e por força de leis complementares, as audiências públicas, que os municípios, em relação à matéria orçamentária, devem realizar “[...] durante os

processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos” (Lei Complementar nº 131/2009).

Em interpretação literal do texto, a obrigação do gestor público é fazer não somente uma audiência pública ao final do processo para apresentação do projeto de lei que será encaminhado ao legislativo, mas durante a elaboração dos planos, ou seja, durante o planejamento das políticas públicas a sociedade deverá ser chamada ao exercício democrático para conhecer (princípio da transparência) e para apresentar propostas, apontar soluções e alternativas ao gestor.

Utiliza-se a definição de Moreira Neto (1992, p. 129) para audiência pública, como um instrumento de participação social, sendo

[...] um instituto de participação administrativa aberta a indivíduos e a grupos sociais determinados, visando à legitimidade da ação administrativa, formalmente disciplinada em lei, pela qual se exerce o direito de expor tendências, preferências e opções que possam conduzir o Poder Público a uma decisão de maior aceitação consensual (MOREIRA NETO, 1992, p.129).

De acordo com a concepção de Moreira Neto (1992), que expressa o entendimento jurídico do tema, embora a lei determine a realização das audiências públicas, as mesmas possuem caráter consultivo ou propositivo, facultando à Administração pública a sua implementação. Assim, a não realização de audiências públicas quando determinada por lei compromete o processo administrativo, embora os resultados provenientes da mesma, quando realizada, não sejam de aplicação obrigatória por parte do gestor, que poderá acolhê-las ou rejeitá-las.

A audiência pública, de acordo com este entendimento, caracteriza-se como um instrumento ou instância de tomada da decisão administrativa, que conduz a uma decisão política ou legal com legitimidade e transparência, embora sem o caráter deliberativo implícito, a menos que esteja disciplinado em lei municipal específica estabelecendo a forma de participação da sociedade e o caráter da mesma, se deliberativo ou propositivo.

A ampliação e o fortalecimento do processo democrático e participativo por parte do Estado incrementa o capital social de uma determinada região, com a criação de espaços de participação da sociedade e controle social da gestão pública, na constituição e motivação do associativismo, cooperativismo e das ações coletivas, cujo resultado será o fortalecimento das relações sociais, da confiança recíproca entre elas e de políticas públicas mais sólidas, com a participação social na definição das prioridades dos investimentos públicos. Pode-se considerar, assim, que a confiança se traduz em um componente básico do capital social e é

imperativo para o fortalecimento da democracia (RONCONI; DEBETIR; DE MATTIA, 2011, p.55-56).

Para Sicsú (2008, p.8), “[...] políticas sociais, políticas macroeconômicas, instrumentos, objetivos, metas, desafios, riscos e mecanismos de avaliação devem, de forma inescapável, compor uma estratégia de desenvolvimento”, porém se não forem “[...] transformada em sonho que movimenta a maioria dos cidadãos, permanecerá apenas como uma carta de belas intenções”.

Embora ressaltado pelos coordenadores do PPAM 2014-2017, em sua grande maioria, de que o PPAM é um importante documento de planejamento e orçamento, a realidade de sua elaboração, implementação e monitoramento, está de acordo com Giacomoni (2010, p. 74), que classifica o PPA como um documento sem maior interesse por parte dos gestores, cumprindo somente as exigências legais.

As falas também confirmam as conclusões de Paulo (2010, p.171-187), ao analisar o PPA como um instrumento de planejamento e gestão estratégica, de que o mesmo “[...] padece de uma crise de identidade” e que nestes anos todos de seu exercício, desde 1988, ainda não foi reconhecido como tal, sendo “[...] comumente definido como um documento burocrático de pouca utilidade”, e que, embora haja clareza das disposições constitucionais quanto ao seu caráter estratégico, “[...] encontra resistência no âmbito da administração e entre estudiosos, parlamentares e especialistas”. O autor (2010) afirma ainda que o PPA foi concebido para ser um instrumento de planejamento estratégico, justificado pelo seu caráter continuado e de orientação na formulação das leis orçamentárias e planos setoriais, reconhecendo o planejamento governamental como um exercício essencialmente político. Portanto, a participação da população está intrinsicamente ligada a este processo.

Ao abordarem a temática do planejamento para governança, Pares e Valle (2006, p.237), destacam que o protagonismo dos movimentos sociais, a partir dos anos 90, fortalece o processo democrático, com ampliação das “[...] exigências de maior transparência com os negócios públicos e a prestação de contas”, exigindo crescente governança para governar “com” e para fazer “com” a sociedade.

Em falas anteriores já mencionadas, fica evidente a não participação da população nas audiências públicas, especialmente convocadas para a definição orçamentária, sejam elas descentralizadas ou não. Também é importante ressaltar o desânimo e a desmotivação de muitos coordenadores entrevistados, principalmente em relação à baixa participação da comunidade e dos vereadores.

Praticamente todos os entrevistados manifestaram que a participação da população foi e é precária. Mesmo que um dos coordenadores tenha afirmado que nas audiências realizadas em comunidades no interior do seu município tenham sido participativas, ressaltou que na área urbana foi muito pequena. Neste município em questão, a grande maioria da população é urbana, e segundo o entrevistado as reuniões no interior eram realizadas próximo ao meio-dia, com almoço (galinhada ou carreteiro). Desta forma, subentende-se que o nível geral de participação com a finalidade de planejamento orçamentário não foi significativo.

As reuniões do PPA foram regionalizadas 8-9 reuniões, as comunidades pequenas são agrupadas. Depois de sistematizadas todas as propostas é realizada uma última audiência no centro da cidade e entregue o projeto a Câmara. Tivemos muito pouca participação da população, que reclama muito, mas participa pouco. O PPA é um assunto técnico e a população tem dificuldades de entender. O próprio pessoal interno tem dificuldades de entender. Se houvesse a participação efetiva da população no planejamento, junto com os gestores, o PPA seria ideal. Mas nós todos não temos esta cultura de planejar, não vamos além de 2 meses (13).

Mesmo com convites a todos os moradores foi muito baixa a participação da população, em torno de 20 pessoas na audiência pública final (11).

Somente realizo as audiências públicas legais (PPA, LOA e LDO e Relatórios). A participação da população é muito baixa. Em torno de 30 pessoas participaram na Câmara de vereadores, contando o governo (12).

As audiências públicas são feitas na Câmara e é baixíssima a participação da população, meia dúzia de pessoas que participam, sempre as mesmas pessoas, nunca teve participação do interior. Na última audiência tivemos a participação de 4 dos 9 vereadores, em dia de sessão. Nas audiências a gente leva o “esqueleto” do plano e normalmente a população aprova. A grande maioria é da administração, se o Prefeito aprova, todos aprovam. Antigamente eu divulgava os relatórios com as obras em andamento e as previsões, mas fui me desmotivando com a baixa participação e hoje apresento os números. (07).

A participação é precária, é muito baixa. O povo reclama e exige muito. Por que não faz isto ou aquilo, aquilo era mais importante. Nas audiências públicas o município divulga e convida de todas as formas, site, rádio, até convite nas escolas e ninguém aparece. Nem os acadêmicos que reclamam que não repassa valores, mas ninguém vem. Poucos vereadores que participam. Quem participa é o prefeito ou representante, os secretários e raros vereadores. Já transferi audiência por falta de gente (14).

A participação da população é muito baixa. Faz-se o convite utilizando todos os meios disponíveis pra isso, mas não acontece. Baixa participação da população e dos vereadores. Infelizmente o PPA é só para cumprir a legislação (09).

Deveria haver maior participação da comunidade, que costumam reclamar quando se deparam com as necessidades. Teríamos que rever como fazer estas audiências ou convites para a participação (11);

Outro aspecto relevante ao insucesso deste processo, manifestado pela grande maioria dos entrevistados, é a falta de interesse e de comprometimento dos Prefeitos e

Secretários municipais e ou a falta de conhecimento sobre planejamento e orçamento, além de revelar os conflitos existentes entre a coordenação do processo de elaboração do PPAM e os gestores públicos e ou vereadores.

Temos muito pouca participação da população. As pessoas tem que se interessar mais pelo público, não somente os secretários e o governo, também os servidores e vereadores. Temos uma média de 2 a 3 vereadores em audiências públicas do orçamento. Seria muito bom participar das audiências e trazer as sugestões e conhecer a receita pra saberem que não se pode fazer tudo o que precisa (08).

É muito pequena a participação da população, a maioria é do governo. Antes fazíamos na Câmara de vereadores, mas quase ninguém participava, nem os vereadores. Hoje fazemos em local próprio do município e convidamos todos os conselheiros municipais para participar (10).

Em todos os momentos em que se convocou a população, entidades e autoridades para audiências públicas e mesmo nas reuniões nas comunidades têm pouca participação. As reuniões foram muito divulgadas. Mesmo os vereadores, quando 3 do total de 9 participam é muito (03).

A participação é muito baixa, porque a população não acredita mais nas promessas que não são realizadas. Precisaria o envolvimento direto do prefeito, aqui sobra tudo para os técnicos (01).

No primeiro PPA veio a AMOSC e fizemos um dia inteiro de audiência, teve muita gente. De lá pra cá são raros os cidadãos que participam, somente alguns membros de conselhos. Raros vereadores que participam, a maioria é do governo. Não é por falta de divulgação. A pouca participação é pelo descredito da política e dos políticos, é muita promessa (06).

Realizamos as 10 audiências públicas do PPAM descentralizadas, mas teve pouquíssima participação da população, a maioria do poder público e 2 ou 3 vereadores. Na última audiência da LDO, da população não tinha ninguém (04).

Ao tempo em que os relatos demonstram a baixa participação dos atores sociais, políticos e econômicos na elaboração do principal instrumento público de investimentos e de políticas públicas, os coordenadores identificam algumas fraquezas que poderiam ser enfrentadas, como a atuação mais presente da Associação dos Municípios do Oeste de Santa Catarina (AMOSC), não somente na formação/capacitação dos gestores, produção de material informativo, mas também, em participação direta, na aplicação de técnicas dinâmicas de planejamento estratégico e na uniformização de alguns procedimentos.

Constata-se nas entrevistas um desejo muito grande de mudanças na forma de elaboração do Plano Plurianual Municipal, de forma democrática, clara e transparente, com o envolvimento dos gestores e sociedade.

O PPA dos meus sonhos seria com a população toda participando (12);

Como técnica gostaria muito de ir até as comunidades para ouvir a população (10).

É necessário avaliar com maior profundidade todas as variáveis e os reais motivos desta baixa participação, pois há muitos relatos de ótimas participações em conferências municipais setoriais, como da saúde e da assistência social, como exemplos.

4.2 Transparência, Acesso às Informações e Responsabilidade Fiscal

Com a edição da Lei Complementar nº 101/2000, denominada LRF, ampliou-se o rigor e as exigências ao gestor público quanto ao equilíbrio do orçamento, o planejamento e transparências nas ações, cobrando a participação popular e a realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos e leis orçamentárias (BRASIL, 2000).

A Lei de Responsabilidade Fiscal, de acordo com Matias Pereira (2006, p.305), surgiu para “[...] combater o crônico desequilíbrio fiscal da administração pública brasileira, tanto em nível federal, estadual, como municipal”. Neste mesmo sentido, Marques (2009, p. 8-9), afirma que a LRF, juntamente com o Programa de Estabilidade Fiscal – PEF (1998), integrou a proposta do Executivo de Reforma do Estado, como resposta aos atos de improbidade administrativa e *déficit* público vivenciados na administração pública em todos os seus níveis de organização. Ao exigir maior responsabilidade na gestão fiscal, melhora a qualidade das ações públicas e a aplicação dos recursos públicos, além de coibir os abusos que provocam danos ou prejuízos ao patrimônio público (MATIAS PEREIRA, 2006, p.303).

Considerando este cenário político e administrativo delineado a partir da Constituição de 1988 e da LRF, passam a se configurar no país mecanismos institucionais de controle social, embora com limitações, mais transparentes e democráticos, caracterizados teoricamente pelo fenômeno do *accountability* (O’ DONNELL, 1988), fundamental para as democracias contemporâneas envolvendo processos de participação, de prestação de contas, de fiscalização e de acompanhamento e de transparência e publicização da gestão pública.

