

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS**

**JAQUELINE ALMEIDA SILVA**

**PLANO PLURIANUAL (PPA) COMO INSTRUMENTO DE PARTICIPAÇÃO  
SOCIAL NOS GOVERNOS: um estudo de caso no município de  
Alvorada / RS**

**PORTO ALEGRE**

**2024**

**JAQUELINE ALMEIDA SILVA**

**PLANO PLURIANUAL (PPA) COMO INSTRUMENTO DE PARTICIPAÇÃO  
SOCIAL NOS GOVERNOS: um estudo de caso no município de  
Alvorada / RS**

Trabalho de Conclusão de Curso de graduação apresentado ao Departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito para a obtenção do grau de Bacharel em Administração Pública e Social.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Luciana Pazini Papi

**PORTO ALEGRE**

**2024**

## CIP - Catalogação na Publicação

Silva, Jaqueline Almeida  
PLANO PLURIANUAL (PPA) COMO INSTRUMENTO DE  
PARTICIPAÇÃO SOCIAL NOS GOVERNOS: um estudo de caso  
no município de Alvorada / RS / Jaqueline Almeida  
Silva. -- 2024.  
51 f.  
Orientadora: Luciana Pazini Papi.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) --  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Escola de  
Administração, Curso de Administração Pública e  
Social, Porto Alegre, BR-RS, 2024.

1. planejamento. 2. participação. 3. gestão  
municipal. 4. pes. 5. Alvorada. I. Papi, Luciana  
Pazini, orient. II. Título.

**JAQUELINE ALMEIDA SILVA**

**PLANO PLURIANUAL (PPA) COMO INSTRUMENTO DE PARTICIPAÇÃO  
SOCIAL NOS GOVERNOS: um estudo de caso no município de  
Alvorada / RS**

Trabalho de Conclusão de Curso de graduação apresentado ao Departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito para a obtenção do grau de Bacharel em Administração Pública e Social.

Aprovada em: Porto Alegre, 08 de fevereiro de 2024.

**BANCA EXAMINADORA:**

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Jaqueline Marcela Villafuerte Bittencourt  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

---

Prof<sup>o</sup>. Dr. Diogo Joel Demarco  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Luciana Pazini Papi  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)  
Professora Orientadora

## **AGRADECIMENTOS**

Inicialmente gostaria de agradecer aos meus pais, Laurindo e Cristina, por todo o amor, apoio e por sempre me incentivarem nos estudos. Agradeço às minhas avós, Carmen e Tereza, que serão eternamente minha inspiração de mulheres fortes e perseverantes. Dedico este trabalho especialmente à minha família, pois com eles aprendi que a educação é transformadora e recebi todo o apoio para a concretização deste trabalho.

Ao meu querido noivo Édson, que está sempre ao meu lado me ajudando e me incentivando nos momentos difíceis. Agradeço imensamente pelo carinho, amor e compreensão ao longo destes anos, sua ajuda e parceria foi essencial nessa jornada acadêmica.

À professora Luciana Papi, por ter sido minha orientadora e estar sempre dedicada a me guiar pelos melhores caminhos. Sou grata por toda atenção e suporte com a minha pesquisa em todas as suas etapas.

À Secretaria da Fazenda, Planejamento e Orçamento de Alvorada, que aceitou fazer parte desta pesquisa. Agradeço a disponibilidade e atenção dispensadas, este contato contribuiu de forma significativa para uma maior interação com o tema abordado.

Aos professores do curso de Administração Pública e Social, sou muito grata pelo ensino de qualidade e pela contribuição na minha formação. Por fim, agradeço a todos que direta ou indiretamente contribuíram para a realização deste trabalho.

