

Apresentação

Reginaldo Souza Santos, Fábio Guedes Gomes & José Celso Cardoso Jr.

Trajatória conservadora da administração política brasileira: uma análise histórica do "conservadorismo tático dos anos 80" ao "epílogo" reformista liderado por Michael Temer e Jair Bolsonaro

Elizabeth Matos Ribeiro, Mônica Matos Ribeiro & Elinaldo Leal Santos

Mais uma vez, a res publica sob ameaça: considerações sobre um discurso fora de lugar (PEC 32/2020)

Paulo Emílio Matos Martins & Maria Cecília Tavares Bezerra

Reforma Administrativa: a "Reforma Trabalhista" dos servidores públicos
Graça Druck

Reforma Administrativa: aspectos e consequências
Juliano Musse & Max Leno de Almeida

Ocupação, escolaridade, remuneração e atuação dos servidores públicos no Brasil
José Celso Cardoso Jr., Ana Luíza Matos de Oliveira & Victoria Evellyn Moraes Sousa

PEC 32/2020 e desigualdade: os equívocos de diagnóstico e das propostas para a reforma do estado brasileiro
Ana Luíza Matos de Oliveira

PEC 32 e Reforma Administrativa
Paulo Kliass

Impactos da PEC 32/2020 sobre a seleção de servidores públicos: um caminho na contramão da impessoalidade, da isonomia e da meritocracia
Antonio Miguel Barros Tenório Varjão dos Santos

A PEC 188/2019 e a desarticulação do planejamento local: avaliação ex-ante da extinção da obrigatoriedade constitucional do Plano Plurianual
Luciana Pazini Papi, Luciana Leite Lima, Rafael Barbosa de Aguiar & Diogo Joel Demarco

Banco Central independente?
Luiz Marques de Andrade Filho

Emprego público no Brasil: uma avaliação em perspectiva internacional comparada
Fernando Augusto Mansor de Mattos & José Celso Cardoso Jr.

ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
DA UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA — EAUFBA

HUCITEC EDITORA
PARA VOCÊ LER E RELER
49
119712020



25

REBAP

Revista Brasileira de Administração Política

AP

REB

Revista Brasileira de Administração Política

ISSN 2525-5495

volume 13 número II outubro de 2020

Edição Especial

25

ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
DA UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA – EAUFBA

HUCITEC EDITORA

A PEC 188/2019 E A DESARTICULAÇÃO DO PLANEJAMENTO LOCAL: AVALIAÇÃO EX-ANTE DA EXTINÇÃO DA OBRIGATORIEDADE CONSTITUCIONAL DO PLANO PLURIANUAL

LUCIANA PAZINI PAPI¹

LUCIANA LEITE LIMA²

RAFAEL BARBOSA DE AGUIAR³

DIOGO JOEL DEMARCO⁴

Resumo

O artigo objetiva analisar a proposta de extinção da obrigatoriedade constitucional do Plano Plurianual (PPA) constante na PEC 188 de 2019 e como ela pode afetar o processo de planejamento nos municípios brasileiros, em caso de aprovação, levando a sua maior fragilização. Entendendo o PPA como uma peça de planejamento que articula o planejamento setorial e orçamentário nos municípios, sustentamos que a sua extinção pode trazer efeitos sobre a gestão pública, em especial, nos seguintes aspectos: na transparência governamental, na coordenação horizontal e vertical das políticas públicas. Do ponto de vista metodológico empreendemos uma avaliação ex-ante, projetando distintos cenários em caso de aprovação da PEC. Os achados nos permitem concluir que a extinção da obrigatoriedade constitucional de elaboração do PPA federal pode incentivar os municípios a não empreenderem mais esforços na construção do planejamento local reduzindo-o a um plano orçamentário. Esta extinção, por sua vez, pode reforçar legados de uma gestão pública burocrática, insuficientemente transparente, setorializada e pouco articulada do ponto de vista intra e intergovernamental.

Palavras-Chave: PEC 188; Extinção do PPA; Transparência; Coordenação intragovernamental; Coordenação intergovernamental.

Abstract

The article aims to analyze the proposal for the extinction of the constitutional obligation of the Pluriannual Plan contained in PEC 188 of 2019 and how it can affect the planning process in Brazilian municipalities, in case of approval, leading to its greater fragility. Understanding

1 Professora do programa de pós graduação em políticas públicas e do curso de administração pública e social da UFRGS. Doutora em ciência política.

2 Professora do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas e do Departamento de Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e Doutora em Ciências Sociais (Unicamp).

3 Secretário de Planejamento e Gestão na Prefeitura Municipal de São Bento do Sapucaí/SP. Doutorando e Mestre em Políticas Públicas (UFRGS).

4 Professor Associado do curso de Administração Pública e Social (UFRGS) e do Programa de Pós-Graduação Profissional em Economia (FCE/UFRGS); Doutor e Mestre em Educação (USP).

the Pluriannual Plan as a planning piece that articulates sectorial and budgetary planning in the municipalities, we sustain that its extinction may affect public management, especially in the following aspects: government transparency, horizontal and vertical coordination of public policies. From the methodological point of view, we undertake an ex-ante evaluation, projecting different scenarios in case of PEC approval. The findings allow us to conclude that the extinction of the constitutional obligation to elaborate the federal PPA may encourage municipalities not to make more efforts to construct local planning, reducing it to a budgetary plan. This extinction can reinforce bureaucratic public management's legacies, insufficiently transparent, sectorialized, and poorly articulated from an intra and intergovernmental perspectives.

Keywords: PEC 188; Pluriannual plan extinction; Transparency; Intra-governmental coordination; Intergovernmental coordination.

RESUMEN

El artículo tiene como objetivo analizar la propuesta de extinción de la obligación constitucional del Plan Plurianual (PPA) contenido en PEC 188 de 2019 y cómo puede afectar el proceso de planificación en los municipios brasileños, en caso de aprobación, lo que conduciría a su debilitamiento aún mayor. Entender el PPA como una pieza de planificación que articula la planificación y en los municipios, sostenemos que su extinción puede tener efectos en la gestión pública, en particular, en los siguientes aspectos: transparencia gubernamental, coordinación políticas públicas horizontales y verticales. Desde el punto de vista metodológico, emprendemos una evaluación ex ante, proyectando diferentes escenarios en caso de aprobación del PEC. Los hallazgos em permiten concluir que la extinción de la obligación constitucional de preparar el PPA federal puede alentar a los municipios a no hacer más esfuerzos en la construcción de la planificación reduciéndolo a un plan presupuestario. Esta extinción, a su vez, puede reforzar los legados de una gestión pública burocrática, insuficientemente transparente, sectorial y mal articulada. desde un punto de vista intra e intergubernamental.

