



## Planejamento governamental e orçamento democráticos

**Nemesio Carlos da Silva**  
**Rosana Maria Badalotti**

### Resumo

O estudo apresentado relaciona-se à gestão pública e governança, mais especificamente ao planejamento governamental e ao orçamento municipal, com o envolvimento direto da contabilidade pública. Possui como 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 (AMOSOC), identificar os nós-críticos e propor aos gestores municipais envolvidos uma metodologia de elaboração, monitoramento e avaliação do PPAM, de forma estratégica, democrática e participativa. De natureza qualitativa, a coleta de dados contou com a aplicação de entrevistas aos contadores municipais, responsáveis pelo planejamento orçamentário e a leitura de fontes documentais, como planos setoriais e PPAM 2014-2017. Embora os dispositivos legais para a elaboração do PPAM estejam definidos há mais de 25 anos, o mesmo é ainda elaborado pela totalidade das administrações municipais, como um documento formal, meramente financeiro e contábil, demonstrando a dificuldade em se estabelecer o diálogo entre as dimensões técnica, política e social neste processo. Identificados os nós-críticos na gestão e elaboração do PPAM, propôs-se uma metodologia que contemple ações estratégicas de desenvolvimento local/regional, orientada por mecanismos de governança mais democráticos, participativos e transparentes.

**Palavras-chaves:** Gestão pública. Planejamento governamental. Orçamento municipal.

### Introdução

Considerando estudo qualitativo realizado junto a municípios classificados de pequeno porte que compõem a Associação dos Municípios do Oeste de Santa Catarina (AMOSOC), em que se analisaram os processos de construção dos Planos Plurianuais Municipais (PPAM 2014-2017)<sup>1</sup>, identificaram-se vários nós críticos em seu processo de gestão e elaboração, especialmente a partir da percepção dos contadores municipais, coordenadores responsáveis por este instrumento de planejamento, propôs-se uma metodologia de planejamento e orçamento municipal, elaborados de forma democrática e participativa.<sup>2</sup> Esta ação tem como eixo central a elaboração de Planos Plurianuais Municipais, denominado de Planejamento e Orçamento Democráticos (PODe), como um instrumento efetivo da moderna gestão pública, contribuindo com a política de desenvolvimento local. Além da elaboração ou revisão dos PPAM, esta metodologia pode

<sup>1</sup> Este artigo é parte integrante da dissertação de mestrado do primeiro autor, defendida em setembro de 2016 pelo Programa de Pós-Graduação (Mestrado Profissional) em Políticas Sociais e Dinâmicas Regionais da Universidade Comunitária da Região de Chapecó (Unochapecó).

<sup>2</sup> A pesquisa foi desenvolvida com Bolsa do Programa UNIEDU Pós Graduação da Secretaria de Estado da Educação, do Governo do Estado de Santa Catarina.



ser aplicada na elaboração das demais peças orçamentárias Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) ou Lei Orçamentária Anual (LOA).

Para Paulo (2010, p.171), “[...] é possível afirmar que a Constituição Federal atribuiu ao Plano Plurianual (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”, como a LDO e a LOA. 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. Além disso, o artigo 74 responsabiliza o Poder Executivo, o Poder Legislativo e o Poder Judiciário pela fiscalização e monitoramento pela execução de suas metas, programas e seu orçamento (BRASIL, 2015).

Com a Lei Complementar nº 101/2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), 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. A LRF, ao impor o equilíbrio fiscal aos gestores públicos, exigindo maior rigor na relação receita e despesa, fortalece os instrumentos de avaliação e controle e trata o orçamento público como uma peça efetiva do planejamento, exigindo a 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.

Em 2009, a Lei Complementar nº 131, denominada de Lei da Transparência, ao complementar a LRF, exigiu 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, 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” (BRASIL, 2009).

Considerando o cenário político e administrativo delineado a partir da Constituição e suas leis complementares, os gestores são desafiados a construir o planejamento das ações governamentais estratégicas e políticas de curto e 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, promovendo políticas integradas, articuladas e intersetoriais entre todas as áreas da administração. 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 exibir”.