## RESUMO

A partir da Constituição Federal de 1988, o Plano Plurianual (PPA) foi instituído como um instrumento de planejamento político-orçamentário de médio prazo que, através da fundamentação legal desta peça, teve como propósito elevar a eficiência, eficácia e efetividade da administração pública, bem como aproximar a população da elaboração e acompanhamento do planejamento. Apesar disso, a literatura demonstra que o modelo de planejamento vigente apresenta uma cultura de planejamento debilitada, principalmente em âmbito municipal, aliado a uma baixa tradição da participação social. Neste sentido, o presente trabalho tem como objetivo analisar como ocorre o envolvimento da participação da sociedade civil dentro da elaboração do PPA na cidade de Alvorada. Para isso, buscou-se compreender acerca da estrutura organizacional em que são desenvolvidas as atividades de planejamento, da forma e conteúdo que o documento do PPA está disponibilizado para a população e como a sociedade está envolvida no processo de construção do plano do município. O método utilizado para viabilizar este estudo foi o exploratório, que contou com a técnica de análise bibliográfica, documental e entrevista. Foi constatado através desta pesquisa que a prefeitura de Alvorada possui um importante nível de institucionalização administrativa para desenvolvimento das atribuições de planejamento. Já em relação à participação, embora o município disponha de esforços para articular discussões em conjunto com a população, a participação no processo de elaboração do PPA de Alvorada limita-se ao caráter consultivo, sendo o processo de tomada de decisão centralizado na equipe técnica.

**Palavras-chave:** planejamento, participação, gestão municipal, pes, Alvorada.

## ABSTRACT

Since the Federal Constitution of 1988, the “Plurianual Plan” (Plano Plurianual – PPA) was instituted as a medium-term political and budgetary planning instrument that, through the legal basis of this document, had the purpose of increasing the efficiency, efficacy and effectiveness of public administration, as well as bringing the population closer to the elaboration and follow-up of the planning. Despite this, the literature shows that the current planning model presents a weakened planning culture, especially at the municipal level, combined with a low tradition of social participation. In this context, the study aims to analyze how the involvement of civil society participation occurs in the elaboration of the PPA in the city of Alvorada. To achieve this, efforts were made to understand the organizational structure in which planning activities are carried out, the form and content in which the PPA document is made available to the public, and how society is involved in the municipality's planning process. The method used to enable this study was exploratory, which relied on the technique of bibliographic and documentary analysis and interviews. It was found through this research that the city of Alvorada has an important level of administrative institutionalization for the development of planning activities. Regarding participation, although the municipality makes efforts to articulate discussions together with the public, participation in the Alvorada PPA elaboration process is limited to an advisory nature, with the decision-making process centralized in the technical team.

**Keywords:** planning, participation, local government, pes, Alvorada.

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

**CF** – Constituição Federal

**DEPLAN** - Departamento de Planejamento e Orçamento

**IBGE** – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

**IDHM** - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

**LDO** – Lei de Diretrizes Orçamentárias

**LOA** – Lei Orçamentária Anual

**OP** – Orçamento Participativo

**PES** – Planejamento Estratégico Situacional

**PIB** – Produto Interno Produto

**PPA** – Plano Plurianual

**RMPA** – Região Metropolitana de Porto Alegre

**SMFPO** - Secretaria da Fazenda, Planejamento e Orçamento



## **LISTA DE GRÁFICOS**

Gráfico 1 - Graus de Participação de BORDENAVE .....	25
--	----

## **LISTA DE QUADROS**

Quadro 1 – Mapa de alinhamento do planejamento das cidades selecionadas com o governo federal. ....	20
Quadro 2 – Agrupamento dos municípios analisados no estudo. ....	21
Quadro 3 – Objetivos e metodologia .....	28
Quadro 4 – Quadro de pessoal do DEPLAN .....	32
Quadro 5 – Análise da forma e composição do PPA 2022-2025 de Alvorada. ....	35