Os enunciados da LRF vão para além dos aspectos financeiros e orçamentários, conforme o disposto no “capítulo IX - Da transparência, Controle e Fiscalização”, que exige em seu artigo 48, a adoção de instrumentos democráticos e participativos para a transparência da gestão fiscal:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos (BRASIL, 2000).

Em 27 de maio de 2009, a Lei Complementar nº 131, denominada de Lei da Transparência, promoveu alterações na LRF, dentre as quais no seu artigo 48, substituindo o parágrafo único e incluindo incisos, em especial o I e II, que garantem maior transparência da gestão fiscal, conforme mencionado anteriormente.

A LRF, segundo Sena e Rogers (2007, p.99-119) garantiu um caráter mais gerencial ao possibilitar informações sobre o controle orçamentário e financeiro e a avaliação de desempenho, rumo a eficiência, eficácia e efetividade da gestão, assim como no processo de transparência e no acompanhamento e fiscalização das contas governamentais (mensal, bimestral, trimestral, anual e plurianual) por parte da sociedade.

Posteriormente, com a Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação Pública ou LAI, a administração pública obriga-se a prestar as devidas respostas ao cidadão, garantindo-lhe o acesso à informação. Esta Lei veio complementar a Constituição Federal de 1988, que em seu artigo 5º, já assegurava o direito de todos os cidadãos obterem informações dos órgãos públicos, sejam de interesse particular ou de interesse coletivo ou geral. Destaca-se também o artigo 37, que estabelece como princípios da gestão pública, a publicidade, a legalidade, a impessoalidade, a moralidade e a eficiência.

Em seu artigo 3º, a Lei de Acesso à Informação estabelece como diretrizes de transparência pública dos atos administrativos:

I – observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção; II – divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações; III – utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação; IV – fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública; V – desenvolvimento do controle social da administração pública (BRASIL, 2011a).

Além de dispor sobre os procedimentos e serviços necessários para a prestação das informações ao cidadão pelos órgãos e entidades públicas, a referida Lei em seu artigo 9º, propõe mecanismos de participação social, como audiências, consultas públicas e outras formas de divulgação, bem como a criação de serviço de informações ao cidadão (BRASIL, 2011a).

Oliveira Júnior, Jordão e Castro Júnior (2014, p. 25-29) saúdam a LAI, “[...] pelo conjunto de definições, princípios e diretrizes voltado à promoção da transparência e à

viabilização do exercício do controle social sobre a ação governamental”. Estes enunciados, segundo os autores, confronta-se com a “cultura do segredo” presente na formação da administração pública brasileira.

Nas observações e entrevistas realizadas, constata-se que municípios cumprem minimamente as obrigações quanto à divulgação e convocação para as audiências públicas, utilizando-se dos meios disponíveis. Em relação ao acesso por via eletrônica aos dados orçamentários é possível acessar os Relatórios e Balanços orçamentários, conforme padrão “Contas Públicas e LRF” e Portal da Transparência. Quanto ao acesso ao Plano Plurianual são poucos os municípios que disponibilizam os Anexos.

Mesmo que disponibilizados, contém linguagem e organização de difícil compreensão, mesmo para outros profissionais que não exercitam estas planilhas e para os próprios gestores e vereadores que tem a função de fiscalizar o Executivo. Esta foi uma das dificuldades apontadas pelos coordenadores entrevistados, que é tornar acessível à população, gestores e vereadores a linguagem orçamentária.

De acordo com Giacomoni (2010, p.83), o “[...] orçamento público, ao cumprir múltiplas funções - algumas não técnicas - deve ser apresentado em linguagem clara e compreensível a todas aquelas pessoas que, por força de ofício ou por interesse, precisam manipulá-lo” (princípio da clareza).

As falas dos entrevistados retratam esta dificuldade em se traduzir a linguagem técnica do orçamento em linguagem acessível à população em geral, e até mesmo aos gestores e vereadores.

Tem uma dificuldade muito grande para a população entender o orçamento público, existe uma distância muito grande, mesmo com o uso de linguagem mais comum. Os próprios Secretários querendo a fatia maior, não entendem o que é o orçamento (03).

Fica muito difícil explicar para os vereadores e para a população o que é orçamento e o que é a execução financeira. O município tem que se adequar à questão financeira. Exemplo, o financeiro está assim, temos que bloquear a dotação orçamentária aqui no departamento de transporte.... “- não, pelo amor de Deus, não dá, eu não posso ficar sem recursos, diz o secretário”. A gente tem dificuldade política de discutir esta questão, 2015 foi assim. Quando tem que readequar o orçamento é uma novela. Tem dificuldade com a Câmara que não entende quando tem que remanejar valores. Os vereadores dizem tá tirando dinheiro de uma determinada área. A gente tem que dizer – isto não é dinheiro, é dotação orçamentária. O interessante seria ter um modelo bem simples e acessível da despesa fixa e da despesa variável pra trabalhar em cada secretaria e com a população (14).

Como atender o munícipe de forma equilibrada e com conhecimento da real situação, sem assistencialismo (10).

Na audiência, quando a gente mostra o que tem de recursos pra investir o pessoal cai de costas e dizem então não dá pra fazer nada, nem precisava chamar a gente pra mostrar que não dá pra fazer nada. Outra coisa é quando um deputado apresenta uma emenda, muitos acham que o dinheiro já está na conta e ficam cobrando. Muita gente mentindo que o município tem o dinheiro, porque olham o valor total de receita prevista, sem saber que isto é o orçamento (06).

Importante ressaltar a contribuição de Grau (2005, p.13-59) ao abordar a democratização da gestão, alertando que não basta dar publicidade dos atos para significar transparência. As informações disponibilizadas devem comunicar o real sentido que expressam, ou seja, todo cidadão deve obter o acesso, interpretar a informação completa, relevante, oportuna, pertinente e confiável, sobre a gestão de recursos (TESORO, 2001, p. 6 apud GRAU, 2005, p. 49). Para a autora, a transparência é um instrumento de cidadania.

[...] como pretendem alguns, a transparência não pode substituir os outros meios de influência da cidadania ou atuar como compensação simbólica da ausência dos demais. O desafio, de fato, é criar todas as condições básicas para democratizar a administração, de forma a ensejar um reequilíbrio de poder em favor da cidadania, resultando em melhores serviços e regulamentações públicas, para que todos possam construir suas próprias vidas com dignidade, o que é, definitivamente, fundamental (GRAU, 2005, p.55).

Para Santos (2012, p.158), “[...] transparência e controle social são conceitos indissociáveis, interdependentes e intercambiáveis”.

Transparência revestida do conceito de *accountability* se torna um valioso instrumento do controle social, e este a motivação daquele, caracterizando um círculo virtuoso que gera benefícios incalculáveis para a consolidação da democracia, estímulo à participação popular em seus destinos, ações governamentais produtivas e a satisfação da sociedade (SANTOS, 2012, p. 158)

Assim, a conjunção do processo de elaboração do orçamento de forma transparente e democrática, com eficiente fiscalização, facilitará a prestação de contas, a compreensão e análise da execução orçamentária. Desta maneira, a transparência provocará efeitos tanto no processo/planejamento orçamentário quanto nos resultados da gestão (CRUZ; FERREIRA, 2008, p.4).

Transcritas as falas mais relevantes dos coordenadores do PPAM-2014-2017, ficam expressas as muitas dificuldades em sua elaboração, execução e monitoramento, caracterizando um conjunto de nós-críticos ou gargalos aqui elencados: o PPAM é elaborado

como uma peça formal, contábil e orçamentária e não cumpre a função estratégica de desenvolvimento; a sociedade não participa em todos os momentos da elaboração do PPAM (estratégica, tática e operacional), do seu monitoramento e de sua avaliação e prestação de contas; não existe uma articulação/integração dos programas e ações previstas nos diferentes planos setoriais com os programas do PPAM; não existem indicadores de avaliação dos programas ou ações previstas; não existem leis municipais ou base jurídico-legal que normatizem o processo de construção/elaboração do planejamento e orçamento municipal; a participação da população nas audiências públicas é inexpressiva; não existe um fórum ou instância coletiva representativa de todos os segmentos sociais, como interlocutor com o Poder Executivo, na programação, monitoramento e avaliação permanentes das políticas públicas; e dificuldades em se constituir equipes gestoras com capacidade técnica e política, preparadas para o planejamento governamental.

Em resposta a estes problemas identificados, propõe-se no capítulo cinco uma metodologia democrática, participativa e transparente de elaboração e monitoramento do PPAM.

5 CONSTRUINDO O PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO DEMOCRÁTICOS

Considerando a realização do estudo junto aos municípios classificados de pequeno porte que compõem a Associação dos Municípios do Oeste de Santa Catarina (AMOSC), neste capítulo propõe-se um modelo de planejamento e orçamento, especialmente relacionado à elaboração do Plano Plurianual Municipal (PPAM). Esta ação contempla a Gestão Pública, mais especificamente o Planejamento Governamental e Orçamento Público, tendo como eixo central a elaboração do Plano Plurianual Municipal – PPAM 2018-2021, que pode ser elaborado e monitorado de forma democrática e participativa, denominado de Planejamento e Orçamento Democráticos (PODe), como um instrumento efetivo de moderna gestão pública, contribuindo com a política de desenvolvimento local. Além de responder a um dos objetivos específicos da pesquisa proposta, pretende-se caracterizar como projeto de intervenção nestes municípios da AMOSC, com o envolvimento de todos os gestores e coordenadores dos Planos Plurianuais Municipais, além de permitir a socialização do estudo realizado e um momento de reflexão sobre esta política pública.

Esta ação de intervenção a ser socializada incorpora vários elementos que estão sendo colocados em prática no município de Chapecó, sob a coordenação do autor desta dissertação, denominado de Planejamento e Orçamento Democráticos (PODe), cujo nome de fantasia ou marca da ação é Ouvindo Nosso Bairro, Você conhece, Você decide!. Este nome corresponde a uma das etapas do processo de construção do projeto de intervenção.

Introdução

O Plano Plurianual Municipal representa a mais importante ferramenta de planejamento governamental estratégico e de gestão das políticas públicas, não somente pela obrigação constitucional de sua elaboração, mas principalmente pela necessidade que os municípios têm de racionalização dos insuficientes recursos públicos frente à grande e crescente demanda de ações e serviços reclamados pela sociedade.

Os cenários de curto e médio prazo, especialmente na área econômica, advindos da política nacional nos aspectos da gestão fiscal e tributária, com a queda acentuada de transferência de recursos aos municípios, demonstram a necessidade de reorganizar a gestão pública municipal, não somente na área administrativa e de redução de custos, mas na busca da eficácia, eficiência e efetividade das políticas públicas, por meio de práticas mais democráticas e participativas.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), ao impor o equilíbrio fiscal aos gestores públicos, exigindo maior rigor na relação receita e despesa, fortaleceu os instrumentos de avaliação e controle e tratou o orçamento público como uma peça efetiva do planejamento, assumindo papel fundamental na gestão pública.

Além disso, a Lei Complementar nº 131/2009 exige a transparência da gestão pública, na definição dos programas de governo e de sua política econômico-financeira, com o incentivo à participação popular e obrigatoriedade de realização de audiências públicas. As audiências públicas, não somente no momento da apresentação do projeto de lei orçamentária, como vem sendo realizado pela maioria dos municípios pesquisados, mas “[...] durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos”. Também é importante ressaltar que a referida lei determina a “[...] liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público” (BRASIL, 2009).

Neste sentido, Rezende (2010b, p. 33) destaca que “[...] um atributo fundamental para a recuperação da credibilidade do planejamento em uma sociedade democrática é a transparência que o planejamento e, principalmente, a execução do plano precisam exhibir”.

Esta preocupação sobre a necessidade de mudanças urgentes na gestão pública é reforçada por Pares e Valle (2006).

Ao Estado tem sido demandado oferecer bens e serviços em maior quantidade e qualidade, sem aumento de custos e com maior transparência e equidade no gasto público. Redefinir e reorganizar os padrões de gestão pública num contexto de fortes mudanças advindas da democratização, de restrições fiscais e de competitividade são temas da agenda dos governantes (PARES; VALLE, 2006, p. 235).

O PPA é elaborado no primeiro ano da gestão, com vigência a partir do segundo ano até o término do primeiro ano da gestão seguinte, assegurando com isto a continuidade das ações de governo, e, juntamente com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual, encontra sua fundamentação legal na Constituição Federal, na seção que trata dos orçamentos e no capítulo das finanças públicas.