Palabras clave: PEC 188; Extinción.

Introdução

Várias proposições que envolvem reforma do Estado podem ser identificadas no atual contexto político brasileiro, por exemplo, as PECs: 32 de 2020, que modifica 27 trechos da Constituição e cria 87 novos incluindo a restrição de estabilidade às carreiras típicas de Estado; 186 de 2019, que estabelece mecanismos de ajuste fiscal; 187 de 2019, que determina que fundos públicos devem ter lei complementar e que fundos existentes devem passar por revisão; e 188 de 2019, do pacto federativo com foco na repactuação de receitas orçamentárias e no ajuste fiscal. Tais iniciativas têm potencial para produzir impactos importantes, sobretudo, nos municípios, que são os principais executores de serviços e políticas sociais.

Neste artigo, nos debruçamos sobre a proposta de extinção da obrigatoriedade constitucional do Plano Plurianual (PPA) constante na PEC 188 de 2019. Tal atenção se justifica em razão da importância deste instrumento de planejamento para a gestão pública.

Como se sabe, o planejamento governamental é uma das principais ferramentas de gestão do Estado, permitindo que os governantes e a sociedade estabeleçam objetivos e meios para alcançar o futuro desejado, evitando assim subordinação às improvisações e urgências do cotidiano. Nesse processo, os Planos Plurianuais têm um papel relevante, pois definem e apresentam os objetivos dos governos bem como as metas e os indicadores para seu acompanhamento e julgamento, ainda, exigem o esforço de priorizar ações assim como de explicitá-las e explicá-las à população. Dessa forma, eles operam como ferramentas democráticas e que impõem limites aos detentores de poder político, já que condicionam as decisões sobre gastos à existência de planejamento antecedente.

Contudo, apesar do seu propósito essencial, no caso brasileiro, a trajetória de centralização e baixo desenvolvimento de estruturas e cultura de planejamento local têm limitado os PPA's a um documento de baixa eficácia cujo objetivo é cumprir as obrigatoriedades legais e/ou processuais; geralmente comprimidos à dimensão orçamentária, com baixa utilidade estratégica e, portanto, com capacidade restrita de cumprir com seus objetivos fundamentais (Papi et al., 2019).

Tentativas de modificar esta realidade foram promovidas nos governos de centro-esquerda sob a liderança do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Tais esforços buscaram retomar o sentido estratégico do planejamento e dos PPAs no governo federal, dando suporte para a capacitação dos municípios de forma a despertar para a necessidade de pensar e planejar seus futuros. No âmbito federal, reforçou-se o viés participativo dos planos, com o envolvimento de amplos setores da sociedade e seu sentido estratégico, com a mudança de forma do PPA (Couto, 2011). No caminhar dessa experiência, sobretudo no governo Dilma, o MPOG passou a promover cursos de capacitação nacional para os agentes de planejamento local, *in loco* e EAD.⁵ Houve a aproximação do MPOG com as secretarias de planejamento estaduais de forma a construir formação

⁵Em que se destaca o curso de capacitação EAD em planejamento estratégico municipal e desenvolvimento territorial prestado pelo Centro de Estudos Internacionais sobre o Governo – CEGOV/ UFRGS e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) por meio da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) em 2013. O curso capacitou 336 gestores e técnicos envolvidos com o planejamento em 230 municípios brasileiros, com a finalidade de orientá-los na construção dos Planos Plurianuais (PPA's).

para agentes públicos locais para que despertassem e investissem em seus planos locais, para além da formalidade.

Em que pese a importância dessas iniciativas, em tais governos não foram propostas mudanças substanciais nas regras para institucionalizá-las, tornando o investimento na função de planejamento nos governos locais altamente discricionário. Esse cenário pode ser observado na Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA), onde os PPA's de municípios que foram objeto de formação nos anos pretéritos, apresentavam baixa atenção aos requisitos formais, demonstrando baixa densidade tática estrutural.

Diante disso, sustentamos que a proposta de extinção da obrigatoriedade constitucional do PPA constante na PEC 188 tem potencial de afetar a institucionalização do planejamento local, fragilizando-o ainda mais e limitando sua capacidade articuladora das demais políticas públicas. Nesse sentido, este artigo tem por objetivo refletir sobre a proposta em andamento e, especificamente, sobre os possíveis efeitos trazidos pela extinção da obrigatoriedade constitucional do Plano Plurianual nas seguintes dimensões: na transparência e controle social, e na coordenação intra e intergovernamental.

Para tanto, empreendemos uma avaliação *ex-ante*. Esse tipo de avaliação é desenvolvido antes da implementação de uma dada iniciativa, fornecendo cenários de situação e diagnósticos, com o objetivo de produzir informações e auxiliar na fase de formulação. Assim, seu propósito é oferecer subsídios para a tomada de decisão: seja sobre a efetivação da proposta em foco, seja sobre os meios de execução.

Nos próximos tópicos apresentamos a proposta teórico-metodológica deste artigo; traçamos um panorama do planejamento em âmbito municipal, em específico a partir de uma análise dos aspectos formais presentes nos PPA's dos municípios da RMPA; e, por último, desenvolvemos uma análise *ex-ante* dos possíveis efeitos da PEC 188 no planejamento local e na gestão municipal brasileira, em caso de aprovação.

Avaliação *ex-ante* e contribuição para análise da PEC 188

A avaliação de políticas públicas tem sido um tema em crescente avanço nas pesquisas acadêmicas no Brasil, além de uma prática cada vez

mais implementada pelos governos para aperfeiçoar os serviços entregues à população, bem como seu desempenho.

Definida no ciclo de políticas públicas como um meio que “permite aos formuladores e gestores de políticas públicas desenharem políticas mais consistentes, com melhores resultados e melhor utilização dos recursos” (Ramos & Schabbach, 2012, p. 1273), ela compreende quatro principais questões:

Primeiro, o caráter propositivo-pragmático: as avaliações pretendem produzir conhecimento sobre as políticas, de forma a contribuir para a melhoria de seu desenho e implementação. Segundo, para isto, lançam o olhar para todos os processos envolvidos e para as diferentes dimensões desses. Terceiro, há uma intenção e/ou pressuposição, mais ou menos explícita e enfatizada, de que os produtos das avaliações incrementariam não só a gestão, mas também os procedimentos democráticos. Quarto, as avaliações produzem/propiciam elementos para julgar as políticas (D’Ascenzi & Lima, 2019, p. 91).

Quanto ao último elemento – avaliações como julgamentos sobre diferentes aspectos da política pública (Mokate, 2002; Ramos & Schabbach, 2012; Vedung, 2015; Crumpton et al., 2016) – é importante tecer algumas considerações.