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>10</b>
<b>2 PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL: A IMPORTÂNCIA PARA UMA GESTÃO PÚBLICA EFICAZ</b> .....	<b>13</b>
2.1 MODELO DE PLANEJAMENTO TRADICIONAL .....	14
2.2 MODELO DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL (PES) .....	15
<b>3 O PPA – INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO DA GESTÃO PÚBLICA</b> .....	<b>17</b>
3.1 O PLANEJAMENTO PLURIANUAL NO CONTEXTO MUNICIPAL.....	17
3.2 A INSTITUCIONALIDADE DO PLANEJAMENTO: COMPOSIÇÃO DO PPA.....	18
3.3 A IMPORTÂNCIA DA PARTICIPAÇÃO NO PLANEJAMENTO .....	22
3.3.1 PERSPECTIVAS SOBRE PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL ....	24
<b>4 METODOLOGIA</b> .....	<b>27</b>
<b>5 A PARTICIPAÇÃO NO PPA DE ALVORADA: ANÁLISE DAS ESTRUTURAS E PRÁTICAS</b> .....	<b>30</b>
5.1 ESTRUTURA E COMPETÊNCIAS DA SMFPO - SECRETARIA MUNICIPAL DA FAZENDA, PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO .....	32
5.2 ANÁLISE DA FORMA E COMPOSIÇÃO DO PPA 2022-2025 DE ALVORADA .	34
5.3 A PARTICIPAÇÃO NO CONTEXTO DE ELABORAÇÃO DO PPA MUNICIPAL DE ALVORADA.....	36
<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>40</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>43</b>
<b>APÊNDICE A – ENTREVISTA</b> .....	<b>46</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O planejamento, ou o ato de planejar, é utilizado como uma importante ferramenta de gestão que proporciona uma visão organizada e direcionada sobre os objetivos que os governos pretendem alcançar. Planejar visa facilitar a tomada de decisão, minimizar os riscos, aproveitar oportunidades e identificar fraquezas. Ao definir os objetivos e os próximos passos que precisam ser dados para alcançá-los, é possível estabelecer um ambiente condicionante para avançar em busca de onde se pretende chegar.

Na gestão pública, o planejamento se apresenta como uma ferramenta de condução do governo para lidar com cenários instáveis, problemas complexos, conflitos e divergências políticas (Matus, 1993). Neste sentido, para Toni (2014, p.6) “o planejamento governamental é por definição, um processo político coletivo, que, através do aumento da capacidade de governo, realiza um projeto estratégico de sociedade”. Esta definição demonstra a necessidade de evidenciar que o contexto em que está inserido o planejamento na administração pública supera o marco das teorias administrativas limitadas pela análise de eficiência e eficácia, assim como vai além da discussão econômica e da alocação de recursos (Toni, 2014). Por isso, cabe ressaltar que na administração pública os interesses não se limitam aos resultados e lucros para uma cúpula de gestores e acionistas, mas sim de atender demandas e interesses coletivos. Projetos relacionados a temas como, saúde, educação, justiça, economia, meio ambiente – entre outros que dizem respeito a bens e serviços voltados para a sociedade – são estruturados através do planejamento em consonância com o orçamento e a relevância da construção dos planos dentro da administração pública se dá principalmente pelo seu caráter estratégico. Em suma, o planejamento governamental é a capacidade que o Estado tem de construir de modo interativo com a sociedade uma visão de futuro, buscando as condições necessárias para sua execução (Toni, 2021).

No Brasil, entre os anos 1980 e 1990 buscou-se superar a lógica do planejamento tradicional centralizado, que consiste principalmente no planejamento econômico, sendo sua elaboração concentrada na elite que detém capacidade técnica e poder de tomada de decisão (Papi, Padilha, Horstmann, 2021). Com isso, a

participação social passou a ser considerada um elemento central para o sucesso do planejamento.

A partir da Constituição Federal – CF de 1988, essa concepção só se adensa, sobretudo com a instituição do Plano Plurianual (PPA) que fora consolidado como instrumento de planejamento político-orçamentário de médio prazo, que visa definir as diretrizes, objetivos e metas da administração pública, mas que supõe a existência de audiências públicas e outras formas de participação na elaboração. Além disso, foi estabelecido por lei que os planos e programas nacionais, regionais e setoriais sejam elaborados em consonância com o PPA. Dentro de sua vigência de quatro anos, este instrumento norteia a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA).

O PPA traz consigo a função de elevar a eficiência, eficácia, efetividade da administração pública, bem como aproximar a população da elaboração e acompanhamento do planejamento, operacionalizando e aperfeiçoando a implementação das principais políticas públicas, delimitando as prioridades e os recursos orçamentários disponíveis (Papi, Padilha, Horstmann, 2021).