A sua estrutura deve conter basicamente: a mensagem, o projeto de lei e os anexos.

Os municípios pesquisados cumprem com os dois últimos requisitos, entendendo a mensagem como o simples encaminhamento do projeto de lei e dos anexos para o legislativo. Entretanto, a mensagem deve conter minimamente a avaliação da situação atual e das perspectivas para o futuro do município, os macroobjetivos e macrodiretrizes, os critérios para projeção da receita e os parâmetros para o orçamento. É um texto de conteúdo

predominantemente político e estratégico, no qual o Prefeito afirma seus compromissos e expectativas (BRASIL, 2014, p. 33).

Neste sentido, o PPA como documento estratégico pode e deve ser construído utilizando metodologias ativas de participação dos atores sociais e econômicos do município, sobre o futuro desejado, estabelecendo, na afirmação de Paulo (2010) “[...] a ligação entre objetivos indicativos de Estado, presentes em um planejamento de longo prazo; políticas de governo, de médio prazo, e, finalmente, realização dos gastos previstos pelo orçamento anual.” (PAULO, 2010, p.173).

Portanto, elaborar um plano de médio prazo, contendo metas, estratégias e programas ou políticas públicas a serem desenvolvidas num período de quatro anos, pressupõe a realização de um planejamento, que pela sua natureza e exigências deve ser estratégico, democrático e participativo, integrando os diferentes órgãos do governo e seus respectivos planos setoriais, com a sociedade em seus diferentes segmentos sociais.

Em relação à elaboração do PPA, destacam-se as três etapas ou dimensões a serem caracterizadas nesta ação, conforme orientações do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2014a), como sendo: a **dimensão estratégica** “um conjunto de elementos que estabelecem a direcionalidade estratégica do planejamento, que inspiram e orientam a elaboração de programas e projetos, a mobilização de recursos e o envolvimento ativo da sociedade local”; a **dimensão tática** “a definição dos programas e projetos do plano, a partir da explicação da realidade e da dimensão estratégica”; a **dimensão operacional** “a definição do sistema de gestão e monitoramento do plano” (BRASIL 2014a, p. 34-35, grifo nosso).

Feita esta introdução que sinaliza não somente as disposições legais a que ficam obrigados os gestores municipais, mas também a necessidade de se promover mudanças na forma de gestão pública, esta intervenção deve manifestar a expressa vontade política do governo de ampliar os canais de participação, ouvindo e integrando cada cidadã e cidadão, de cada canto do município, no processo de construção das políticas públicas, na certeza de que direta e indiretamente a população será a grande beneficiária dos seus resultados, por todas as razões aqui apresentadas.

Justificativa

A partir da Constituição Federal de 1988, denominada de Constituição cidadã, ampliaram-se os espaços de participação da sociedade na formulação e controle das políticas públicas, com a criação dos conselhos gestores por área, acompanhados da exigência de constituição de planos municipais específicos, denominados de planos setoriais, que são aprovados pelos respectivos

conselhos municipais, sem a necessidade de aprovação pelo legislativo municipal, diferentemente das leis orçamentárias (PPAM, LDO e LOA).

A LRF, ao impor o equilíbrio fiscal aos gestores públicos, exigindo maior rigor na relação receita e despesa, fortaleceu os instrumentos de avaliação e controle e tratou o orçamento público como uma peça efetiva do planejamento, assumindo papel fundamental na gestão pública. Além disso, essa Lei exige a transparência da gestão pública, na definição dos programas de governo e de sua política econômico-financeira, com o incentivo à participação popular e realização de audiências públicas.

Considerando este cenário político e administrativo delineado a partir da Constituição de 1988 e da LRF, passam a se configurar no país mecanismos institucionais de controle social, embora com limitações, mais transparentes e democráticos, fundamental para as democracias contemporâneas, envolvendo processos de participação, de prestação de contas, de fiscalização e de acompanhamento e de transparência e publicização da gestão pública (BRASIL, 2000).

Diante das dificuldades vivenciadas pelos municípios brasileiros em atender as muitas demandas de políticas públicas, frente à insuficiência de recursos, refletem a necessidade de planejamento das ações públicas, na busca da eficácia, eficiência e efetividade da gestão e da consolidação da democracia em nosso país, principalmente com ampliação dos espaços de participação e de controle social efetivo, com transparência nas ações administrativas, que fortaleçam o vínculo local e o capital social, com aumento da credibilidade e confiança da população na gestão pública.

Os gestores são desafiados a construir o planejamento das ações governamentais estratégicas e políticas de curto, médio e longo prazo, com metas e diretrizes devidamente quantificadas, em que prevaleça a racionalidade da demanda dos bens e serviços frente à finitude de recursos, mediante gestão democrática e promovendo políticas integradas, articuladas e intersetoriais entre todas as áreas da administração.

Identificação dos nós-críticos ou pontos de enfrentamento

O estudo realizado junto aos pequenos municípios que compõem a AMOSC identifica alguns nós-críticos em relação ao PPAM 2014-2017 e que necessitam intervenção:

a) O PPAM é elaborado como uma peça formal, contábil e orçamentária e não cumpre a função estratégica de desenvolvimento;

b) A sociedade não participa em todos os momentos da elaboração do PPAM (estratégica, tática e operacional), do seu monitoramento e de sua avaliação e prestação de contas;

c) Não existe uma articulação/integração dos programas e ações previstas nos diferentes planos setoriais com os programas do PPAM;

d) Não existem indicadores de avaliação dos programas ou ações previstas;

e) Não existem leis municipais ou base jurídico-legal que normatizem o processo de construção/elaboração do planejamento e orçamento municipal;

f) A participação da população nas audiências públicas obrigatórias é inexpressiva;

g) Não existe um fórum ou instância coletiva representativa de todos os segmentos sociais, como interlocutor com o Poder Executivo, na programação, monitoramento e avaliação permanentes das políticas públicas;

h) Dificuldades em se constituir equipes gestoras com capacidade técnica e política, preparadas para o planejamento governamental.

Objetivos do projeto de intervenção e resultados esperados

Os objetivos decorrem dos nós-críticos identificados e motivam a intervenção proposta:

- Instrumentalizar os diferentes atores governamentais e lideranças não governamentais do município na elaboração, monitoramento e avaliação do Plano Plurianual Municipal de forma estratégica, democrática e participativa;

- Fomentar a participação cívica e o diálogo entre os órgãos municipais, os cidadãos e a sociedade civil organizada, permitindo a definição com clareza e objetividade, dos problemas, programas, objetivos e metas a serem priorizados e o desenvolvimento de atitudes, competências e práticas de participação, que fortaleçam as relações comunitárias e coletivas;

- Sensibilizar os diferentes atores sociais municipais para construção de uma visão de futuro sobre a cidade e seu território, com um sistema de gestão pública que fortaleça a democracia e amplie o capital social do município, com maior inclusão e empoderamento da sociedade, construindo uma relação permanente entre a economia, a sociedade e a política;

- Implantar uma metodologia de intervenção informada, ativa e responsável dos cidadãos nos processos de governação local, garantindo a participação dos cidadãos e das organizações da sociedade civil na decisão sobre a afetação e controle social dos recursos públicos;

- Constituir um fórum ou instância coletiva representativa de todos os segmentos sociais e comunidades, como interlocutores com o Poder Executivo, na programação, monitoramento e avaliação permanentes das políticas públicas;

- Contribuir com o aprendizado e a melhoria dos processos de gestão pública, especialmente no planejamento das ações de desenvolvimento local e regional.

Atualmente encontram-se experiências vivenciadas em municípios brasileiros, que preveem a participação da população no processo de elaboração do orçamento, sendo a mais conhecida a do Orçamento Participativo. Nesta direção, considera-se que esta prática estabelece e amplia os conceitos e práticas em vigor em alguns dos municípios pesquisados, como: a descentralização das audiências para todas as comunidades urbanas e rurais e com a presença de todo o governo e com a condução ou coordenação do Prefeito Municipal; a inclusão das entidades sociais organizadas em seus diferentes segmentos e dos conselhos gestores municipais na identificação de demandas e do futuro desejado para o município; na instituição e composição ampla da representação da sociedade no Conselho de Planejamento e Orçamento Democráticos, com papel de planejar, monitorar e avaliar as políticas públicas; a participação da sociedade em todo o ciclo orçamentário, de forma integrada e não fragmentada e a integração dos planos setoriais com as leis orçamentárias.

Em se cumprindo com os objetivos previstos, a sociedade e os gestores públicos serão beneficiários deste processo democrático e de aprendizagem, ao participar de forma cidadã na definição de prioridades de políticas públicas, de alocação de recursos orçamentários e do modelo de desenvolvimento desejado, refletindo-se em mudança de atitudes, competências e práticas de participação, fortalecendo as relações institucionais, comunitárias e de gestão. Por se tratar de ação que contempla várias etapas e diferentes atores, segmentos sociais, econômicos e culturais, e por se tratar de prática inclusiva e integrativa, provoca a articulação constante entre os diferentes atores envolvidos, enriquecendo o processo democrático.

Considerando que as leis orçamentárias envolvem diretamente e tradicionalmente duas instituições, o Poder Executivo, responsável pela proposição (planejamento) e posterior execução, e o Poder Legislativo, responsável pela aprovação e fiscalização, acrescenta-se diretamente a sociedade como instituição, que passa a cumprir prerrogativas e ações dos dois poderes, participando do processo de planejamento ou proposição, assim como do monitoramento e avaliação das políticas públicas definidas.

Metodologia utilizada

O projeto de intervenção proposto pretende contemplar em sua metodologia várias etapas, constituídas de diferentes momentos e envolvimento dos atores sociais e políticos, prevendo um crescente nível de participação, culminando com a etapa de validação do plano, com ampla presença da sociedade. Nesta direção, durante as várias etapas no processo de elaboração do PPAM, são utilizadas diferentes ferramentas de planejamento estratégico.

Entre os atores políticos e sociais envolvidos neste processo se destacam: o Poder Executivo, incluídos os servidores e técnicos municipais e Poder Legislativo; sociedade civil organizada, representada pelos Conselheiros Municipais que participam dos diferentes conselhos gestores do município, entidades empresariais e de trabalhadores, instituições de ensino e pesquisa, organizações não governamentais; e cidadãos residentes nas diferentes regiões do município, independentes de pertencerem a entidades comunitárias ou não.

1 Etapa Preparatória

Esta etapa prevê o momento de organização e capacitação interna do projeto, com:

- A sensibilização dos gestores municipais e equipe técnica sobre a metodologia do projeto;
- A fundamentação jurídico-legal do processo denominado de Planejamento e Orçamento Democráticos – PODe;
- A formação das equipes de trabalho (de coordenação e de execução), compostas por servidores públicos municipais das diferentes áreas da administração pública;
- O treinamento e capacitação dos dirigentes sobre a metodologia do planejamento estratégico, voltado à elaboração e gestão do Plano Plurianual Municipal;
- A definição/elaboração dos materiais, recursos e dados a serem utilizados nas diferentes etapas do projeto;
- A divulgação e apresentação do projeto à sociedade e ao legislativo municipal, do cronograma e dos meios de acesso e acompanhamento do processo, com toda a transparência possível.

2 Etapa "Ouvindo Nosso Bairro", Você conhece, você decide!

Esta etapa de campo, que necessariamente não precisa ter esta designação, se propõe a levar o governo de forma descentralizada até as comunidades ou entidades e conselhos para ouvir a população, prevendo:

- A realização de audiências públicas comunitárias em todos os bairros e linhas do interior do município, com participação aberta aos moradores locais;
- A realização de audiências públicas com as entidades organizadas em seus diferentes segmentos: conselhos gestores, entidades empresariais e de trabalhadores, instituições de ensino e pesquisa, organizações não governamentais e entidades profissionais;
- A escolha de conselheiros que comporão o Conselho de Planejamento e Orçamento Democráticos, instância maior do processo, garantindo-se a representação de todos os bairros e comunidades rurais e dos diferentes segmentos sociais.

A dinâmica proposta consiste de uma breve explicação de forma simples, objetiva e acessível sobre o Plano Plurianual Municipal como instrumento de planejamento e orçamento e sobre o projeto Planejamento e Orçamento Democráticos, não superior a 15 minutos.