Em que pese a avaliação ser associada pela literatura mais ortodoxa intrinsecamente à melhoria da eficiência na alocação dos recursos públicos e da eficácia no atingimento dos objetivos (Gussi & Olivieira, 2015; Cohen & Franco, 1993; Ramos & Schabbach, 2012), consideramos que ela inclui contribuições para além do desempenho da implementação de políticas. Ou seja, a avaliação permite questionar a relevância dos objetivos e instrumentos de uma política pública (Vedung, 2015); bem como seu potencial de garantir direitos sociais e gerar equidade (Jannuzzi, 2016).

Nesse contexto, a tomamos como uma etapa do ciclo que pode gerar valor para a sociedade (Mokate, 2002), bem como favorecer o conhecimento da sociedade acerca dos processos que envolvem a gestão de políticas públicas (Ramos & Schabbach, 2012; Peters, 2015). Tais informações alicerçam os processos de aprendizagem, culminando na qualificação da tomada de decisão (Crumpton et al., 2016).

Em relação ao momento de realização, existem três tipos de avaliação: *ex-ante*, *in itinere* e *ex-post* (Cohen & Franco, 1993; Secchi, 2015). O primeiro deles é realizado antes da implementação e tem por objetivo produzir informações para auxiliar na fase de formulação, bem como definir se, e como, a avaliação deve ser executada (D’Ascenzi & Lima, 2019). Em geral, compreendem diagnósticos: mapeamento de necessidades e realização de “estudos de factibilidade [...], além do exame do custo-benefício e do custo-efetividade [...].” (Ramos & Schabbach, 2012, p. 1276). Diante da percepção de que os recursos sociais devem ser mais bem empregados, de forma a resultarem em benefícios sociais, este tipo de avaliação tem ganhado espaço nas disciplinas afeitas e na gestão pública, especialmente na área da regulação (Ipea, 2018; Peci, 2011). O segundo deles, isto é, as avaliações *in-itinere*, são realizadas durante o processo de implementação e correspondem ao monitoramento, elas têm por finalidade o fornecimento de informações visando o acompanhamento das ações e a realização dos ajustes necessários (D’Ascenzi & Lima, 2019). E, por último, as avaliações *ex-post*, que ocorrem após a implementação.

Para o presente artigo, empregaremos a avaliação *ex-ante* com o objetivo de analisar os possíveis efeitos da PEC 188/2019 na desarticulação do planejamento governamental local observando em específico as consequências trazidas à transparência governamental e à coordenação intra e intergovernamental.

Panorama do planejamento em âmbito municipal: uma análise dos aspectos formais dos Planos Plurianuais da Região Metropolitana de Porto Alegre

Apesar de não haver um grande número de pesquisas dedicadas a analisar o tema “planejamento municipal” (Lima et al., 2020a), é possível afirmar que, a maioria delas, tem evidenciado a precária produção dos Planos Plurianuais nos municípios, nos quais vigoram, em geral, baixa densidade tática e baixas capacidades burocráticas para a tarefa (Marinho & Jorge, 2015; Ritter & Grasel, 2016). Considerando a relevância dos PPA’s enquanto instrumentos de planejamento governamental, neste tópico, pretendemos ilustrar a necessidade de seu aprimoramento a partir da análise da densidade tática estrutural dos planos produzidos pelos municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPE).

Nesse sentido, apresentamos dados de pesquisa que buscou analisar os aspectos formais estruturais dos PPA's dos 34 municípios que compõem a Região Metropolitana de Porto Alegre. Investigamos se os planos possuem diretrizes e objetivos claros traçados a partir de um diagnóstico socioterritorial, e se desses objetivos foram desdobradas metas e indicadores de monitoramento e avaliação. A coleta de dados se deu nas páginas da internet das prefeituras, das câmaras municipais e dos portais de transparência e foi realizada em 2018, logo após o envio e a aprovação do PPA pelas casas legislativas municipais, correspondendo aos Planos Plurianuais 2018-2021. Ao final da busca, encontramos tais documentos disponíveis em 25 municípios. O estudo completo consta em Lima et al. (2020b), para fins da discussão em foco, abordaremos a seguir alguns pontos centrais que nos ajudarão a embasar empiricamente nosso argumento.

No que diz respeito ao panorama dos municípios da RMPA, o Quadro 1 mostra que eles possuem diferentes portes populacionais, com prevalência de municípios pequenos. Ainda, são municípios que possuem boas condições de renda, de longevidade e de educação: 80% possuem IDHM alto (de 0,700 a 0,799); e 20%, médio (de 0,600 a 0,699) (PNUD; IPEA; FJP, 2016).

Quadro 1. Municípios da RMPA por porte populacional

Porte do Município	Nº de Municípios	%
Grande (>100 mil habitantes)	9	27
Médio (>50 e <100 mil habitantes)	7	21
Pequeno (<50 mil habitantes)	18	52
Total	34	100

Fonte: Elaboração própria.

O Quadro 2 sistematiza os elementos formais encontrados nos PPA's dos municípios da RMPA.

Quadro 2. Elementos formais nos PPA's analisados

Elementos	Quantidade de PPA's
Diagnóstico	01
Diretrizes	07
Objetivos	22
Metas	20
Indicadores	09

Fonte: Elaboração própria.

Como se vê, apenas dois dos elementos obrigatórios são mobilizados na maior parte destes documentos: objetivos e metas. O diagnóstico municipal é o elemento menos presente, somente Porto Alegre apresentou uma descrição e análise da realidade local no seu PPA (Porto Alegre, 2017). Nos demais PPA's, não havia qualquer menção a um estudo deste tipo. Já as diretrizes, por sua vez, eram anunciadas em sete PPA's. Sua variedade pôde ser enquadrada em duas linhas: voltadas ao bem-estar social, compreendendo: qualidade de vida, desenvolvimento, inclusão etc.; e relacionadas à gestão governamental: transparência, participação, eficiência, qualificação de políticas públicas etc. Por fim, os indicadores figuram em nove PPA's, e destes, somente seis elencaram indicadores para todos os programas. Tal achado sinaliza o quão limitados são os mecanismos de monitoramento e avaliação dos PPA's municipais (Cegov, 2015).