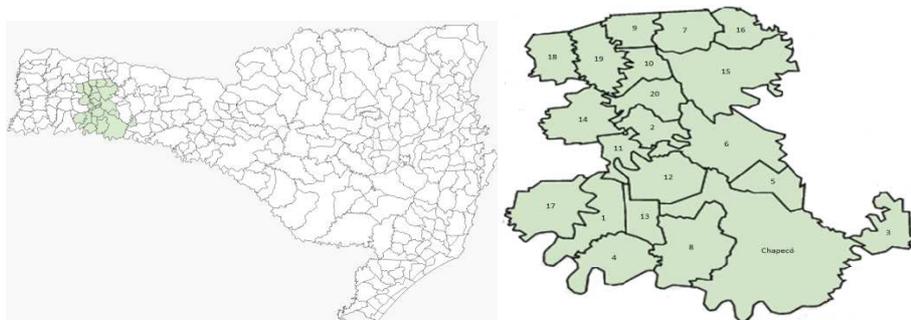
Esta preocupação sobre a necessidade de mudanças urgentes e reorganização da gestão pública é reforçada por Pares e Valle (2006, p.235), diante da necessidade do “[...] Estado oferecer bens e serviços em maior quantidade e qualidade, sem aumento de custos e com maior transparência e equidade no gasto público”, pressionado pelas “[...] fortes mudanças advindas da democratização, de restrições fiscais e de competitividade”.

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. Deve envolver a sociedade em seus diferentes segmentos sociais, utilizando metodologias ativas de participação dos atores sociais e econômicos do município, sobre o futuro desejado, estabelecendo, na afirmação de Paulo (2010, p.173) “[...] 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”.

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 transferências 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. Compõe a natureza dos dados coletados, além de PPAM 2014-2017 e planos setoriais, as entrevistas realizadas com os contadores envolvidos diretamente nos processos de gestão, elaboração, monitoramento e avaliação dos PPAM, aqui denominados de coordenadores do PPAM 2014-2017, envolvendo 14 (quatorze) municípios, dentre os 20 (vinte) municípios classificados de pequeno porte, pertencentes a Associação dos Municípios do Oeste de Santa Catarina (AMOSC), conforme a Figura 1.



**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.**



(1) Águas de Chapecó	(11) Nova Erechim
(2) Águas Frias	(12) Nova Itaberaba
(3) Arvoredo	(13) Planalto Alegre
(4) Caxambu do Sul	(14) Pinhalzinho
(5) Cordilheira Alta	(15) Quilombo
(6) Coronel Freitas	(16) Santiago do Sul
(7) Formosa do Sul	(17) São Carlos
(8) Guatambu	(18) Serra Alta
(9) Irati	(19) Sul Brasil e
(10) Jardinópolis	(20) União do Oeste

Fonte: Associação dos Municípios do Oeste de Santa Catarina – AMOSC (adaptado pelos autores)

Na Tabela 1 são apresentados alguns dados relativos ao município de Chapecó e aos 20 (vinte) municípios de pequeno porte, pertencentes à AMOSC, sem qualquer intenção de comparação, mas apenas para caracterizar o perfil dos mesmos. 5 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.

**Tabela 1: Dados dos municípios pertencentes à AMOSC**

Município	Dados do município							
	Ano de criação	Área km <sup>2</sup> 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		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		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		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		2.025	1.834	0,707	45.138.489	0,6	0.0624491
Jardinópolis	1992		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		18.696	13.527	0,783	846.141.107	1,2	0.3582731
Quilombo	1961		10.149	8.433	0,730	452.057.000	0,6	0.2087457
Santiago do Sul	1994		1.365	1.439	0,728	40.734.385	0,6	0.0670036
São Carlos	1953		10.944	7.857	0,769	285.304.121	0,8	0.2068057
Serra Alta	1989		3.312	2.701	0,773	110.143.270	0,6	0.0923403
Sul Brasil	1991		2.624	2.298	0,707	84.931.038	0,6	0.0785525
União do Oeste	1988		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)