Nas audiências comunitárias, o objetivo é ouvir pontualmente dos cidadãos em suas diferentes comunidades as demandas locais, e definir as prioridades com eles próprios. Para esta ação o tempo poderia ser de 45 minutos.

A seguir o governo passa a classificar cada uma das demandas apresentadas, de acordo com a sua complexidade, custos e possibilidades, dividindo-as em ações de curto, médio e longo prazo. As de curto prazo podem ser autorizadas imediatamente, ou lançadas no espaço temporal do primeiro ano ou segundo do PPAM, as de médio prazo no tempo de vigência do PPAM (4 anos) e as de longo prazo passam a compor a base estratégica governamental. O tempo para esta terceira intervenção é de 30 minutos.

Nas audiências com as entidades organizadas em seus diferentes segmentos, o objetivo maior é de construir a base estratégica. Neste sentido, é essencial pensar o PPAM e para além dos quatro anos, desafiando os diferentes segmentos para a visão do futuro desejado e as necessidades de adequações públicas e privadas. A dinâmica, que obedece ao mesmo espaço temporal das audiências comunitárias, não se encerra com a audiência, mas permanece como uma provocação aos diferentes atores na identificação de problemas, possíveis soluções, análise de cenários e propostas de parcerias na busca do desenvolvimento local/regional e do cumprimento da função social da cidade.

Ao final das audiências públicas são eleitos os conselheiros que comporão o Conselho de Planejamento e Orçamento Democráticos, garantindo-se um mínimo de dois representantes por comunidade e por entidade organizada. Nas comunidades da região urbana (bairros e centro) pode-se adotar uma proporção de um mínimo de dois e máximo de seis conselheiros.

A partir da quarta etapa torna-se essencial a presença viva do Conselho como instância maior de tomada de decisões.

Aconselha-se que todas estas audiências sejam gravadas em áudio, como registro histórico e para facilitar a elaboração de documentos posteriores.

3 Etapa Diagnóstica e Situacional

Esta etapa ocorre em paralelo com a primeira e a segunda etapa e envolve todas as áreas técnicas do município, contemplando a elaboração de um Diagnóstico Técnico, composto de levantamento de dados quantitativos e qualitativos em fontes primárias e secundárias, incluindo:

- Os programas e as ações constantes do PPAM anterior;
- Os programas e ações previstos nos respectivos Planos setoriais;

- O Plano de governo apresentado nas eleições municipais;
- Análise Situacional, composta de uma descrição qualitativa dos dados e informações constantes no Diagnóstico Técnico;
- Elaboração de mapa inteligente do município contendo os dados levantados.

A partir desta etapa a participação da sociedade ocorre através do Conselho de Planejamento e Orçamento Democráticos, com apresentação, discussão e validação coletiva do levantamento técnico de dados quantitativos e qualitativos obtidos em fontes primárias e secundárias.

No Quadro 7, é apresentado sugestão de Roteiro básico e mínimo para o levantamento de dados ou diagnóstico técnico, baseado em Allebrandt, Buttenbender e Siedenberg (2010, p.54-62), com adequações.

Quadro 7 - Roteiro básico e mínimo para o levantamento de dados

EIXOS	Dados e indicadores		
ASPECTOS FÍSICO-NATURAIS	Localização da região no Estado (mapa/figura)		
	Localização dos municípios na região (mapa/figura)		
	Área e limites extremos (mapa/figura)		
	Evolução de índices pluviométricos		
	Caracterização do clima, solo e relevo regional		
	Caracterização da flora e fauna regional		
	Recursos hídricos e minerais		
	Outros aspectos locais/regionais relevantes		
ASPECTOS DEMOGRÁFICOS	Evolução da população urbana, rural e total		
	Estratificação por idade e sexo		
	Densidade demográfica		
	Taxas de urbanização		
GESTÃO ESTRUTURAL	Saneamento básico em domicílios urbanos e rurais		
	Com acesso à água	De rede geral (tratada)	
		De poços e nascentes	
		Outras formas	
	Com destino de lixo	Coletado	
		Enterrado	
		Jogado	
		Queimado	
		Outro destino	
	Com esgotamento sanitário em	Fossa rudimentar	
		Fossa séptica	
		Outro escoadouro	
		Rede geral de esgoto ou rede pluvial	
		Rio ou lago	
		Sem banheiro ou sanitário	
		Vala	
	Energia	Consumo	Comercial
			Industrial
			Outros
			Residencial
			Rural
			Setor público
			Total
		Distribuidoras	
	Número de consumidores		Comercial

			Industrial
			Outros
			Residencial
			Rural
			Setor público
			Total
	Comunicação	Domicílios urbanos e rurais com	Acesso à rede telefônica fixa
			Cobertura telefônica móvel
			Acesso à internet
			Acesso à TV a cabo
			Número de emissoras de rádio e jornais
			Número de terminais telefônicos em serviço
	Vias de transporte		Quilômetro de rodovias e ruas asfaltadas
			Quilômetro de estradas calçadas
			Quilômetro de estradas naturais
	Meios de transporte		Frota de coletivos urbanos
			Frota de automóveis
			Frota de caminhões
			Frota de motocicletas
			Frota de máquinas agrícolas
	Habitação e urbanismo		Número de favelas ou núcleos com sub-habitações
			Número de sub-habitações ou unidades precárias
			Número de moradores em favelas ou sub-habitações
			Número e tamanho das áreas de preservação permanente
			Número e tamanho das praças e parques de lazer
			Número e capacidade de quadras de esporte cobertas
			Número de quadras de esportes
			Número de campos de futebol
			Número de centros de convivência, sedes de bairro, etc
			Número de estações de tratamento de água
			Número de estações de tratamento de esgoto
			Número de usinas hidrelétricas
			Número e capacidade de aterros sanitários
Outros equipamentos urbanos relevantes			
GESTÃO ECONÔMICA	Setor Primário:		
	Número e área dos estabelecimentos agropecuários		
	Evolução da área plantada de lavoura permanente		
	Evolução da participação da lavoura permanente no Estado		
	Evolução do quociente locacional da área plantada de lavoura permanente		
	Evolução da área plantada de lavoura temporária		
	Evolução da participação da lavoura temporária no Estado		
	Evolução do quociente locacional da área plantada de lavoura temporária		
	Evolução do número de cabeças por tipo de rebanho		
	Evolução da participação relativa do rebanho regional no Estado		
	Evolução da participação relativa do valor de produção animal no Estado		
	Evolução dos quocientes locais do valor de produção animal no Estado		
	Setor secundário:		
	Número de empresas e empregos por tipo de indústria		
	Quociente locacional do setor secundário regional em relação ao Estado		
	Setor terciário		
	Número de empresas e empregos por atividades terciária		
	Quociente locacional do setor terciário regional em relação ao Estado		
	Mercado de trabalho:		
	Evolução do emprego formal, admitidos e demitidos		
	Evolução da participação do emprego formal no Estado		
	Emprego por ramo de atividade e gênero		
	Salários correntes por ramo de atividade e gênero		
	Comércio Exterior	Evolução das exportações	
		Evolução das importações	

		Saldo da balança comercial regional
		Volume e especificação de produtos exportados
		Volume e especificação de produtos importados
		Parceiros comerciais na exportação
		Parceiros comerciais na importação
	Evolução do índice de retorno do ICMS	
	Evolução do Valor Adicionado Bruto por setor de atividade	
	Participação relativa por setor de atividade	
	Participação relativa no VAB regional e estadual	
	Indicadores relativos ao PIB municipal e região	
	Evolução do PIB total	
	Evolução da participação relativa do PIB municipal	
	Evolução da participação do PIB no Estado	
	Variação percentual do PIB	
	Evolução do PIB per capita	
	Variação percentual do PIB per capita	
	Indicadores relativos à renda	
	Composição da renda	
	Distribuição da renda	
	Apropriação da renda por extratos da população	
	Finanças públicas municipais	
	Evolução das despesas realizadas	Correntes
		De capital
		Totais
	Evolução das receitas arrecadadas	Correntes
		De capital
		Totais
	Tributos estaduais arrecadados	- ICMS
		- IPVA
		- ITCM
		- Outros
	Tributos federais arrecadados	- IPI
		- IRPJ
		- Receita Previdenciária
		- Outros
	Tributos municipais arrecadados	- IPTU
		- ISSQN
		- ITBI
GESTÃO SOCIAL	Educação	
	Taxa bruta de frequência à escola	
	Taxa de alfabetização total	
	Funções docentes por dependência na Educação Infantil	
	Matrícula inicial por dependência na Educação Infantil	
	Número de estabelecimentos por dependência na Educação Infantil	
	Funções docentes por dependência no Ensino Fundamental	
	Matrícula inicial por dependência no Ensino Fundamental	
	Número de estabelecimentos por dependência no Ensino Fundamental	
	Funções docentes por dependência no Ensino Médio	
	Matrícula inicial por dependência no Ensino Médio	
	Número de estabelecimentos por dependência no Ensino Médio	
	Funções docentes por dependência no Ensino Especial	
	Matrícula inicial por dependência no Ensino Especial	
	Número de estabelecimentos por dependência no Ensino Especial	
	Funções docentes por dependência na Educação de Jovens e Adultos	
	Matrícula inicial por dependência na Educação de Jovens e Adultos	
	Número de estabelecimentos por dependência na Educação de Jovens e Adultos	
	Funções docentes por dependência no Ensino Superior	
	Número de Matrículas por dependência no Ensino Superior	
	Número de estabelecimentos por dependência no Ensino Superior	

GESTÃO INSTITUCIONAL	Número de concluintes por dependência no Ensino Superior
	Saúde
	Número de hospitais e leitos
	Esperança de vida ao nascer
	Mortalidade infantil
	Internação hospitalar: dias de permanência por ano
	Número de óbitos por ano
	Justiça e Segurança
	Capacidade de estabelecimento da pena
	Serviços e equipamentos de segurança
	Efetivo carcerário
	Número de casamentos
	Número de separações judiciais
	Efetivo da Polícia Militar
	Efetivo da Polícia Civil
	Número de acidentes
	Número de crimes por tipo
	Pontos críticos de violência no município
	Representação política
	Número de eleitores analfabetos
	Número de eleitores menores (16 anos)
	Número de eleitores adultos por gênero
	Representação por gênero (Executivo e Legislativo)
	Representação partidária (Executivo e Legislativo)
	Representação estadual e federal
	Assistência social
	Número de famílias cadastradas no Programa Bolsa Família
	Valores pagos pelo Programa Bolsa Família
	Despesas municipais anuais
	Número de aposentados, por gênero
	Valores pagos em benefícios, por gênero
	Cultura, Esporte e Lazer
	Eventos culturais públicos, por tipo
	Eventos esportivos públicos, por tipo
	Eventos públicos de lazer, por tipo
	Número de estabelecimentos bancários e similares
	Número de associações comerciais e similares
	Número de associações de classe estabelecidas
	Número de associações de bairros instaladas
	Número de agremiações esportivas e recreativas
	Número de autarquias federais e estaduais
	Número de cooperativas instaladas
	Número de instituições religiosas
	Número de sindicatos
	Número de instituições beneficentes
	Número de instituições de educação especial
	Número de feiras, festas e exposições

Fonte: Allebrandt; Buttenbender; Siedenberg (2010, p.54-62), com adequações e grifos do autor.

4 Etapa Explicativa

Esta etapa passa a incluir o Conselho de Planejamento e Orçamento Democráticos como instância maior do projeto.

A dinâmica a ser utilizada é de exposição e de oficina de trabalho. Nesta etapa, todos os conselheiros são envolvidos, através de uma oficina de sensibilização sobre a base legal do

PPAM, a importância do planejamento estratégico, as responsabilidades dos diferentes atores e instituições municipais e a função social da cidade.

A equipe econômica do município apresenta a constituição e composição das receitas e despesas municipais, utilizando-se de uma base orçamentária já consolidada (PPAM anterior ou mesmo o orçamento consolidado do ano anterior) para que todos possam visualizar a dinâmica orçamentária do município. Esta exposição deve ser simples e acessível a todos.

É importante mostrar a evolução e o comportamento da receita e despesa neste momento. Podem-se realizar alguns exercícios ou simulações de análise de problemas considerados relevantes ao projeto de intervenção, de forma participativa com os atores sociais.