O arcabouço teórico do autor Carlos Matus, no período entre 1970 e 1980, já ressaltava o quão necessário era estabelecer um modelo de planejamento da gestão pública de forma participativa que superasse o planejamento tradicional, ou seja, que envolvesse a presença de diferentes atores sociais tanto na construção de entendimento da realidade como na tomada de decisão. Nesse sentido, o planejamento e seu reflexo na implantação das políticas públicas se encontram no momento em que a formulação ocorre em um cenário mais próximo possível da realidade dos atores beneficiários, isso resulta em diagnósticos e soluções mais assertivas para os problemas sociais. Carlos Matus desenvolve então a metodologia do Planejamento Estratégico Situacional (PES) que será usada neste trabalho como uma das bases teóricas para análise dos planejamentos no município selecionado.

A jovem conquista democrática no Brasil com a Constituição Federal de 1988, advém de um momento em que a sociedade civil estava participando ativamente em busca de seus direitos, neste sentido, é oportuno resgatar que o projeto neoliberal disseminado de forma global neste período, encontrou no Brasil a necessidade de incorporar a participação em sua corrente, gerando uma crise discursiva. Conforme Dagnino (2004, p.142) “a disputa entre projetos políticos distintos assume o caráter

de uma disputa de significados”. Segundo este mesmo autor, referências comuns como a participação, sociedade civil, cidadania e democracia podem apresentar significados totalmente diferentes, porém se apresentam com variações sutis e de complexa identificação.

Neste contexto, o problema da pesquisa visa responder a seguinte questão: quais as formas de participação social existentes na elaboração do PPA no município de Alvorada? O objetivo geral deste trabalho é analisar as formas de participação da sociedade civil no processo de elaboração do PPA na cidade selecionada. Para viabilizar o objetivo geral foram dispostos os seguintes objetivos específicos: 1) Descrever os principais conceitos e concepções adotadas para a elaboração do PPA; 2) Analisar de que forma ocorre o envolvimento da participação da sociedade civil dentro da elaboração do PPA na cidade selecionada.

Este trabalho se justifica por se tratar de um tema relacionado à democracia e a participação na Administração Pública, especialmente no tocante à importância do planejamento governamental para uma boa gestão pública. Observa-se que no modelo atual ainda há uma concentração de capacidades técnicas e uma cultura de planejamento debilitada principalmente em âmbito municipal, aliado a uma baixa tradição da participação cidadã. Sendo assim, cabe de fato analisar como a sociedade civil está envolvida no processo de planejamento local.

## **2 PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL: A IMPORTÂNCIA PARA UMA GESTÃO PÚBLICA EFICAZ**

Neste capítulo serão apresentados os conceitos advindos do contexto histórico do planejamento, bem como serão discorridas as definições de planejamento tradicional e planejamento estratégico situacional, com intuito de relacionar a interatividade com a sociedade em ambos os modelos. Para Matus (1993, p. 13) “planejar é tentar submeter o curso dos acontecimentos à vontade humana, não deixar que nos levem e devemos tratar de ser condutores de nosso próprio futuro”, tratando-se do planejamento na gestão pública é fundamental que a condução do futuro seja construída de forma coletiva e não isolada.

A história do planejamento desenvolvido no mundo ocidental estruturou-se entre os anos 1930 e 1970 de forma centralizada e vertical (Papi, Padilha, Horstmann, 2021). Matus (1993) definiu este modelo como tradicional ou normativo, em que o caráter técnico e as tratativas voltadas para a economia são predominantes. Na América Latina as experiências de planejamento governamental se estabelecem a partir do contexto tradicional, vinculadas a inúmeros esforços teóricos para entender e superar o subdesenvolvimento econômico.

No Brasil, entre os anos 1980 e 1990 buscou-se superar a lógica do planejamento tradicional centralizado, porém cabe aqui frisar o contexto neoliberal nos anos de 1990, onde a reforma gerencial seguiu orientações estrangeiras no sentido contrário da Constituição Federal de 1988 (Cardoso, 2017). Neste período é importante recordar a grande influência internacional e a pressão ocorrida sobre os países – principalmente os países considerados subdesenvolvidos – para se adequarem ao fenômeno da globalização, como a solução para o desenvolvimento.