É interessante também destacar os partidos que administram estes 20 municípios classificados de pequeno porte, através de seus Prefeitos e Vice-Prefeitos, no período 2013-2016, com o único propósito de evidenciar as forças políticas que os administram, considerando que há partidos que contém em seus programas a inclusão de processos participativos na tomada de decisão orçamentária. As composições Prefeito/Vice são: PMDB/PT = 2; PMDB/PSD = 2; PMDB/PSDB = 1; PMDB/PPS = 1; PMDB/PP = 1; PMDB/PMDB = 1; PT/PMDB = 2; PT/PP = 2; PT/PSD = 1; PSD/PT = 3; PP/PMDB = 1; PP/PT = 1; PSD/PP = 1; PSDB/PP = 1, prevalecendo as composições PSD com PT (4), PMDB com PT (4) e PT com PP (3).

Além da introdução, estruturam o presente trabalho, o planejamento orçamentário municipal, com uma abordagem teórica sobre os aspectos jurídico-legais e políticos dos temas planejamento e orçamento. 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. A partir destes referenciais e do trabalho de campo realizado, apresentam-se os nós-críticos identificados junto aos municípios pesquisados, no processo de elaboração dos PPAM 2014-2017, demonstrando a fragilidade democrática e a maturidade com que estas dinâmicas acontecem, contendo citações referenciais de autores sobre os problemas encontrados. Identificados os nós-críticos, apresenta-se uma proposta de metodologia ativa de intervenção para elaboração do Plano Plurianual Municipal de forma democrática e participativa, denominada de Planejamento e Orçamento Democráticos (PODe), 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. Por fim, são apresentadas as considerações finais que reforçam a necessidade de promoção de práticas democráticas e participativas na gestão de políticas públicas.

### **Planejamento orçamentário municipal**

O PPAM representa a mais importante ferramenta de planejamento governamental estratégico e de gestão das políticas públicas, e 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 suas ações e programas. 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”. Na atual Constituição, segundo Garcia (2012, p.434), o planejamento governamental herdou dos militares e de seus tecnocratas a concepção normativa e reducionista, ao ignorar as modernas práticas de planejamento e de integração das diferentes dimensões que formam a realidade.

Para De Toni (2009, p.23) o “[...] planejamento não deve ser confundido com o plano”, que é considerado um produto, documento ou registro do “[...] processo de análises e acordos”, que resultaram deste processo, “[...] 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)”. 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 de garantir

[...] 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).

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 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, 2014, 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 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”.

Na análise de documentos e 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 orçamentário, ficam evidentes as dificuldades vivenciadas no processo.



## Nós-críticos na elaboração dos PPAM 2014-2017

As entrevistas com os coordenadores<sup>3</sup> são muito ricas em informações, reproduzindo ou desnudando de forma muito franca e aberta os processos de elaboração dos PPAM e da gestão pública, que são traduzidas como nós-críticos e responsáveis pela proposta de intervenção: a) Em todos os municípios o planejamento orçamentário é responsabilidade do Contador, com a colaboração da Controladoria Interna, a quem compete definir as ações ou programas, a partir de consultas, segundo os depoimentos, dos secretários municipais e do Prefeito Municipal.

[...] 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 (Coordenador VII).

Identificam-se na maioria das falas, críticas que ressaltam a necessidade de se incluir na gestão um setor de planejamento e de se promover a capacitação dos gestores (Prefeito, VicePrefeito, Secretários ou Diretores). b) A dificuldade em se aliar o técnico e o político no processo de planejamento orçamentário. O termo político mencionado pelos entrevistados é entendido como os gestores municipais (Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários), que tomam decisões sem consultar os contadores.

[...] 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 (Coordenador I).

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. “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” (Coordenador IX).