5 Etapa Estratégica

Nesta etapa, todos os atores são envolvidos, através da continuidade das oficinas, aplicando-se ferramentas metodológicas específicas, em especial, a análise de cenários de médio e longo prazo, com aplicação da Matriz SWOT ou FOFA (Forças, Oportunidades, Fraquezas e Ameaças loco-regionais), visando explicitar potencialidades, desafios, riscos e limitações.

Neste momento são definidos os referenciais estratégicos da administração, que consistem da missão, visão, vocações e valores a serem adotados como referência qualitativa no processo de planejamento, podendo nesta etapa serem definidas marcas de gestão.

Definida a identidade da administração, são estabelecidos os macroobjetivos e macrodiretrizes e o modelo de gestão pública, visando o seu gerenciamento ou monitoramento, controle, avaliação e aprimoramento.

6 Etapa Tático-Operacional

Nesta etapa consta a apresentação, aos conselheiros, da análise orçamentária prevista para o quadriênio 2018-2021, pela equipe econômica do município. Devem ser apresentadas de forma clara e detalhada a projeção das receitas e despesas, das despesas comprometidas por órgão/programa, de forma compreensível à sociedade.

São apresentadas também as demandas de curto e médio prazo definidas nas audiências comunitárias e por segmento, com o indicativo das prioridades gerais e setoriais levantadas, para definição dos conselheiros, que serão convertidas em programas e ações.

Por fim, serão preenchidos os demais itens constantes dos programas, como objetivos, metas e indicadores, dentre outros, conforme as decisões resultantes das oficinas.

É importante aprendermos alguns ensinamentos de Abreu; Guimarães (2014, p.10-12); Paludo (2013, p.30); Giacomoni (2010); Noblat (2014), relacionados aos modelos orçamentários,

reunindo o modelo participativo com o orçamento-programa, de forma a integrar o orçamento e o planejamento. Neste sentido, podemos utilizar esta metodologia de análise para a elaboração do orçamento-programa proposta no Quadro 8:

Quadro 8 - Metodologia de análise para a elaboração do orçamento-programa

Fases	Características
Determinação da situação	Identificação dos problemas existentes
Diagnóstico da situação	Identificação das causas que concorrem para o surgimento dos problemas
Apresentação das soluções	Identificação das alternativas viáveis para solucionar os problemas
Estabelecimento das prioridades	Ordenamento das soluções encontradas
Definição dos objetivos	Estabelecimento do que se pretende fazer e o que se conseguirá com isso
Determinação das tarefas	Identificação das ações necessárias para atingir os objetivos
Determinação dos recursos	Arrolamento dos meios, sejam recursos humanos, materiais, técnicos, institucionais ou serviços de terceiros necessários
Determinação dos meios financeiros	Expressão monetária dos recursos alocados.

Fonte: adaptado pelo autor, com base em Abreu; Guimarães (2014, p.10-12); Paludo (2013, p.30); Giacomoni (2010); Noblat (2014).

7 Etapa de Validação do PPAM

Nesta etapa ocorre a análise da consistência e da viabilidade física e financeira da programação elaborada, que depois de concluída, é submetida à Conferência municipal ou Audiência pública para validação da proposta de Plano Plurianual Municipal.

Concluída esta etapa, caberá à equipe técnica adequar os códigos, os valores e a linguagem, com a elaboração da mensagem, do projeto de lei e dos anexos que compõem o PPAM 2018-2021, com entrega ao Poder legislativo para análise e deliberação.

8 Etapa de Gestão do PPAM

Aprovado o PPAM 2018-2021 inicia-se a sua execução, exigindo da administração a criação de canais abertos com a sociedade, com transparência e acesso às informações, para acompanhamento e avaliação dos indicadores, tanto em relação aos seus resultados finais quanto aos seus processos intermediários, sob o controle e fiscalização do Conselho de Planejamento e Orçamento Democráticos.

Lembra-se que planejamento e gestão são inseparáveis. O plano não é o desenho no papel, mas um compromisso de ação que visa resultados, impacto nos problemas selecionados, que se traduzem em novas situações mais favoráveis do que a situação inicial (Matus, 1993).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

De maneira geral, os resultados desta pesquisa de mestrado, demonstram que os governos locais são desafiados a promover a gestão pública com eficácia, eficiência e efetividade, frente à finitude de recursos e grandes demandas, em cenário de mudanças profundas na sociedade brasileira, em que parcela significativa da população preenche as ruas clamando por maior participação nos processos decisórios, por maior transparência na administração do público e pela qualidade do gasto público.

Paradoxalmente as diferentes vozes e manifestações que emergem das ruas, encontram-se agentes públicos e políticos desmotivados diante da baixa participação da população, convocados com insistência e por todos os meios possíveis pela administração pública, segundo os coordenadores do PPAM.

O Plano Plurianual não deve ser visto apenas como um documento econômico-financeiro, mas sim um instrumento político, e como tal, deve ser resultante de processos de concertação política, social e econômica entre os diferentes atores nas dinâmicas de suas relações, refletindo de forma aberta as demandas coletivas acima dos interesses individuais.

Nesta direção, constatou-se a necessidade de se implantar um sistema de integração dos planos setoriais, planos de governo e PPAM, com monitoramento, controle e avaliação da gestão e das políticas públicas municipais por meio de indicadores em todo o ciclo orçamentário.

Caracterizou-se também, que além das dificuldades de natureza e capacidade técnica, financeira e política para conduzir o processo de planejamento orçamentário, carece-se de uma metodologia e uniformização de procedimentos que substituam os modelos tradicionais e obsoletos.

As entrevistas demonstram também, a dificuldade econômica dos municípios para o atendimento das demandas locais apontadas em planos setoriais e em planos de governo propostos, na medida em que dependem basicamente das transferências intergovernamentais (União e Estado), tanto para custeio quanto para investimentos, sob muitas restrições de ordem legal, como despesas vinculadas e condicionadas a determinadas obras e serviços, e realização de muitas audiências públicas para os diferentes planos, orçamentos e relatórios.

Esta dependência da transferência de recursos, principalmente da esfera federal, aos municípios, tem gerado muitos entraves no processo de planejamento, exigindo dos gestores a readequação constante das peças orçamentárias, através de cortes, estimativa de metas e suplementação, o que, por sua vez, gera outros problemas de ordem interna de governo e

externa (legislativo e sociedade em geral). Urge a necessidade de mudanças ou reformas tributária e fiscal que reequilibrem a capacidade de investimentos dos municípios, hoje exauridos economicamente e comprometidos na quase totalidade de suas receitas.

É inadmissível que o município, ente (Estado) que está mais próximo do cidadão e da população, com a responsabilidade constitucional de garantir direitos sociais, os interesses individuais e coletivos dos que ali residem e praticam suas atividades econômicas, sociais, culturais, educacionais e de lazer, seja penalizado com ínfimas parcelas do bolo tributário.

Os cenários que envolvem a gestão pública são complexos, exigindo grandes desafios. A começar pela mudança de atitudes dos gestores, que deveriam assumir com vontade política o papel de protagonistas deste processo, mas que se colocam a margem da tarefa intransferível de assumir a gestão de forma aberta, transparente e democrática, “escancarando” o público ao público. Estes pouco mais de trinta anos de conquistas democráticas cujos movimentos sociais traduziram-se em uma Constituição Federal cidadã, ainda não refletem uma prática da “*res publica*”, ou seja, como pertencente ao público.

A ausência de participação e controle social da sociedade de forma atuante permite a manutenção dos modelos tradicionais com posturas autocentradas na burocracia e no tecnicismo, afastando cada vez mais o cidadão da política.

É preciso se resgatar a credibilidade no processo democrático, e isto não se alcança simplesmente com a convocação da sociedade. É preciso paciência e persistência, com a integração política e técnica, com o corpo técnico capacitado, com o envolvimento e comprometimento de todo o governo, com metodologias ativas de planejamento, com a apresentação de resultados, com a visão estratégica de desenvolvimento local e de função social da cidade, sem medo da transparência e com o empoderamento dos atores sociais, políticos e econômicos.

As falas dos entrevistados apontam dificuldades, problemas ou conflitos na elaboração, na execução e no controle e monitoramento do PPAM 2014-2017, mas que também identificam caminhos e ações na resolução dos mesmos. A proposta de intervenção, apresentada no capítulo cinco, aponta para esta direção, não com o objetivo de ensinar ninguém e muito menos de servir como um roteiro ou receita para o sucesso, mas provocar os municípios e a AMOSC, na promoção de práticas que fortaleçam a democracia e a participação da população, não de forma assistencialista ou paternalista, de forma passiva ou adjuvante, mas efetivamente responsável, com uma relação aberta e franca entre os seus diferentes atores sociais e econômicos, que fortaleçam o capital social, a visão estratégica e o desenvolvimento local/regional.

Por fim, os achados empíricos indicam questões para novos estudos e intervenções, relacionadas à temática da gestão pública, destacando-se:

a) a necessidade de estudos mais aprofundados sobre as razões e ou as variáveis que determinam a baixa participação da população em audiências públicas de planejamento e orçamento, enquanto que em conferências municipais setoriais o nível de participação é considerável;

b) o aprofundamento de estudos sobre os Consórcios Públicos, em especial o Consórcio Velho Coronel e o Consórcio do asfalto, pela dinâmica regional que representam. São experiências de natureza genuinamente públicas que podem nos ensinar sobre parcerias, cooperação e integração de políticas públicas e desenvolvimento regional;

c) a promoção de cursos ou capacitações em técnicas e novas metodologias para a realização de audiências públicas e demais instrumentos de participação social, e para o planejamento, especialmente estratégico, para compor a visão de médio e longo prazo, um grande desafio para o Mestrado de Políticas Sociais e Dinâmicas Regionais;

d) o estudo mais aprofundado para levantar as variáveis que promovem a distorção entre o número de eleitores frente à população (dados do IBGE) presente em muitos municípios, tendo inclusive, municípios em que o número de eleitores é maior que a população, além dos efeitos políticos, sociais e econômicos dela decorrentes.

Destacam-se também, como fatores limitantes deste estudo, a realização de entrevistas somente com os coordenadores do PPAM 2014-2017. A realização de entrevistas com os demais protagonistas (vereadores, Prefeitos, secretários municipais e entidades organizadas) certamente enriqueceria o estudo. Outro aspecto que pode ser contemplado em futuras pesquisas é a investigação sobre a integração dos PPAs estadual e nacional com o PPAM, além de maior aprofundamento nos conteúdos e execução dos planos setoriais com as políticas públicas e os programas definidos no mesmo.

REFERÊNCIAS

ABREU, W. M.; GUIMARÃES, D. R.. **Gestão do Orçamento Público**. Brasília: Enap, 2014. 84 p.

ABRUCIO, F. L.. **Trajetória recente da gestão pública brasileira**: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. Revista de Administração Pública, Edição especial comemorativa. Rio de Janeiro. p. 67-86. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122007000700005&script=sci_arttext> Acesso em: 09 jun. 2016.

ALLEBRANDT, S. L.; BUTTENBENDER, P. L.; SIEDENBERG, D. R. **Detalhamento de um modelo de planejamento estratégico territorial**. In: SIEDENBERG, D. R. (Org.). Fundamentos e técnicas de planejamento estratégico local/regional. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2010. p. 49-79.

ALLEBRANDT, S. L. et al. **Participação social no planejamento do desenvolvimento e na elaboração dos orçamentos públicos nos municípios do noroeste colonial gaúcho**. UnC: Revista Desenvolvimento Regional em debate –DRd. ano 1, n.1, p. 107-121, dez, 2011.

ALMEIDA, P. R.. **A experiência Brasileira em Planejamento Econômico**: uma síntese histórica. Brasília: Enap. 2 v. p. 193-228. 2006.

AMARAL FILHO, J.. **A Endogeneização no Desenvolvimento Econômico Regional e Local**. Planejamento e Políticas Públicas - PPP n. 23. Ipea: junho. 2001.

ANDRADE, N. A. (Org.). **Planejamento governamental para municípios**: plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual. 2. ed. São Paulo: Atlas. 2010. 403 p.

ANGÉLICO, J.. **Contabilidade Pública**. 8. ed. 14. reimp. São Paulo: Atlas. 2009.