Em relação aos elementos mais utilizados, cabe ressaltar algumas fragilidades conceituais identificadas. Por exemplo, entre os objetivos encontramos construções genéricas, como "cuidar de todos" (Cachoeirinha, 2017, p. 54); e/ou incompreensíveis, como "Transferência do estado convênio PRADDEM" (São Jerônimo, 2017, p. 116). No que tange às metas, sua função neste tipo de estrutura é operacionalizar os objetivos, oferecendo-lhes dimensão quantitativa e temporal. Elas apareceram em 20 planos, com destaque para as metas financeiras. Todavia, em dois casos o que foi denominado "meta" não tinha os requisitos correspondentes. No PPA do município de Guaíba, a redação das metas se assemelhava à dos objetivos, e não havia dimensão temporal e quantitativa (Guaíba, 2017);

já as metas do plano de Sapiranga não exibiam a dimensão quantitativa (Sapiranga, 2017).

Do ponto de vista do monitoramento e da avaliação, verificamos que nenhum dos 25 planos analisados informam a origem ou duração dos programas que os compunham. Não era possível saber se as iniciativas eram novas ou se já estavam em andamento, nem sobre sua eficiência, eficácia ou efetividade.

Todas essas características e questões formam um diagnóstico da densidade tática estrutural destes PPA's, apontando fragilidades que devem ser enfrentadas, tendo em vista a qualificação da gestão pública. Em face desse quadro, nas páginas que seguem trazemos uma avaliação de como a PEC 188 pode enfraquecer a gestão governamental por meio de sua proposta de extinção da obrigatoriedade constitucional dos PPA's.

A PEC 188/2019 e os efeitos no planejamento local

A PEC 188/2019, chamada PEC do Pacto Federativo, foi apresentada ao Congresso, em 5 de novembro de 2019, cuja proposta original modifica 28 artigos da Constituição, inserindo 11 novos. De forma geral, a proposta visa estabelecer um “novo modelo fiscal” para a federação brasileira propondo medidas de ajuste fiscal aplicáveis ao custeio da máquina pública e mecanismos de estabilização e ajuste fiscal; modificando a estrutura do orçamento federal e desestimulando a vinculação de receitas de impostos a qualquer espécie de receitas públicas (Brasil, 2019b). A PEC prevê ainda requisitos de viabilidade financeira para a criação e o desmembramento de municípios⁶; e a substituição do plano plurianual pelo orçamento plurianual, objeto de análise deste artigo⁷.

Com efeito, a proposta em tramitação modifica o artigo 165 da Constituição Federal, revogando o parágrafo I que previa como iniciativa do poder executivo elaborar o Plano Plurianual. Dentre as principais

6 Municípios de até 5.000 habitantes deverão, até o dia 30 de junho de 2023, demonstrar que o produto da arrecadação dos impostos municipais corresponde a, no mínimo, dez por cento da sua receita total. Caso essa comprovação não ocorra, o município será incorporado a partir de 1º de janeiro de 2025, ao município limítrofe com melhor sustentabilidade financeira, observado o limite de até 3 municípios por um único município incorporador.

7 A PEC 188/2019, juntamente com as PECs 186/2019 e a 187/2019, no seu conjunto foram chamadas de Plano Mais Brasil e se aprovadas, podem trazer mudanças significativas na modelagem de financiamento de políticas públicas e no pacto federativo e fiscal brasileiro.

mudanças, os incisos 1, 4 e 7 desobrigam a União a elaborar o plano plurianual de forma regionalizada, estabelecendo as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes; desobriga que os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na Constituição sejam elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional; e ainda, desobriga a compatibilização do orçamento plurianual com o orçamento plurianual para reduzir desigualdades inter-regionais, de acordo com critério populacional. Em suma, as modificações propostas na PEC visam excluir a obrigatoriedade do planejamento plurianual, substituindo-o pelo orçamento plurianual e acabam com as medidas mitigadoras das desigualdades inter-regionais da federação brasileira.

Em que pese as propostas previstas pela PEC se refiram diretamente ao planejamento e orçamento federal, inferimos que o efeito de influência que ela terá sobre os entes federativos será significativo, uma vez que, apesar da autonomia constitucional, os entes governamentais não devem “contrariar” a Constituição Federal. Com isso, o sistema de planejamento local - que prevê a elaboração do plano plurianual (conjuntamente a outras peças como os planos setoriais e o plano diretor), deve sofrer impactos importantes com a aprovação da PEC 188, resultando em sua maior fragilização como ferramenta estratégica para definição de prioridades e futuro desejado por uma sociedade (Matus, 1996).

Considerando que o PPA é a peça que deveria articular o planejamento setorial com as demais iniciativas de planejamento local, analisaremos as dimensões que sua extinção pode afetar: a transparência e controle social, e a coordenação intra e intergovernamental.

Transparência e controle social

Como já referido, o PPA foi instituído no artigo 165 da Constituição Federal, sua função é oficializar o programa do governo eleito. Desse modo, ele é de iniciativa do Poder Executivo e deve ser aprovado pelo Poder Legislativo, sendo, assim, objeto de discussão pública, por meio da obrigatoriedade de audiências públicas.

Considerando a *proposta de governo*, obrigatoriamente registrada junto à candidatura no Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e

apresentada durante o período eleitoral, o vencedor das eleições – para prefeito, governador e presidente – utilizará tal documento, presumivelmente, como base para a elaboração do PPA de seu governo que, por sua vez, será concretizado na LDO (metas e prioridades anuais da gestão pública) e operacionalizado pela LOA (orçamento público anual) (Amorim, Coelho & Leite, 2021, p. 45).

No que se refere à estrutura, os PPA's devem ser formados pelos seguintes elementos básicos: diretrizes, objetivos e metas para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada, conforme determinação constitucional; já Portaria nº42, de 1999, do Ministério do Orçamento e Gestão, agregou as categorias programas, projetos e atividades para a apresentação das políticas, e determinou que os programas deveriam ser mensurados por meio de indicadores (Brasil, 1999).

Como se vê, o PPA oferece uma visão geral das políticas propostas por determinado governo para um período de quatro anos, sendo debatido e avaliado pela sociedade e pelos atores políticos. Por fim, o documento gerado deve ser disponibilizado à cidadania, caso contrário, pode ser demandado via Lei de Acesso à Informação. Tanto os procedimentos de elaboração quanto a existência de documento formal e público atribuem aos PPA's um caráter de transparência, no sentido de que expõe informações acerca do funcionamento do governo, permitindo que os cidadãos conheçam, acompanhem e avaliem as ações propostas/realizadas em seu nome.

Importante reforçar que o PPA deve apresentar todas as políticas da administração pública, ou seja, ele consolida os planos setoriais (saúde, educação etc.) em um único documento, facilitando o acesso à miríade de iniciativas governamentais. Junto a isso, tem-se a indicação dos órgãos responsáveis, assim como indicadores para monitoramento e avaliação. A publicização de informações como estas, mesmo considerando as debilidades destes documentos, representam um grande avanço para a sociedade, que por muito tempo conviveu (e convive) com um Estado habituado à opacidade e refratário à transparência (Paulo, 2010).