Houve mudanças de concepção ao longo dos anos e observa-se que a influência de diferentes vertentes políticas impacta intrinsecamente na natureza do planejamento. Nesse sentido, analisar as metodologias de planejamento permitem elucidar o quão próximo ou distante da realidade se encontra este instrumento e o quanto contribui de fato para a gestão pública.

## 2.1 MODELO DE PLANEJAMENTO TRADICIONAL

O modelo tradicional ou normativo tem suas raízes fundamentadas estritamente pela economia. Segundo Toni (2009b) considera-se que este método aplica um único campo de conhecimento para propor instrumentos metodológicos e atua sobre situações previsíveis. Tem como característica a centralização dos processos para os atores que possuem domínio técnico, visto isso, os cenários em que precisa ser desenvolvido o planejamento, são analisados com base em diagnósticos únicos e objetivos, este por sua vez deve ser válido para todos (Huertas, 1996). A metodologia tradicional foi amplamente difundida nos governos, principalmente os governos da América Latina (Toni, 2009b), sendo a Cepal uma das principais incentivadoras, visto o objetivo de promover o desenvolvimento nos países da região, a partir disso os traços do planejamento tradicional encontram-se presentes na atualidade, mesmo que de forma indireta.

O autor Carlos Matus é um economista chileno, reconhecido por apresentar uma bagagem teórica crítica e reflexiva sobre planejamento, além de desenvolver métodos alternativos de planejar para o cenário público. Questionamentos como, “O político planeja à sua maneira? É necessário o planejamento? O planejamento é uma ferramenta eficaz de Governo? Que peso tem o planejamento no desempenho do Governo?” (Matus, 1989, p. 24), são levantados em suas teorias e reflexões, assim como as críticas sobre o modelo tradicional.

Um fator predominante no modelo tradicional é que não há espaço para questões sociais. A sua formulação é centralizadora no que tange ao diagnóstico do planejador e autoritária quando relacionadas aos processos de tomada de decisão. Quem e onde está situado o ator que planeja é uma das perguntas bases para o desdobramento reflexivo sobre os planejadores normativos, Matus (1993) propõe como hipótese que o ator que planeja está fora ou sobre a realidade planejada, e nesta realidade ele não coexiste com outros atores que também planejam, tornando assim os cenários reduzidos ao diagnóstico único e previsível do sujeito que planeja isoladamente. Neste sentido, o autor descreve o modelo normativo com as seguintes características:

- i) um ator que planeja e dirige, os demais são simples agentes econômicos com reações predizíveis;

- ii) as ações dos agentes econômicos são previsíveis e enumeráveis porque respondem a uma teoria do comportamento social e a um sistema que segue leis;
- iii) o sistema gera incerteza, mas a incerteza refere-se exclusivamente à possibilidade de que ocorram ações previsíveis e a seus resultados; não existe o não-enumerável e o inimaginável; e,
- iv) o ator que planeja e dirige não controla algumas variáveis, mas as variáveis não controladas não têm condução criativa inteligente porque não respondem a outros atores que também fazem os planos (Matus, 1993, p.50).

O modelo é visto como simplista, pois reduz a realidade do contexto social ao viés econômico, considera o passado como guia para prever o futuro e ao limitar os atores envolvidos cria um recorte enviesado para tomada de decisão, eliminando a possibilidade da participação. O raciocínio envolve obter o controle pelo ator sujeito que governa e monopoliza a criatividade na ação, tendo o sistema como o objeto planejado (Matus, 1993), porém a metodologia simples e previsível se torna insuficiente para lidar com a complexidade das questões sociais diversas dentro da gestão pública. A partir disso, um modelo alternativo nomeado como o Método PES – Planejamento Estratégico Situacional foi formulado, buscando ampliar o envolvimento de atores e flexibilizar as perspectivas com intuito de se aproximar da realidade.