ANGELIS, C. T.. **A Emergência da Reforma do Estado Brasileiro**: a governança compartilhada e o modelo do novo serviço público. Revista Planejamento e políticas públicas – PPP. Brasília: Ipea, n. 45. jul./dez. 2015. p. 13-46.

AZEVEDO, S.; ANASTASIA, F.. **Governança, accountability e responsividade**. Revista de Economia Política, v. 22, n. 1 (85). São Paulo, Jan.-Mar. 2002. p. 79-97.

BEZERRA, R. A. R. **Orçamento de Resultados**: incentivos para implantação do orçamento de resultados no Brasil. Brasília: Curso de Especialização em Orçamento e Políticas Públicas. Centro de Estudos Avançados de Governo da Universidade de Brasília (UnB) e Associação Brasileira de Orçamento Público (ABOP), 2007. Disponível em: <<http://site.ceag.unb.br/ceagarquivos/public/arquivos/biblioteca/2711398e89a6d9c154cd7acf1c84ac1a.pdf>>. Acesso em 09 jul. 2016.

BRANDÃO, C.. **Pactos em Territórios**: escalas de abordagem e ações pelo desenvolvimento. Revista Organizações & Sociedade - O&S - v.15 - n. 45. Abr./Jun. 2008. p. 145-157.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil : texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão n. 1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais nos 1/92 a 88/2015 e pelo Decreto Legislativo n. 186/2008. – Brasília : Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2015. 491 p. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/509178/CF_Livro_EC_88_2015.pdf?sequence=1>. Acesso em: 09 jun. 2016.

_____. **Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm>. Acesso em: 09 jul. 2016.

_____. **Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm>. 09 jul. 2016.

_____. **Lei n. 8.142, de 28 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8142.htm>. Acesso em: 09 jul. 2016.

_____. **Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504.htm>. Acesso em: 09 jul. 2016.

_____. **Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 09 jul. 2016.

_____. **Lei n. 10.172, de 9 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm>. Acesso em: 09 jul. 2016.

_____. **Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001**. Estatuto da Cidade e Legislação correlata. 2. ed., atual. Brasília : Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2002.

_____. **Lei Complementar n. 131, de 27 de maio de 2009**. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp131.htm>. Acesso em: 09 jul. 2016.

_____. **Lei n. 12.034, de 29 de setembro de 2009**. Altera as Leis nos 9.096, de 19 de setembro de 1995 - Lei dos Partidos Políticos, 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral.

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12034.htm>. 09 jul. 2016.

_____. **Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. 2011a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 09 jul. 2016.

_____. **Decreto n. 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. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 30 de outubro de 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2829.htm>. Acesso em: 09 jul. 2016.

_____. **Decreto n. 3.134, de 10 de agosto de 1999.** Estabelece diretrizes e metas relativas à revisão das estruturas dos Ministérios, e dá outras providências. Revogado pelo Decreto nº 6.944, de 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3134.htm>. Acesso em: 09 jul. 2016.

_____. **Portaria n. 2.135, de 25 de setembro de 2013.** Estabelece diretrizes para o processo de planejamento no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). Brasília, DF. Disponível em: <http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2013/prt2135_25_09_2013.html>. Acesso em: 09 jul. 2016.

_____. **Portaria n. 42, de 14 de abril de 1999, do MOG.** Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1º do art. 2º e § 2º do art. 8º, ambos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 15 de abril de 1999. Disponível em: <<http://www3.tesouro.gov.br/legislacao/download/contabilidade/portaria42.pdf>>. Acesso em: 09 jul. 2016.

_____. **Portaria n. 9/74, de 7 de Janeiro.** Manda o Governo da República Portuguesa, pelo Ministro das Finanças, aditar ao n.º 2.º da Portaria n.º 20317, de 14 de Janeiro de 1964, que aprova as condições de inscrição de técnicos de contas na Direção-Geral das Contribuições e Impostos. Disponível em: <[file:///D:/Usuario/Downloads/portaria_n_o_9_74_financas_ministro_profissoes_ministerio%20\(1\).pdf](file:///D:/Usuario/Downloads/portaria_n_o_9_74_financas_ministro_profissoes_ministerio%20(1).pdf)>. Acesso em: 09 jul. 2016.

_____. **Resolução-TSE n. 23.373, de 14.12.2011.** Dispõe sobre a escolha e o registro de candidatos nas eleições de 2011. Tribunal Superior Eleitoral, Brasília, DF. 2011b. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/arquivos/tse-resolucao-tse-no-23-373-eleicoes-2012/view>>. Acesso em: 09 jul. 2016.

_____. **Projeto de Lei do Senado n. 150, de 2005.** Altera o § 2º do artigo 9º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, determinando que os recursos destinados, no Orçamento da União, para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste não sejam objeto de limitação de empenho e movimentação financeira. Disponível em:

<<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/73557>>. Acesso em: 06 jul. 2016.

_____. **Projeto de Lei do Senado n. 90, de 2007.** Altera o § 2º do artigo 9º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, determinando que os recursos destinados, no Orçamento da União, para a segurança pública não sejam objeto de limitação de empenho e movimentação financeira. Disponível em:

<<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/80152>>. Acesso em: 06 jul. 2016.

_____. **Projeto de Lei do Senado n. 180, de 2007.** Altera a Lei de Responsabilidade Fiscal, para fixar limites de despesas de pessoal para o Distrito Federal. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/80454?o=c>>. Acesso em: 06 jul. 2016.

_____. **Projeto de Lei do Senado n. 298, de 2007.** Altera Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, de forma a extinguir a possibilidade de limitação de empenho e movimentação financeira e criar fundo destinado a suprir recursos financeiros que assegurem o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal quando verificado que a realização da receita poderá ficar abaixo do valor estimado na lei orçamentária anual. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/81314>>. Acesso em: 06 jul. 2016.

_____. **Projeto de Lei do Senado n. 414, de 2007.** Altera o art. 57 da Lei Complementar nº 101, de 2000, para determinar aos Tribunais de Contas e à comissão mista permanente referida no § 1º do art. 166 da Constituição ou equivalente das Casas Legislativas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que enviem os pareceres das contas de governo ao Ministério Público. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/81908>>. Acesso em: 06 jul. 2016.

_____. **Projeto de Lei do Senado n. 540, de 2007.** Insere o art. 72-A na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, para prever a responsabilização dos gestores municipais que descumprirem deveres de natureza educacional. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/82427?o=d>> . Acesso em: 06 jul. 2016.

_____. **Projeto de Lei do Senado n. 66, de 2008.** Altera o art. 67 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, para estabelecer, entre as atribuições do conselho de gestão fiscal, as de acompanhar a evolução da carga tributária e de propor medidas para sua redução. Disponível em: < <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/84163>>. Acesso em: 06 jul. 2016.

_____. **Projeto de Lei do Senado n. 72, de 2008.** Altera a redação do § 2º do art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, para incluir as despesas dos Fundos Especiais como não passíveis de limitação de empenho. (dispõem sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios). Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/84197>>. Acesso em: 06 jul. 2016.

_____. **Projeto de Lei do Senado n. 265, de 2008.** Acrescenta parágrafos ao art. 1º da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, para tornar inelegível o candidato que tenha parentes ocupantes de cargos comissionados, na mesma circunscrição e estender aos parentes próximos as condições de inelegibilidade aplicáveis aos agentes políticos. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/81105>>. Acesso em: 06 jul. 2016.

_____. **Projeto de Lei do Senado n. 482, de 2008.** Acresce dispositivo à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, para limitar a expansão das despesas que especifica. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/88782>>. Acesso em: 06 jul. 2016.

_____. **Projeto de Lei do Senado n. 128, de 2009.** Altera os arts. 19 e 20 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, para modificar o limite para a despesa com pessoal do Ministério Público dos Estados. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/90302>>. Acesso em: 06 jul. 2016.

_____. **Projeto de Lei do Senado n. 175, de 2009.** Dispõe sobre normas gerais de Direito Financeiro relativas ao exercício financeiro, ao processo de planejamento financeiro e orçamentário, normas de gestão financeira e patrimonial e condições para a instituição e funcionamento de fundos, no âmbito da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/90919>>. Acesso em: 06 jul. 2016.

_____. **Projeto de Lei do Senado n. 229, de 2009.** Estabelece normas gerais sobre plano, orçamento, controle e contabilidade pública, voltadas para a responsabilidade no processo orçamentário e na gestão financeira e patrimonial, altera dispositivos da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a fim de fortalecer a gestão fiscal responsável e dá outras providências. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/91341>>. Acesso em:

_____. **Projeto de Lei do Senado n. 230, de 2009.** Altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, para exigir compensações no caso de atos de concessão ou ampliação de incentivos ou benefícios de natureza tributária que impliquem redução dos montantes financeiros repartidos com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/91380>>. Acesso em: 06 jul. 2016.

_____. **Projeto de Lei do Senado n. 243, de 2009.** Altera dispositivos da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/91476?o=d>>. Acesso em: 06 jul. 2016.

_____. **Projeto de Lei do Senado n. 248, de 2009.** Estabelece normas gerais de finanças públicas voltadas para a qualidade na gestão e dá outras providências. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/91495>>. Acesso em: 06 jul. 2016.

_____. **Projeto de Lei do Senado n. 315, de 2009.** Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, para limitar a despesa com pessoal do Poder Legislativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/92102>>. Acesso em: 06 jul. 2016.

_____. **Projeto de Lei do Senado n. 350, de 2009.** Altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, para regulamentar a demonstração de exigências na realização de transferências voluntárias a Estados, Distrito Federal e Municípios. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/92583>>. Acesso em: 06 jul. 2016.

_____. **Projeto de Lei do Senado n. 450, de 2009.** Estabelece regras de flexibilização do cumprimento das obrigações previstas pela Lei Complementar nº 101/2000, para o encerramento do exercício financeiro de 2009. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/93533?o=d>>. Acesso em: 06 jul. 2016.

_____. **Projeto de Lei do Senado n. 507, de 2009.** Altera Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, para introduzir limitações adicionais à expansão da despesa total com pessoal da União. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/94083?o=t>>. Acesso em: 06 jul. 2016.

_____. **Projeto de Lei do Senado n. 21, de 2011.** Altera a redação do § 2º do art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, com o objetivo de determinar que as despesas com meio ambiente não sejam objeto de limitação de empenho e movimentação financeira. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/99076>>. Acesso em: 06 jul. 2016.

_____. **Projeto de Lei do Senado n. 75, de 2011.** Altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, para autorizar a renegociação de contratos de operação de crédito de longo prazo, entre entes da federação, nos termos que especifica. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/99306>>. Acesso em: 06 jul. 2016.

_____. **Projeto de Lei do Senado n. 538, de 2011.** Altera os arts. 2º e 4º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, para criar a Carteira de Projetos da Administração Pública, estabelecer medidas de controle das obras públicas e adotar outras providências. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/101965?o=d>>. Acesso em: 06 jul. 2016.

_____. **Projeto de Lei do Senado n. 719, de 2011.** Insere § 4º no art. 25 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, para isentar de contrapartida os municípios com até cinquenta mil habitantes nos contratos de repasse com as instituições

financeiras federais. Disponível em: < <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/103535>>. Acesso em: 06 jul. 2016.

_____. **Projeto de Lei do Senado n. 113, de 2012.** Altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), para incluir as transferências voluntárias relativas a ações de combate à violência contra a mulher entre aquelas que não são passíveis de restrição. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/105150>>. Acesso em: 06 jul. 2016.

_____. **Projeto de Lei do Senado n. 135, de 2012.** Altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências (Lei de Responsabilidade Fiscal), para determinar o acesso às contas bancárias dos entes públicos. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/105371>>. Acesso em: 06 jul. 2016.

_____. **Projeto de Lei do Senado n. 382, de 2012.** Altera a redação do § 2º do art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, para vedar a limitação de empenho e movimentação financeira das despesas que especifica. Disponível em: < <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/108169>>. Acesso em: 06 jul. 2016.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Planejamento estratégico municipal e desenvolvimento territorial.** Brasília: Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, 2014a. 48 p. Disponível em: <file:///D:/Usuario/Downloads/140318_PPAs_estrategicos.pdf> Acesso em: 29 jun. 2016.