Nesse sentido, a transparência conformaria o alicerce do controle social, propiciando à sociedade um meio de participar e acompanhar a gestão pública (Platt Neto et al., 2007). Entende-se que ela não consiste apenas em informar a sociedade a respeito do que os governos planejam ou

realizam e como o fazem, mas também em explicar sua atuação e avaliação quanto ao grau de influência da própria sociedade no processo de tomada de decisão (Aguiar & Lima, 2020). De acordo com Martins Júnior (2010, p. 23), “a transparência representa um ritual de passagem de um modelo de administração autoritária e burocrática à administração de serviço e participativa”, neste novo enfoque a informação sobre todos os aspectos da Administração Pública é o pressuposto fundamental da participação.

Por fim, a publicização das ações do governo contribui para minimizar a assimetria de informação existente entre cidadãos e governos, além de permitir o exercício do controle social. Pois fornece evidências para as atividades participativas, envolvendo *advocacy*, pressão política, responsabilização etc. Tais atividades tem por objetivo reduzir a discricionariedade dos governos e das burocracias e garantir que elas orientem sua ação pelos interesses da sociedade. Considerando isso, a extinção da obrigatoriedade da produção do PPA pode, potencialmente, fragilizar estes mecanismos e desestimular o controle social, dado que aumentará os custos do acesso à informação. Tal efeito favorece a opacidade e fomenta a desresponsabilização.

Coordenação intragovernamental

O planejamento governamental deve ser pensado como um processo político coletivo de definição de futuro, que coordenado pelo Estado operacionaliza um projeto estratégico definido pela sociedade (De Toni, 2014). Assim, ele deve ir além do debate econômico e técnico sobre a mera alocação de recursos, articulando diferentes grupos sociais e setores de políticas públicas. Conforme o autor, “é por isso que o planejamento governamental imprescinde de uma abordagem transdisciplinar, polissêmica, que integra vários olhares, sentidos e dimensões sobre uma totalidade concreta” (De Toni, 2014, p. 6).

Entretanto, apesar da importância do aspecto coletivo para a definição do futuro desejado, a configuração do planejamento governamental no Brasil foi marcada por legados tecnicistas e elitistas (De Toni, 2014; Rezende, 2010) que apartaram não apenas a sociedade do processo de construção, mas também os próprios setores de políticas públicas. Conforme sugere De Toni (2014), nem mesmo a Constituição de 1988 conseguiu modificar a antiga cultura de planejamento focada no aspecto orçamentário,

em detrimento da dimensão social, de forma que o PPA nos anos 1990, tornou-se mais um “orçamento plurianual” do que uma peça articuladora do projeto de sociedade.

Nessa seara, a construção da intersetorialidade, ou da coordenação horizontal - intragovernamental que “compreende a coordenação entre diversos setores públicos na construção de soluções que venham a superar problemas existentes na realidade” (Lotta et al., 2016, p. 2763), tornou-se um grande *vir a ser* na história do planejamento brasileiro. Dado que se privilegiou a tomada de decisão *top-down*, por meio de uma elite técnico-econômica que planejou a economia e os setores estratégicos com excesso de especialização, se inibiu o desenvolvimento de uma lógica coordenada de solução de problemas complexos que deve envolver a articulação de competências setoriais, programas ou temas de políticas públicas com foco no território.

O diagnóstico dessa situação foi feito por um grupo de atores governamentais federais nos anos 2000, de forma que a estrutura do PPA de 2000-2003 foi modificada, trazendo a ideia de planejamento estratégico. Baseando-se na ideia de organização da atuação do governo a partir da identificação dos principais problemas a serem enfrentados (Oliveira, 2013), privilegiou-se organizar os programas governamentais com base nos problemas e não nos setores de políticas públicas. Estava dado um primeiro passo no caminho de uma construção de intersetorialidade e coordenação horizontal de políticas públicas.

O PPA do governo Lula seguiu o mesmo modelo do plano anterior, mas trouxe mudanças importantes ao destacar a centralidade da participação da sociedade civil⁸ no processo de elaboração. E nesse caminho foram desenvolvidas um conjunto de iniciativas para induzir os municípios a aderirem ao modelo proposto pelo governo federal, sobretudo a dimensão territorial, participativa e intersetorial dos PPAS (Couto, 2011; Papi et al., 2019).

No entanto, essa rota da articulação intersetorial e social, promovida pelo processo de planejamento, ainda necessita ser fortalecida nos três níveis de governo para se avançar rumo a um paradigma de gestão pública mais coordenado e articulado. Nesse caso, entendemos que, se aprovada

⁸ De forma inovadora, foi o primeiro PPA com participação social no planejamento federal brasileiro. Foram feitos diálogos nacionais com entidades representativas da sociedade civil e realizados 27 Fóruns Estaduais de Participação Social no PPA. Além disso, o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), instância com muito prestígio no governo à época, também discutiu o plano (Oliveira, 2013, p.29).

a proposta de extinção do PPA, haverá um reforço desse *modus operandi* altamente especializado e insulador de iniciativas governamentais nos entes federativos, afetando sobremaneira os municípios nesse processo de construção.

Considerando o papel indutor da legislação federal sob os municípios, apresentamos os possíveis efeitos do fim da obrigatoriedade legal de elaboração do PPA sobre a dinâmica de construção do planejamento municipal e seu caráter articulador das políticas públicas.

O papel do PPA como elemento articulador dos planos setoriais nos municípios

O PPA, em sua acepção constitucional, consiste em uma peça de planejamento que tem um papel articulador dos demais planos setoriais de políticas públicas como a educação, saúde, assistência social, gestão urbana, entre outros. Ou seja, mais do que um documento formal, ele deveria refletir o que os setores definiram como prioridade para os próximos quatro anos de gestão. Em que pese existir fragilidades nessa relação dos planos setoriais com o PPA, pois geralmente as conferências de políticas públicas ocorrem em períodos que colidem com sua elaboração, a ideia de reduzi-lo a uma peça orçamentária, pode naturalizar essa forma apartada/insulada de se pensar o planejamento das políticas setoriais tornando ainda mais difícil a construção da desejada coordenação horizontal das políticas públicas.

Com efeito, a aprovação da PEC 188 e a desobrigação da elaboração do PPA, induzirão cada vez mais ao insulamento na elaboração dos planos que tendem a se restringir aos gabinetes de burocracias especializadas e contadores das prefeituras, retirando seu caráter estratégico e articulador de um projeto que busca sinergia entre governo e sociedade. Assim, os efeitos do reforço da lógica setorial em detrimento da intersetorial, podem incorrer em: sobreposição de ações e programas que atingem um mesmo público; o maior desconhecimento dos programas e das distintas políticas públicas pelos burocratas implementadores – impactando na formação de redes; o desperdício de dinheiro público, em função de um mesmo “público” ser atendido por distintos projetos que possuem finalidades semelhantes; ineficácia das ações, uma vez que se podem se sobrepor e não atingir seus objetivos.