As críticas demonstram os conflitos em relação ao processo de elaboração, execução e monitoramento do PPAM e demais peças orçamentárias, revelando, na visão

<sup>3</sup> O algarismo correspondente após a função de Coordenador se refere ao número do município.



dos coordenadores, a falta de iniciativas ou vontade política e conhecimentos por parte dos Secretários e Prefeitos Municipais, sobre a gestão pública, planejamento e orçamento municipal.

c) Os modelos de gestão do PPAM, relacionado ao planejamento e sua elaboração, execução e monitoramento, revelam-se, em sua grande maioria, como tradicionais, cumprindo somente com os aspectos formais. Pode-se classificar a maioria dos municípios com um misto de modelos orçamentários como: o orçamento incremental ou inercial, quando são procedidos apenas os ajustes marginais nos seus itens de receita e despesa; o orçamento-programa, porém sem a determinação da situação, diagnóstico e identificação dos problemas existentes, sem o detalhamento das prioridades e sem indicadores de monitoramento das ações e ou programas; e, o orçamento participativo, embora sem a participação da população em todo o ciclo orçamentário e sem a imposição ou vinculação das obras demandadas. Nas falas dos entrevistados evidenciam-se muitas críticas apontadas ao modelo do orçamento participativo e a outros modelos, especialmente em relação a falta de cumprimento ou execução das promessas realizadas pelos gestores. Os relatos manifestam a baixa ou inexpressiva participação da população, independente dos modelos utilizados.

[...] 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 (Coordenador XIV).

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 “[...] abusam de técnicas econométricas fundamentadas em pressupostos irrealistas 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”.



Os ensinamentos de Abreu; Guimarães (2014, p.10-12); Paludo (2013, p.30); Giacomoni (2010); Noblat (2014), relacionados aos modelos orçamentários, reúnem o modelo participativo com o orçamento-programa, de forma a integrar o orçamento e o planejamento. Neste sentido, podemos utilizar esta metodologia de análise ou roteiro para a elaboração do orçamento-programa proposta no Quadro 1:

**Quadro 1 - 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)

d) São incluídas todas as ações possíveis no PPAM, mesmo que não executáveis. As ações são 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. 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. “[...] faço o PPA aberto. Por exemplo, 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” (Coordenador II).

As muitas manifestações de que o mesmo é aberto, 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” (Coordenador I).

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.

e) Não consta do PPAM qualquer visão estratégica em seu processo de elaboração. 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. De acordo com De Toni (2013), 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 o autor, 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.

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 (2000, p.9), 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”. 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”.

f) Não existe uma articulação/integração dos programas e ações previstas nos diferentes planos setoriais, responsáveis em definir as ações, objetivos, metas, indicadores de cada área, com os programas do PPAM. Embora alguns coordenadores do PPAM manifestem que os planos setoriais são considerados no momento de elaboração do Plano Plurianual, remetem à participação do secretário, subentendendo que o mesmo deveria conhecê-lo e que deveria incluir no PPAM as suas ações previstas.

[...] 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 (Coordenador XIII).

Paradoxalmente, a maioria das falas manifesta a dificuldade e a falta de conhecimento técnico por parte dos secretários. 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”. O programa é a 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.

g) A participação da população nas audiências públicas é inexpressiva. “[...] realizamos 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” (Coordenador IV).

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.

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. Reforçando a análise de Cardoso Jr. (2011, p.48), 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. 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.

## **Construindo o planejamento e orçamento democráticos**

Considerando os nós-críticos identificados, propõe-se esta ação em que a sociedade participa 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. Além da sociedade como beneficiária direta deste processo democrático, fortalecem-se 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 representar prática inclusiva e integrativa, provoca a articulação constante entre os diferentes atores envolvidos, enriquecendo o processo democrático. O projeto de intervenção proposto contempla 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, conforme o Quadro 2 proposto.