_____. Ministério da Educação. **O plano municipal de educação** – caderno de orientações. 2014b. 21 p. Disponível em: http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_pme_caderno_de_orientacoes.pdf. Acesso em: 29 jun. 2016.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Programa de apoio à elaboração dos PPA's municipais.** Brasília: Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, 2013. 183 p. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/PPA/2013/130220_PPA_Municipal.pdf. Acesso em: 29 jun. 2016.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Indicadores:** Orientações Básicas Aplicadas à Gestão Pública. Brasília: Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, 2012a. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/servicos/central-de-conteudos/publicacoes/121003_orient_indic_triangular.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2016.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Almanaque do Planejamento:** Para Entender e Participar. Brasília: Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, 2012b. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/noticias/sof/2012/121107_almanaque_do_planejamento.pdf. Acesso em: 25 jun. 2016.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **O modelo estrutural de gerência pública.** Revista Administração Pública - RAP, v.42, n.2 Rio de Janeiro. mar./abr. 2008. p. 391-410.

BUARQUE, S. C.. **Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável**. Material para orientação técnica e treinamento de multiplicadores e técnicos em planejamento local e municipal. Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura – PCT – INCRA/IICA. Brasília, jun./1999. 104 p. Disponível em: <
http://www.conversandosobregestao.mg.gov.br/images/anexos/ppa/5.Planeja_DesLocal.pdf
 > Acesso em: 09 jul. 2016.

CARDOSO JR., J. C.. **Planejamento governamental e gestão pública no Brasil**: elementos para ressignificar o debate e capacitar o estado. In: Planejamento Governamental e Gestão Pública no Brasil. Ipea : Brasília. 2011. 62 p.

_____. **Estado, planejamento, gestão e desenvolvimento**: Balanço da experiência brasileira e desafios no século XXI. CEPAL – Coleção Documentos de projeto. 2014. 35 p. Disponível em: <
http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36635/1/S2014190_pt.pdf> Acesso em: 09 jul. 2016.

CARNEIRO, R.; MENICUCCI, T.. **Gestão pública no século XXI**: as reformas pendentes. Brasília: Ipea. Texto para discussão n. 1686. 2011. 80 p.

CARVALHO, C. S.; ROSSBACH, A (orgs.). **O Estatuto da Cidade** : comentado = The City Statute of Brazil : a commentary. São Paulo : Ministério das Cidades : Aliança das Cidades, 2010. 120 p. : il.

CHIAVENATO, I.. **Administração Geral e Pública**. Rio de Janeiro: Elsevier, (Série Provas e Concursos). 6. reimpressão. 2006. 636 p.

CICONELLO, A.. **Participação social na Administração Pública Federal**: desafios e perspectivas para a criação de uma Política Nacional de Participação. Diálogos Setoriais. 2012. Disponível em: <
http://biblioteca.participa.br/jspui/bitstream/11451/806/1/Participa%C3%A7%C3%A3o%20Social_na%20Administra%C3%A7%C3%A3o%20P%C3%BAblica%20Federal.pdf> Acesso em: 09 jun. 2016.

COELHO, A. K. S.; FARIA, J. C.. **A lei de responsabilidade fiscal e seu impacto na gestão pública**. XIII Encontro Latino Americano de Iniciação Científica e IX Encontro Latino Americano de Pós-Graduação. São José dos Campos : Universidade do Vale do Paraíba. 2009. Disponível em:
http://www.inicepg.univap.br/cd/INIC_2009/anais/arquivos/0076_0313_01.pdf > Acessado em: 09 jun. 2016.

CFC - Conselho Federal de Contabilidade. **Normas brasileiras de contabilidade**: contabilidade aplicada ao setor público : NBCs T 16.1 a 16.11. Brasília: Conselho Federal de Contabilidade, 2012. Publicação eletrônica. [51] p.

CORE, F. G.. **Reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento**. In: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz. (Org.). Planejamento e orçamento governamental. Brasília: Enap. 2v. p. 219-261. 2006.

CORRALO, G. S.. **Boa governança municipal**. Argumentum - Revista de Direito n. 15. UNIMAR. 2014. p. 73-97.

COUTO, L. F.. **A evolução do Plano Plurianual e as visões em disputa para o planejamento governamental**. Rev. Bras. de Planejamento e Orçamento-RBPO. Brasília. v.4. n.2. 2014. p. 120-131.

CRUZ, C. F.; FERREIRA, A. C. S.. **Transparência na elaboração, execução e prestação de contas do orçamento municipal**: um estudo em um município brasileiro. Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ, Rio de Janeiro, v.13, n.2, p.1, maio/ago. 2008.

CRUZ, F.. **Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

DE TONI, J.. **Em Busca do Planejamento Governamental do Século XXI – Novos Desenhos**. In: REPETTO, Fabián. Reflexões para Ibero-América: Planejamento Estratégico. Brasília: Enap, 2009.

DENHARDT, R. **Teorias da administração pública**. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

FARIAS FILHO, M. C.; ARRUDA FILHO, E. J. **Planejamento da pesquisa científica**. São Paulo: Atlas. 2013. 168 p.

FILIPPIM, E. S.; ROSSETO, C. R.. **Visões norteadoras de administração pública para o desenvolvimento num contexto regional**. In: Anais Encontro de Administração Pública e Governança. São Paulo: ANPAD. 2006.

GARCIA, R. C.. **PPA: o que não é e o que pode ser (artigo especial)**. In: Políticas Sociais - acompanhamento e análise n. 20, Ipea. p. 431-456. 2012.

GASKELL, G.. **Entrevistas individuais e grupais**. In: BAUER, M. W.; GASKELL, G. (org.). Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático. Petrópolis: Vozes. (pp. 64-89). Trad. Pedrinho A. Guareschi. Petropolis. 2002. 516p.

GIACOMONI, J.. **Orçamento público**. 15. ed, ampliada, revista e atualizada - São Paulo: Atlas. 2010. 367 p.

GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J. L. (Orgs). **Planejamento e orçamento governamental**. Brasília: Enap. Coletânea v.1 e 2. 2006.]

GIL, A. C.. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6 ed. - São Paulo : Atlas. 2008.

GOULART, M. S. B. **Participação e accountability no controle social do orçamento público**: o caso do conselho de desenvolvimento regional de Itajaí. 2011. 226 p. Tese (Doutorado) – Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, Bahia, 2011.

GRAU, N. C.. **A Democratização da administração pública**. Os mitos a serem vencidos. In: Cadernos da Fundação Luís Eduardo Magalhães - Gestão pública e participação. Salvador: FLEM. 2005.

HÖFLING, E. M.. **Estado e políticas (públicas) sociais**. Cadernos Cedes, ano XXI, n. 55, p. 30-41. nov. 2001.

INOJOSA, R. M.. **Intersetorialidade e a configuração de um novo paradigma organizacional**. Revista de Administração Pública, v. 32, n. 2, p. 35-48. 1998.

KLEBA, M. E. **Descentralização do sistema de saúde no Brasil: limites e possibilidades de uma estratégia para o empoderamento**. 1. ed. Chapecó: Argos. 2005.

KLEBA, M. E.; COMERLATTO, D. **Vivências de empoderamento no exercício da participação social em conselhos gestores de políticas públicas**. APGS, Viçosa, v.3, n.1, pp. 23-42, jan./mar. 2011.

KLIKSBERG, B. **Um novo paradigma em Gestão Pública**. Revista do Serviço Público Brasília 66 (3) 475-490 jul/set 2015.

MARQUES, J. R.. **Introdução à lei de responsabilidade fiscal**. Adequação do conteúdo Rízia Guimarães, Maurício Silva, Neyara Kelna. Brasília: TCU, ISC. 2009.

MARTINS, M. F.; MARTINS, S.; OLIVEIRA, A. R.; SOARES, J. B.. **Conselhos municipais de políticas públicas: uma análise exploratória**. Revista do Serviço Público. Brasília 59 (2): 151-185. abr/jun. 2008.

MATIAS-PEREIRA, J.. **Governança no setor público**. São Paulo: Atlas. p.288. 2010a.

_____. **A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro**. Administração Pública e Gestão Social-APGS. Viçosa, v.2, n.1, pp. 109-134, jan./mar. 2010b.

_____. **Finanças públicas: a política orçamentária no Brasil**. 3 ed., São Paulo: Atlas, 356 pp. 2006.

MATUS, C. **O plano como aposta**. In: Planejamento e orçamento governamental. coletânea. GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J. L. (Orgs.). Brasília: Enap, 2v. p. 115-144. 2006.

MINAYO, M. C. S. (Org.) et al. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 19. ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

MINAYO, M. C. S. **Análise qualitativa: teoria, passos e fidedignidade**. Ciência&Saúde Coletiva, 17(3):621-626. 2012.

MOGNATTI, M. C. F. **Transparência e controle na execução das emendas parlamentares ao orçamento da união**. Instituto Serzedello Corrêa, do Tribunal de Contas da União, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), da Câmara dos Deputados e Universidade do Legislativo Brasileiro (Unilegis), do Senado Federal, Curso de Especialização em Orçamento Público. Brasília. 2008. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2055514.PDF>>. Acesso em: 09 jul. 2014.

MOREIRA NETO, D. de F. **Direito da participação política : legislativa, administrativa, judicial : fundamentos e técnicas constitucionais de legitimidade**. Rio de Janeiro : Renovar, 1992. p.129.

MOTTA, P. R. M. **O estado da arte da gestão pública**. Revista de Administração de Empresas. São Paulo. v. 53, n.1, jan./fev., p. 82-90, 2013.

NASCIMENTO, E. R.. **Gestão pública**: tributação e orçamento; gestão fiscal responsável; LRF; tópicos em contabilidade pública; gestão pública no Brasil, de JK à Lula; administração financeira e orçamentária; finanças públicas nos três níveis de governo. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

NEWMAN, J.; CLARKE, J. **Gerencialismo**. Revista Educação & Realidade, Porto Alegre, v. 37, n. 2, p. 353-381, maio/ago. 2012.

NOBLAT, P. L. D. (Org.); BARCELOS, C. L. K.; SOUZA, B. C. G.. **Orçamento Público**: Visão Geral. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública – Enap. 2013. 88 p.

_____. **Orçamento Público**: conceitos básicos - módulo 1. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública – Enap. 2014. 18 p.

O'DONNELL, G. **Accountability horizontal e novas poliarquias**. Lua Nova, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451998000200003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 10 mai. 2016.

OLIVEIRA, V. C. S.. **Modelos de Administração Pública**. In: Administração pública contemporânea : política, democracia e gestão / Org. SANABIO, M. T.; SANTOS, G. J.; DAVID, M. V. – Juiz de Fora : Ed. UFJF, 2013. 246 p.

_____. **Sociedade, Estado e administração pública**: análise da configuração institucional dos conselhos gestores do município de Lavras - MG. : UFLA, 2009. 301 p. : il.

OLIVEIRA JUNIOR, T. M.; JORDÃO, C. S.; CASTRO JUNIOR, J. L. P.. **Transparência, monitoramento e avaliação de programas no Brasil**: em busca de opacidades que podem restringir o exercício do controle social. Revista do Serviço Público Brasília 65 (1): 25-47 jan/mar. 2014. Pg. 82

PAES DE PAULA, A. P. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 1, p. 37-49, 2005

PAGNUSSAT, J. L. **Introdução**. In: Planejamento e orçamento governamental. coletânea. James Giacomoni e José Luiz Pagnussat (orgs.). 2v. Brasília: Enap. p. 9-65. 2006.

PALUDO, A. V. **Orçamento Público**, AFO, LRF. Rio de Janeiro: Elsevier RJ. 4ed. 2013. 360 p.

PARES, A.; VALLE, B. **A retomada do planejamento governamental no Brasil e seus desafios**. In: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz. (Org.). Planejamento e orçamento governamental. coletânea. Brasília: Enap. 1v. p. 229-270. 2006.

PAULO, L. F. A.. **O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica**. In: Revista do Serviço Público. Brasília 61 (2) 171-187. abr/jun. 2010.

PFEIFFER, P.. **Planejamento estratégico municipal no Brasil: uma nova abordagem.** Brasília: Enap (Textos para discussão n. 37). out. 2000. 37 p.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. D. A.. **Burocracia, democracia e políticas públicas: arranjos institucionais de políticas de desenvolvimento.** Rio de Janeiro: Ipea, 2014. (Texto para Discussão, n. 1940).