Possíveis efeitos da PEC na forma de pensar a elaboração do PPA por problemas

Pensar a elaboração dos programas governamentais do PPA com base nos “problemas” e não nas demandas específicas dos setores de políticas públicas foi uma forma que o governo federal (nos anos 2000) adotou para incentivar a articulação horizontal das políticas públicas. Modificando o paradigma dos “setores” por “programas”, buscou-se inverter a forma de entender as demandas societárias demandando a vinculação dos setores na resolução dos problemas diagnosticados. Com isso, esperava-se mitigar a pulverização de ações sobrepostas e desperdício de dinheiro público.

Essa mudança operada no PPA federal foi sendo induzida aos municípios para que, aos poucos, o paradigma de gestão também fosse se modificando. No ano de 2013, o Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) construiu uma capacitação nacional incentivando aos municípios a alinharem seus PPA’s ao modelo federal, aproveitando com isso os programas e recursos disponíveis, assim como, incentivando a uma cultura de valorização do planejamento local por meio da elaboração coletiva do PPA (Papi et al., 2019).

Com a desobrigação de elaboração do PPA, supõe-se que o governo federal pare de incentivar aos municípios a valorizarem essa peça de planejamento; assim, com o planejamento desestruturado e reduzido aos planos setoriais e orçamentários, as iniciativas municipais de pensar os problemas societários de forma concatenada e consolidada em um documento, pode se constanger desestimulando ainda mais a lógica intersetorial.

Possíveis efeitos da PEC na desmobilização de metodologias participativas no PPA

A história do planejamento governamental brasileiro não mostra tradição em termos de participação social, ao contrário, trata-se de um processo recente. Apesar de haver a previsão constitucional de audiências públicas no processo de aprovação do PPA nas casas legislativas, antes de 2004 não havia se organizado um processo realmente participativo na elaboração do PPA federal. Assim, o PPA chamado “Brasil de Todos” (2004-2007), foi o primeiro a prever a participação social no planejamento

federal brasileiro, motivado pela história do Partido dos Trabalhadores que há décadas havia desenvolvido a experiência do Orçamento Participativo nos governos subnacionais (Avritzer, 2007).

Essa experiência iniciada pelo âmbito federal logo foi induzida aos entes subnacionais. Conforme demonstra Oliveira (2013), foram feitos diálogos nacionais com entidades representativas da sociedade civil e realizados 27 Fóruns Estaduais de Participação Social no PPA. Além disso, o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), também discutiu o plano.

Participaram dos fóruns 2.170 organizações da sociedade civil, oriundas de movimentos de trabalhadores urbanos e rurais, de empresários de diversos setores, de diferentes igrejas, de entidades de gênero e raça, ambientalistas, da juventude, científicas e acadêmicas, dentre outras. Os Fóruns Estaduais de Participação Social no PPA foram precedidos por diálogos nacionais ou por consultas feitas a organizações da sociedade civil de representação nacional, regional e temática sobre a estratégia de desenvolvimento de longo prazo proposta para o PPA 2004-2007. Nesses diálogos acordou-se que a mobilização dos Fóruns Estaduais seria feita pela Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (ABONG) (Oliveira, 2013, p. 34).

Contudo, a proposta da PEC pode desincentivar tais iniciativas. Partindo do pressuposto que experiências participativas na elaboração dos planos, incentivam a ação colaborativa entre Estado e sociedade civil articulando diferentes atores governamentais na tarefa de deliberar sobre o futuro desejado, o PPA se apresenta como mais um elemento mobilizador da participação social no Brasil.

Outro efeito do processo de participação é a contribuição para a qualidade dos planos, uma vez que a participação permite a aproximação das prioridades, objetivos e desafios mais alinhados aos anseios da sociedade para a qual eles devem estar voltados.

A desobrigação de elaboração do PPA pode, portanto, trazer efeitos desmobilizadores de processos participativos atinentes ao planejamento governamental na federação, afetando o processo de gestão governamental ao insulá-lo novamente em gabinetes burocráticos

Coordenação intergovernamental

A estrutura federativa é um dos balizadores mais importantes do processo político no Brasil. Ela afeta a dinâmica partidário-eleitoral, o desenho das políticas sociais e o processo de reforma do Estado. Além de sua destacada influência, a federação passou por intensas modificações desde a redemocratização do país. Predominou no debate federativo brasileiro pós-Constituição Federal de 1988 as oposições descentralização *versus* centralização (ou recentralização), e o poder dos governadores frente à força das instâncias nacionais – os partidos e/ou o Presidente da República.

Em que pese a relevância desse foco analítico como peça chave na investigação das relações intergovernamentais, ele não esgota o seu entendimento e não leva sozinho à compreensão do funcionamento dos sistemas federais (Abrucio, 2005). É preciso acrescentar outro vetor analítico para tanto, “trata-se da análise do problema da coordenação intergovernamental, isto é, das formas de integração, compartilhamento e decisão conjunta presentes nas federações” (Abrucio, 2005, p. 41), questão ainda mais relevante com a complexificação das relações intergovernamentais ocorridas com o processo de descentralização, especialmente da municipalização de políticas públicas ocorrido nas últimas três décadas.

A extinção da obrigatoriedade de elaboração do PPA poderá fragilizar a já deficiente coordenação federativa existente nas políticas setoriais que são implementadas de forma concorrente, com atribuições que são compartilhadas entre os diferentes entes governamentais, como no caso da saúde, educação e assistência social.

Essa falta de coordenação intergovernamental pode se manifestar sobretudo nos investimentos em infraestrutura econômica e social, que só se viabilizam por meio do PPA federal, distribuído de forma regionalizada. O governo federal, por intermédio do PPA, tem um papel coordenador e/ou indutor dos investimentos para o desenvolvimento. Por um lado, porque os governos subnacionais têm problemas financeiros e administrativos que dificultam a assunção de encargos. Por outro, porque a União tem, por vezes, a capacidade de arbitrar conflitos políticos e de jurisdição, além de incentivar a atuação conjunta e articulada entre os níveis de governo no terreno das políticas públicas.