## 2.2 MODELO DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL (PES)

Buscando qualificar e aprimorar a metodologia de planejamento, a partir da década de 70, Matus desenvolveu o Planejamento Estratégico Situacional (PES), que consiste principalmente em um instrumento com maior flexibilidade para lidar com cenários instáveis e problemas sociais complexos. As premissas do PES consideram que há coexistência de atores diversos, com opiniões conflituosas e diferentes perspectivas sobre o contexto que vivem.

Trata-se de uma proposta mais democrática que amplia seu campo de visão ao considerar diferentes sujeitos e suas explicações situacionais como relevantes para construir o plano. Conforme Toni (2021) o planejamento estratégico realizado no âmbito governamental é um conjunto de referenciais teóricos, processos administrativos, aplicação de ferramentas e técnicas organizacionais que objetivam definir uma visão de futuro de médio e longo prazo. Nesse sentido, a proposta não está limitada somente a um método, trata-se também da capacidade de governo em



assegurar a coerência dos objetivos pretendidos em um ambiente possível de articular o planejamento entre governo-sociedade. Matus (1993) apresenta três dimensões interdependentes que devem existir para avaliar a probabilidade de sucesso de um governo, sendo a figura triangular expressa pelos três vértices constituído pelo “projeto de governo (direção e propostas do governo)”, pela “governabilidade (potencial de articulação com atores em ambientes externos e internos)” e “capacidade de governo (competência técnica, institucional e financeira)”.

Diferentemente do PES, no planejamento tradicional o triângulo de governo, fica reduzido a uma de suas partes: “o projeto de governo. A governabilidade e a capacidade de governo ficam esquecidas” (Matus, 1993, p.52) e por isso é considerado falho para aferir efetividade na gestão pública. O PES considera o planejamento como um jogo onde há cooperação e conflito, os atores do jogo são todos aqueles que são impactados na sociedade referente a situação-problema que será enfrentada, tais como os movimentos sociais, os partidos políticos, os governos, organizações, entre outros. A partir dos atores que ocupam lugares distintos no campo social é possível chegar mais próximo da realidade, bem como elaborar soluções e possibilidades mais criativas, pois se abre espaço para o diálogo e novas perspectivas são consideradas. O plano é avaliado continuamente, não há uma rigidez técnica e nem certezas. Neste sentido, o PES pode ser uma alternativa mais próxima para o planejamento de uma gestão pública eficaz, pois contribui com a ideia de que a participação no processo de planejamento é essencial para entender as demandas públicas e sociais.

### **3 O PPA – INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO DA GESTÃO PÚBLICA**

Nesta seção serão abordados tópicos sobre o instrumento de planejamento vigente no Brasil e sua situação na gestão pública municipal, bem como a importância da participação sociedade civil na elaboração deste. A partir da CF de 1988, especificamente no artigo 165, o Plano Plurianual (PPA) foi instituído como instrumento de planejamento político-orçamentário de médio prazo, que visa definir as diretrizes, objetivos e metas da administração pública. É estabelecido por lei que os planos e programas nacionais, regionais e setoriais sejam elaborados em consonância com o PPA. Dentro de sua vigência de quatro anos este instrumento norteia a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA).

De acordo com Garcia (2000, p.6) “o PPA é concebido com um evidente caráter coordenador das ações governamentais e com o poder de subordinar a seus propósitos todas as iniciativas que não tenham sido inicialmente previstas”. Busca-se através deste instrumento estabelecer as intenções dos governos de forma organizada e coerente, possibilitando o acompanhamento e visibilidade ao longo do tempo, bem como possibilitando um maior controle sobre as ações e despesas públicas. Para além disso, Papi, Padilha e Horstmann (2021, p.6) colocam que “o PPA na forma como foi idealizado, deveria ser um instrumento de congregação de desejos coletivos, tanto do governo quanto da sociedade”.