PIRES, R. R. C.; VAZ, A. C. **Participação social como método de governo: um mapeamento.** Rio de Janeiro: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1707).

_____. **Para além da participação: interfaces socioestatais no governo federal.** *Lua Nova*, v. 93, p. 61-91, 2014.

PROCOPIUCK, M.; MACHADO, E. T.; REZENDE, D. A.; BESSA, F. L. N. **O plano plurianual municipal no sistema de planejamento e orçamento brasileiro.** *Revista do Serviço Público*. Brasília 58 (4) 397-415. out/dez, 2007.

QUEIROZ, R. G.. **Desafios e potencialidades do planejamento governamental do estado do Tocantins.** Dissertação Programa de Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas da Fundação Universidade Federal do Tocantins. 2015.

RAMIRES, E. M.; DAVID, M. V.. **Governabilidade, governança e accountability.** In: *Administração pública contemporânea : política, democracia e gestão / Organizadores, Marcos Tanure Sanabio, Gilmar José dos Santos, Marcus Vinicius David . – Juiz de Fora : Ed. UFJF, 2013. 246 p.*

REZENDE, D. A. **Integração do Plano Plurianual Municipal e o Planejamento Estratégico Municipal: proposta e experiência de um município paranaense.** *REDES*, Santa Cruz do Sul, v. 15, n. 2, p. 92 - 119, maio/ago. 2010a.

_____. **Metodologia de planejamento estratégico municipal para contribuir no planejamento e desenvolvimento local regional: proposta a partir de um survey em prefeituras brasileiras.** *Doc. aportes adm. pública gest. estatal n.8 Santa Fe ene./jun. 2007.* Disponível em:

<http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-37272007000100003>
Acesso em: 09 jun. 2016.

REZENDE, F.. **Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução.** Brasília: CEPAL/Escritório no Brasil/Ipea (texto para discussão 4). 2010b. 70 p.

RIEDL, M.; MAIA, C. M.; SCHUSTER, C. L.. **Análise regional do COREDE Nordeste.** *Perspectiva econômica* v.4, n. 2: p. 65-85. jul/dez. 2008.

RONCONI, L. F. A.; DEBETIR, E.; DE MATTIA, C.. **Conselhos Gestores de Políticas Públicas: Potenciais Espaços para a Coprodução dos Serviços Públicos.** *Contabilidade, Gestão e Governança*. Brasília. v. 14. n. 3. p. 46–59. set/dez. 2011.

SALLES, H. M.. **Gestão Democrática e Participativa.** Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC: CAPES: UAB, 2. ed. reimp.2012. 108p.

SAMPIERI, R. H.; COLLADO, C. F.; LUCIO, P. B.. **Metodologia de Pesquisa**. 3. Ed, São Paulo: McGraw Hill, 2006.

SANO, H.; ABRUCIO, F. L.. **Promessas e resultados da Nova Gestão Pública no Brasil: o caso das organizações sociais de saúde em São Paulo**. Rev. adm. empres., São Paulo, v. 48, n. 3, set. 2008. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75902008000300007&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 11 mai. 2015.

SANTOS, A. R.; SALM, J. F.; MENEGASSO, M. E. **A Proposta do Novo Serviço Público e a ação comunitária de bairro: um estudo de caso**. In: Encontro Nacional de Administração Pública e Governança – ENAPG (Anais). São Paulo: ANPAD, 2006.

SANTOS, E. A. V.. **O Confronto entre o Planejamento Governamental e o PPA**. In: CARDOSO JÚNIOR, José Celso (Org.) A Reinvenção do Planejamento Governamental no Brasil: Diálogos para o Desenvolvimento. Brasília: Ipea, v.4, p. 307-336. 2011.

SANTOS, J. L. L.. **Transparência regulatória e controle social**. In: Experiências Exitosas em Regulação na América Latina e Caribe / orgs. Jadir Dias Proença e Carla Beatriz de Paulo. – Brasília: Presidência da República, 2012. 234 p.

SECCHI, L.. **Modelos organizacionais e reformas da administração pública**. Revista de Administração Pública. 2009, vol.43, n.2, pp. 347-369. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/>> Acesso em: 09 jul. 2014.

SECCHIN, L. B. M.. **Controle Social: transparência das políticas públicas e fomento ao exercício da cidadania**. Revista da CGU, Brasília, v. III, n. 5, p. 28-45, dez. 2008.

SENA, L. B.; ROGERS, P.. **Análise agregada dos municípios mineiros de grande porte quanto a adequação à lei de responsabilidade fiscal (LRF)**. Anais do XIV Congresso Brasileiro de Custos – João Pessoa. CD-ROM. 2007.

SICSU, J.. **Planejamento estratégico do desenvolvimento e as políticas macroeconômicas**. (texto para discussão 1346). Brasília: Ipea. ago. 2008. 29 p.

SIEDENBERG, D. R.; ALLEBRANDT, S. L. **Fundamentos do planejamento**. In: SIEDENBERG, D. R. (Org.). Fundamentos e técnicas de planejamento estratégico local/regional. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2010. p. 29-48.

SOUSA, F. H.. Orçamentos e Sistemas de Informação sobre a Administração Financeira Pública– Finanças Públicas. 2008. Disponível em: <http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/XIIIpremio/sistemas/2tosiXIIITN/Carater_Impositivo_Lei_Orcamentaria.pdf> Acesso em: 09 jun. 2016.

TENÓRIO, F. G.. **Cidadania e desenvolvimento local: casos brasileiros**. In: Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública, 9, 2004, Madrid, España, 2 – 5 Nov. 2004. Disponível em: <www.gp.usp.br/files/desen_cidadania.pdf>. Acesso em: 09 jun. 2016

TURQUETTO, C.; FABRIZIO, C. M. **A participação da sociedade na elaboração do orçamento público municipal.** Revista de Administração- FW. v. 11. n. 20. p. 29-48. Dez. 2013.

APÊNDICE A

UNIVERSIDADE COMUNITÁRIA DA REGIÃO DE CHAPECÓ – UNOCHAPECÓ COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA ENVOLVENDO SERES HUMANOS

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Eu, **NEMÉSIO CARLOS DA SILVA**, acadêmico do **Curso de Mestrado em Políticas Sociais e Dinâmicas Regionais da UNOCHAPECÓ**, estou lhe convidando para participar de uma entrevista que comporá a minha pesquisa de Dissertação de Mestrado com o título: **PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DOS PLANOS PLURIANUAIS EM MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE**, com o objetivo de **analisar o processo de construção dos Planos Plurianuais Municipais 2014-2017 em municípios que compõem a SDR Chapecó**.

Esta pesquisa tem como Professora Orientadora a Dra. **ROSANA MARIA BADALOTTI (UNOCHAPECÓ)**.

A sua participação é muito importante na pesquisa e consiste em responder algumas perguntas relacionadas com o objetivo deste estudo, realizadas por mim (pesquisador responsável), sem gerar qualquer prejuízo ou constrangimento e sem qualquer risco a sua integridade moral, física ou mental. As informações aqui obtidas serão utilizadas apenas para alcançar o objetivo acima proposto e para a composição do relatório de pesquisa, resguardando sempre sua identidade. Não é obrigatória a participação na pesquisa e caso não queira mais fazer parte da mesma, poderá retirar o consentimento a qualquer momento, entrando em contato pelos telefones ou endereço abaixo citados.

Coloco-me inteiramente à disposição para esclarecer qualquer dúvida referente ao estudo que estou realizando e no caso de aceitar fazer parte do mesmo, favor preencher e assinar abaixo. Este documento está em duas vias, sendo que uma delas é sua.

CONSENTIMENTO DE PARTICIPAÇÃO COMO SUJEITO DE PESQUISA

Eu, _____,
RG nº _____ CPF _____, abaixo assinado, concordo em participar desta pesquisa, bem como autorizo a gravação em áudio da entrevista, sendo devidamente informado e esclarecido pelo pesquisador sobre os seus objetivos e procedimentos envolvidos, bem como os benefícios decorrentes da minha participação, garantindo-me que posso retirar meu consentimento a qualquer momento.

Local: _____ Data ____/____/____.

Assinatura do participante da pesquisa

Nemésio Carlos da Silva, av. Senador Attílio Fontana, 591-E, Bairro Efapi, Cep: 89809-000, Chapecó/SC. email: nemesio@unochapeco.edu.br. Fones: (49)3321-8215 e 8416-6044.
Professora Orientadora: Dra. Rosana Maria Badalotti. email: rosana@unochapeco.edu.br. Fone: (49) 3321-8000

APÊNDICE B

TÓPICO-GUIA PARA A ENTREVISTA COM O COORDENADOR DO PLANO PLURIANUAL MUNICIPAL 2014-2017

1. Descrição breve sobre sua trajetória no serviço público.
2. Apresentação/descrição da sua função atual e as suas atribuições institucionais no órgão administrativo ao qual está vinculado e a relação que tem com:
 - a função de planejamento da administração;
 - a integração com as demais políticas públicas do município;
 - o monitoramento e avaliação das ações ou programas da secretaria;
 - o controle e a qualidade dos gastos públicos.
3. Como ocorreu o processo de elaboração ou construção do Plano Plurianual 2014-2017?
4. Quem foi o responsável pela coordenação do Plano Plurianual Municipal 2014-2017?
5. Houve algum tipo de planejamento anterior à elaboração do Plano Plurianual 2014-2017?

Se positivo:

- Quem coordenou?
 - Quem participou? Secretarias? Prefeito ou Vice-Prefeito?
 - Qual a metodologia utilizada?
6. No processo de elaboração do Plano Plurianual 2014-2017 desta administração, houve algum tipo de participação popular?

Se positivo:

- Que tipo de participação e em que momento?
- Qual a quantidade de pessoas que participaram (estimada):
- Quais os segmentos sociais que mais participaram do processo de planejamento do PPA?

7. No processo de elaboração do Plano Plurianual 2014-2017 desta administração, houve algum tipo de participação das Secretarias Municipais?

Se positivo:

- Quais Secretarias e em que momento?

8. As prioridades dos Planos Municipais setoriais constam do Plano Plurianual Municipal 2014-2017?

9. Como foram definidas as metas, estratégias, prioridades e programas da administração no Plano Plurianual Municipal 2014-2017?

10. Em relação a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias 2013 e Lei Orçamentária Anual 2013, como ocorreu?

11. O Poder Executivo realizou ou realiza audiências públicas para avaliar o cumprimento das metas fiscais estabelecidas na LDO, conforme estabelece a Lei de Responsabilidade Fiscal?

Caso positivo:

- Quem participou?
- Qual a metodologia utilizada?
- Existe algum tipo de divulgação para participação
- O relatório resumido de execução orçamentária está sendo divulgado e publicado?
- Qual o período ou de quanto em quanto tempo.
- E o Relatório de Gestão Fiscal?
- Como ou através de meios de acesso são publicados os relatórios de execução orçamentária e de gestão fiscal?
- O município consegue atingir seu público alvo nos meios em que publica seus relatórios?
- As prestações de contas ficam a disposição da população para consultas e apreciação durante todo o exercício no órgão técnico responsável por sua elaboração?
- Quantos cidadãos aproximadamente procuram, consultam, analisam, apreciam as prestações de contas da administração municipal por ano?
- Qual o grupo de pessoas que mais procuram ou se interessam pelas prestações de contas da administração municipal?

12. Após a publicação da Lei de Responsabilidade Fiscal a procura pelas prestações de contas e a participação da população no processo de planejamento das ações governamentais tem aumentado?

13. Tens conhecimento do Plano de Governo registrado e apresentado na campanha eleitoral de 2012?

Se positivo:

- As prioridades apresentadas no Plano de Governo constam do Plano Municipal da Secretaria ou do Plano Plurianual Municipal 2014-2017?

14. Qual a importância que o Plano Plurianual Municipal 2014-2017 representa para a gestão?

15. Conheces ou poderias mencionar possíveis dificuldades ou conflitos relacionados a elaboração e implementação do Plano Plurianual Municipal 2014-2017?
16. Que mudanças seriam necessárias para melhorar a gestão, coordenação e orientação de governo?
17. Consideras importante a participação da sociedade no processo de gestão?

Se positivo:

- Como, onde e em que momento deveria acontecer?

18. Em relação à prática de planejamento governamental, quais as características e funções deveria possuir, frente à complexidade dos problemas, das demandas e das necessidades da sociedade?