Gomide & Pereira (2018) ao analisarem o aumento dos investimentos em infraestrutura, ressaltam a importância da disponibilidade de

recursos, mas também da governança das políticas do setor de infraestrutura, como condicionante institucional de ordem política e administrativa. A inexistência do PPA como orientador destes investimentos na federação, podem levar a uma desarticulação e descontinuidade nos investimentos em infraestruturas econômicas e sociais e, em última instância, comprometer a oferta de bens e serviços públicos à população.

Enfim, a extinção do PPA como proposta na PEC 188 pode levar a um efeito cascata de fragilização da coordenação intergovernamental, não apenas na relação vertical entre União, estados e municípios, mas impactar também a recente e crescente expansão das iniciativas de consorciamento municipal, muitas das quais destinadas a agregar escala para viabilizar investimentos e reduzir e racionalizar custos para oferta de serviços públicos como na saúde, tratamento de resíduos sólidos, saneamento básico, entre outros.

Considerações finais

O artigo teve como objetivo analisar a PEC 188 de 2019, a chamada PEC do pacto federativo, para tanto, realizamos uma avaliação *ex ante* visando verificar seus possíveis efeitos à gestão pública municipal e, em específico, ao planejamento governamental principalmente no que concerne à transparência e a coordenação inter e intragovernamental.

A prática do planejamento governamental consiste na atribuição de tarefas que combina aspectos políticos e técnicos no sentido do estabelecimento de diretrizes, objetivos e metas para a administração pública (Brasil, 2019a). Nessa perspectiva, ainda que as diretrizes sejam definidas pelos atores políticos, os procedimentos legais e técnicos, que devem ser observados ao formalizar a Lei do PPA, são indispensáveis para garantir a viabilidade, confiabilidade e efetividade ao planejamento (Matus, 2006).

Como evidenciado no estudo da RMPA, a densidade tática estrutural dos planos mostra fragilidades. Porém, realizando a análise de cenários, observamos que a PEC 188 agravaria ainda mais a falta de cultura do planejamento municipal, até então resumida no Plano Diretor, obrigatório para municípios com mais de 20 mil habitantes, conforme art. 41, inciso I, do Estatuto da Cidade (Brasil, 2001) e no Plano Plurianual como peça formal. Ademais, a capacidade articuladora do PPA das demais políticas setoriais, ficaria mais fragilizada, na medida que o PPA se transformaria em orçamento plurianual. Entendemos então que, se aprovada a PEC 188,

todo o empreendimento de valorização do PPA na última década, sobretudo nas dimensões de transparência e coordenação governamental ficariam comprometidos, afetando a gestão pública como um todo.

Vale destacar que o PPA está previsto no artigo 165 da Constituição Federal (Brasil, 1988) e foi regulamentado pelo Decreto 2.829, de 29 de outubro de 1998 (Brasil, 1998), isto é, desde sua regulamentação os municípios tiveram mais de 22 anos para promover capacidades para sua elaboração e execução. Tal instrumento garante a aplicação de recursos em políticas sociais, estabelecendo o mínimo constitucional, além de permitir o controle social da execução orçamentária, promover a transparência, articular políticas públicas e reduzir a discricionariedade dos atores governamentais.

No caso da coordenação intragovernamental, as iniciativas promovidas pelo governo federal na última década, estavam aos poucos incentivando os municípios a pensarem em problemas sociais e a adotarem o desenho de programas que incentivam a lógica intersetorial. Porém, se a PEC for aprovada, o incentivo se dará na contramão dessas iniciativas. Reduzindo o planejamento ao orçamento, corre-se o risco de um retorno ao antigo modo de operar da administração pública - pautada na setorialização e feudalização. Ademais, o aspecto da participação da sociedade civil no processo de planejamento pode ser desincentivada. Se o PPA instava os governos a envolverem a sociedade civil e distintos setores de políticas públicas na definição coletiva do futuro desejado, com sua desobrigação mais uma dinâmica de participação social ficará estrangida em um Estado com tradição de “democracia bloqueada” (Trindade, 2000).

No que tange a dimensão da coordenação vertical, a extinção do PPA como instrumento de planejamento pode fragilizar ainda mais, sobretudo no que se refere a provisão de recursos para infraestrutura econômica e social, dos quais os entes subnacionais são muito dependentes dos recursos federais. Igualmente isso pode levar a problemas na governança interfederativa de políticas públicas, sobretudo das sociais, podendo acarretar no comprometimento da oferta de bens e serviços à população.

Referências

- ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista Sociologia e Política*. Curitiba, 24, p. 41-67, jun. 2005.

- AGUIAR, R. B. & LIMA, L. L. Políticas Públicas de Economia Criativa: proposta de framework analítico a partir de uma perspectiva de desenvolvimento. *Geographia Meridionalis*, v. 5, n. 2, mai. 2020, p. 117-133.
- AMORIM, I. T.; COELHO, F. S. & LEITE, L. Q. O Plano Plurianual (PPA) como manifestação da agenda governamental de políticas públicas: uma análise do governo federal e uma ilustração de um caso estadual (RS). In: LIMA, L. L. & PAPI, L. P. (orgs.). *Planejamento e políticas públicas: intencionalidades, processos e resultados*. Porto Alegre: Jacarta. 2021. p. 40-61.
- AVRITZER, L. Sociedade Civil, Instituições participativas e Representação. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 50, n. 3, p. 443-464, 2007.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.
- BRASIL. Decreto nº 2.829, de 29 de Outubro de 1998. Estabelece normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 30 de outubro de 1998.
- BRASIL. Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999. 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 15 de abril de 1999.
- BRASIL. *Lei nº 10.257*, de 10 de julho de 2001: regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2001.
- BRASIL. Ministério da Economia. *Manual Técnico do Plano Plurianual do Governo Federal 2020-2023*. Brasília, 2019a.
- BRASIL. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição nº 188*, de 2019. Brasil, 2019b. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139704>>. Acesso em 31 de mar. 2021.
- CACHOEIRINHA. Prefeitura Municipal. *Anexo II - PPA 2018-2021*. Programas de governo. 2017.
- CENTRO DE ESTUDOS INTERNACIONAIS SOBRE GOVERNO