**Quadro 2 – Etapas propostas para a elaboração do Planejamento e Orçamento Democráticos**

Continua

<b>Etapa</b>	<b>Ações, Dinâmicas e Período proposto</b>
<b>Preparatória</b>	Preparatória Esta etapa (janeiro-fevereiro) prevê a organização e capacitação interna do projeto, com: - sensibilização dos gestores municipais e equipe técnica sobre a metodologia do projeto; - fundamentação jurídico-legal do processo denominado de Planejamento e Orçamento Democráticos – PODE; - formação das equipes de trabalho (de coordenação e de execução), compostas por servidores públicos municipais das diferentes áreas da administração pública; - treinamento e capacitação dos dirigentes sobre a metodologia do planejamento estratégico, voltado à elaboração e gestão do Plano Plurianual Municipal; - definição/elaboração dos materiais, recursos e dados a serem utilizados nas diferentes etapas do projeto; - 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.
<b>Audiências públicas comunitárias</b>	Esta etapa de campo (fevereiro-maio) 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; - 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; - 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. Nas audiências comunitárias, o objetivo é ouvir pontualmente dos cidadãos em suas diferentes comunidades as demandas locais, e definir as prioridades com eles próprios. 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 municipal. 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 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. Aconselha-se que todas estas audiências sejam gravadas em áudio, como registro histórico e para facilitar a elaboração de documentos posteriores.
<b>Diagnóstica e Situacional</b>	Esta etapa (janeiro-maio) 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; - a análise situacional, composta de uma descrição qualitativa dos dados e informações constantes no diagnóstico técnico; - a 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. Como roteiro básico para o levantamento de dados ou diagnóstico técnico, sugere-se Allebrandt, Buttenbender e Siedenberg (2010, p.54-62), que contemplam eixos, dados e indicadores, nos aspectos físico-naturais e demográficos e as gestões estrutural, econômica, social e institucional.



Conclusão

<b>Etapa</b>	<b>Ações, Dinâmicas e Período proposto</b>
<b>Explicativa</b>	Esta etapa (junho) inclui 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 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
<b>Estratégica</b>	Nesta etapa (junho-julho), 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 identificação das 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.
<b>Tático-Operacional</b>	Nesta etapa (julho) consta a apresentação, aos conselheiros, da análise orçamentária prevista para o próximo quadriênio, 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, 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.
<b>Validação do PPAM</b>	Nesta etapa (agosto) a Audiência pública para validação da proposta de Plano Plurianual Municipal, com a análise da consistência e da viabilidade físico-financeira da programação elaborada. 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, com entrega ao Poder legislativo até 31 de agosto de 2017 para análise e deliberação.
<b>Gestão do PPAM</b>	Aprovado o PPAM 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. Registra-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).

Fonte: Elaborado pelos autores.

Esta proposta de intervenção não tem como objetivo ensinar ninguém e muito menos de servir como um roteiro ou receita para o sucesso, mas provocar os municípios, 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.



## Considerações finais

De maneira geral, os resultados desta pesquisa 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.

Paralelamente às diferentes vozes e manifestações que emergem das ruas, encontram-se agentes públicos e políticos desmotivados diante da baixa participação da população nas audiências públicas convocadas. Esta ausência de participação e controle social 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.

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.

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, 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.

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 publicall, ou seja, como pertencente ao público. 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.

## 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: 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.

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; n. 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](http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/509178/CF_Livro_EC_88_2015.pdf?sequence=1)>. Acesso em: 09 jun. 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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 09 jul. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar n. 131, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar n. 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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp131.htm)> Acesso em: 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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm)>. Acesso em: 09 jul. 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Planejamento estratégico municipal e desenvolvimento territorial. Brasília: Secretaria de Planejamento e Investimentos



Estratégicos, 2014. 48 p. Disponível em:  
<file:///D:/Usuario/Downloads/140318\_PPAs\_estrategicos.pdf> Acesso em: 29 jun. 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.

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.

\_\_\_\_\_. Curso de Formação de Multiplicadores: Roteiro para organizar a elaboração do PPA municipal - ferramentas metodológicas: Brasília, 2013, disponível em: [http://www.ppamunicipal.pr.gov.br/arquivos/File/PPA\\_Municipal\\_Roteiro\\_para\\_Organizar\\_a\\_Elab\\_oracao.pdf](http://www.ppamunicipal.pr.gov.br/arquivos/File/PPA_Municipal_Roteiro_para_Organizar_a_Elab_oracao.pdf). Acesso em: 29 jun. 2016.

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

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.

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

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.

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.

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.

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.

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.

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.