- (CEGOV). *Pesquisa de Desenvolvimento de metodologia de avaliação do alinhamento do PPA Municipal e aplicação ao caso sul-riograndense*. Porto Alegre: CEGOV/UFRGS, MPOG/SPI, 2015.
- COHEN, E. & FRANCO, R. *Avaliação de projetos sociais*. 5.^a ed. Petrópolis: Editora Vozes, 1993.
- COUTO, L. F. Sistema de planejamento federal: novas respostas para velhos e novos desafios. *Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento - RBPO*, Brasília. vol. 1, n. 1, 2011, p. 4-14.
- CRUMPTON, C. D.; MEDEIROS, J. J.; FERREIRA, V. R. S.; SOUSA, M. M. & NAJBERG, E. Avaliação de políticas públicas no Brasil e nos Estados Unidos: análise da pesquisa nos últimos 10 anos. *Revista de Administração Pública*, v. 50, n. 6, p. 981-1001, 2016.
- D'ASCENZI, L. & LIMA, L. L. Análise de Impacto ex ante de Políticas Públicas: Desafios de uma Agência Reguladora no Desenvolvimento Local. *Revista Interdisciplinar de Gestão Social (RIGS)*, v. 8, n. 2, p. 87-113, mai.-ago. 2019.
- DE TONI, J. A retomada do planejamento estratégico governamental no Brasil: novos dilemas e perspectivas. *RBPO*, Brasília, v. 4, n. 1, 2014.
- GOMIDE, A. A. & PEREIRA, A. K. (orgs.). *Governança da política de infraestrutura: condicionantes institucionais ao investimento*. Rio de Janeiro: Ipea, 2018.
- GUAÍBA. Prefeitura Municipal. *Programas Temáticos. Guaíba*, [s.d.].
- GUSSI, A. F. & OLIVEIRA, B. R. de. Discutindo paradigmas contra-hegemonônicos de avaliação de políticas públicas. In: I Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas ENEPCP, 2015, Brasília. *Anais...*, 2015.
- JANNUZZI, P. M. *Monitoramento e Avaliação de Programas Sociais: uma introdução aos conceitos e técnicas*. Campinas: Editora Alínea, 2016.
- LIMA, L. L.; LUI, L.; DIAS, G. V. R. S.; PAPI, L. P. & DEMARCO, D. J. Planejamento governamental nos municípios brasileiros: em direção a uma agenda de pesquisa. *Cadernos EBAPE.BR (FGV)*, v. 18, p. 323-335, 2020a.
- LIMA, L. L.; LUI, L.; RUIZ, K. P. B.; DIAS, G. V. R. S.; PAPI, L. P. & DEMARCO, D. J. Plano Plurianual como proxy para medir capacidades estatais: um estudo sobre o planejamento governamental nos municípios da região metropolitana de Porto Alegre. urbe. *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v. 12, 2020b.

- LOTTA, G. S. et al. Análise do Programa Mais Médicos à luz dos arranjos institucionais: intersectorialidade, relações federativas, participação social e territorialidade. *Rev. Ciência saúde coletiva*, 21(9), 2016.
- MARINHO, A. P. & JORGE, M. A. O planejamento local é mais eficiente? Uma análise de 14 municípios sergipanos de pequeno porte. *Nova Economia*, v. 25, n. 1, p. 123-142, 2015.
- MARTINS JÚNIOR, W. P. *Transparência administrativa: publicidade, motivação e participação popular*. 2.^a ed. São Paulo: Saraiva, 2010.
- MATUS, C. O plano como aposta. In: GIACOMONI, J. & PAGNUSSAT, J. L. (orgs.). *Planejamento e orçamento governamental*. Brasília: ENAP, 2006.
- MOKATE, K. M. Convertendo o “monstro” em aliado: a avaliação como ferramenta da gerência social. *Revista do Serviço Público*, v. 53, n. 1, p. 89-134, 2014.
- OLIVEIRA, V. R. Participação social nos planos plurianuais do governo federal: uma história recente. *RBPO*, Brasília, v. 3, n. 1, 2013, p. 24-43.
- PAPI, L. P.; DEMARCO, D. & LIMA, L. L. Capacidades Estatais e Planejamento governamental municipal: uma análise no Rio Grande do Sul. In: VI Encontro Brasileiro de Administração Pública, 2019, Salvador. *Anais...*, 2019.
- PAULO, Luiz Fernando Arantes. O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica. *Revista do Serviço Público*, v. 61, n. 2, p. 171-187, 2010.
- PECI, A. Avaliação do impacto regulatório e sua difusão no contexto brasileiro. *Revista de Administração de Empresas (RAE)*, São Paulo, v. 51, n. 4, p. 336-348, jul.-ago. 2011.
- PETERS, B. G. *Advanced introduction to public policy*. Massachusetts: Edward Elgar, 2015.
- PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO – PNUD. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO – FJP. *Atlas do desenvolvimento humano no Brasil*, 2016. Disponível em: <<http://www.atlas-brasil.org.br/2013/pt>>. Acesso em 15 de agosto de 2019.
- PLATT NETO, O. A.; CRUZ, F.; ENSSLIN, S. R. & ENSSLIN, L. Publicidade e Transparência nas Contas Públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira.

- Contabilidade Vista & Revista*, Belo Horizonte, v. 18, n. 1. p. 75-94, jan.-mar. 2007.
- PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal. (2017, 4 de setembro). Lei Municipal nº 12.457 de 04 de setembro de 2017. Plano Plurianual 2018-2021. Porto Alegre: *Diário Executivo*. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smpeo/default.php?p_secao=1161>. Acesso em 10 de junho de 2019.
- RAMOS, M. P. & SCHABBACH, L. M. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. *Revista Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 5, p. 1271-1294, 2012.
- REZENDE, D. A. Integração do Plano Plurianual Municipal e o Planejamento Estratégico Municipal: proposta e experiência de um município paranaense. *REDES: Revista do Desenvolvimento Regional*, 15(2), p. 92-119, 2010.
- RITTER, E. O. & GRASEL, D. Estratégias para a busca da gestão de excelência: um estudo de caso no município de Canarana. *Revista de Estudos Sociais*, v. 18, n. 36, p. 251-279, 2016.
- SÃO JERÔNIMO. Prefeitura Municipal. *Plano Plurianual 2018 a 2021-PPA 2018-2021*. Planilha de identificação dos projetos, atividades e operações, 2017.
- SAPIRANGA. Prefeitura Municipal. Lei Municipal nº 6109/2017 de 30 de junho de 2017. Institui o Plano Plurianual do Município de Sapiranga para o período 2018 a 2021. Sapiranga: *Diário Executivo*, 2017. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/plano-plurianual-sapiranga-rs>>. Acesso em 10 de junho de 2019.
- SECCHI, L. *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2.^a ed. São Paulo: Cengage Learning, 2015.
- TRINDADE, H. Brasil em perspectiva: conservadorismo liberal e democracia bloqueada. In: MOTA, C., G. (org.). *Viagem incompleta a experiência brasileira (1500-2000)*. São Paulo: Ed. Senac, 2000.
- VEDUNG, E. Six models of evaluation. In: ARARAL, E.; FRITZEN, S.; HOWLETT, M.; RAMESH, M. & WU, X. (eds.). *Routledge handbook of public policy*. New York: Routledge, 2015, p. 387-400.