#### **3.1 O PLANEJAMENTO PLURIANUAL NO CONTEXTO MUNICIPAL**

A partir da CF de 1988, os municípios passaram a ser considerados entes federativos, junto com os Estados, o Distrito Federal e a União. Os municípios possuem autonomia política, administrativa e financeira regulamentadas pela Constituição Federal, sendo assim, este ente está dotado de poderes que possibilitam constituir seu próprio governo, organizar serviços, elaborar suas próprias leis e se autogerir (Souza, Grin, 2021). Ainda que os municípios tenham adquirido autonomia, todos estes devem seguir as normas constitucionais dispostas em âmbito federal. Neste contexto, os governos locais passaram a ter novas funções e responsabilidades, assim, tornaram-se centrais na criação e implementação de

políticas públicas, na garantia de bem-estar social da população e na confecção das peças de planejamento, como o PPA. Dentre as diversas funções atribuídas aos municípios, destacam-se a garantia da educação pública pré-escolar e fundamental, assistência social à população carente, a prestação de cuidados básicos de saúde, assim como o planejamento e desenvolvimento local (Souza, Grin, 2021). A descentralização estabelecida constitucionalmente reflete, conforme Souza e Grin (2021), o pressuposto de que as políticas públicas sendo decididas e implementadas a nível local estariam mais próximas aos cidadãos e de suas demandas, assim aumentando a responsabilidade dos governos e a eficiência na prestação dos serviços.

Em vista do processo de descentralização de responsabilidades para os municípios, estes atores adquirem também um papel estratégico na sociedade, onde faz-se necessário o planejamento para que seja possível implementar as políticas públicas e promover o desenvolvimento local. Cabe destacar que, apesar da autonomia simétrica de tratamento dos municípios, a descentralização ocorre em um contexto marcado pela heterogeneidade municipal. Conforme o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2022), o Brasil tem 5.568 municípios, além do Distrito Estadual de Fernando de Noronha e do Distrito Federal, sendo estes marcados por disparidades demográficas, desigualdades sociais e financeiras, dentre outras dimensões que impactam na capacidade estatal dos municípios em desenvolver suas atribuições com eficiência. De acordo com os autores Demarco, Papi e Lima (2021, p. 71) “são necessárias capacidades consolidadas como as administrativas e as burocráticas para que práticas como o planejamento ganhem institucionalidade”, no entanto os municípios brasileiros são diferentes entre si e muitos enfrentam desafios para cumprir suas atribuições diante de fragilidades econômicas e administrativas, que por sua vez afetam suas capacidades de governo (Souza, Grin, 2021).

### 3.2 A INSTITUCIONALIDADE DO PLANEJAMENTO: COMPOSIÇÃO DO PPA

A institucionalidade, enquanto prática de gestão governamental, pode ser compreendida como o processo advindo dos procedimentos formais, incorporando também os informais, normas, rotinas e convenções inseridas na estrutura organizacional da política (Hall; Taylor, 2003). O processo de institucionalização não

depende apenas do caráter formal, embora este seja um estágio necessário para haver estabilidade na administração pública, mas também está vinculado a outras estruturas e práticas, que podem ser entendidas como “estruturas materiais da institucionalização: aquelas que dotam de condições e possibilidade as ideias para que se transformem em ação” (Demarco; Papi; Lima, 2021, p.70).

O atual planejamento no Brasil obteve a formalização de institucionalização através do artigo 165 da CF 1988, que estabelece de forma breve as definições da lei do plano plurianual, sendo necessário conter, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. A Portaria nº 42/1999, estabelecida pelo Ministério do Orçamento e Gestão, complementa a organização da peça com a criação de elementos adicionais como os programas com mensuração através de indicadores, projetos e atividades:

- a) Programa, o instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurado por indicadores estabelecidos no plano plurianual;
- b) Projeto, um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de governo;
- c) Atividade, um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de governo (Brasil, 1999).

Além dos itens citados, o processo de diagnóstico também deve ser considerado. Dentro deste processo, segundo Toni (2009a, p.55) “ocorre a identificação, seleção e explicação do problema, um passo fundamental, pois dele deriva toda a construção posterior da metodologia”. Trata-se então de um elemento que permite aproximar-se da realidade, assim como elucida aos formuladores do planejamento acerca do ponto de partida da situação atual da região. Conforme Demarco, Papi e Lima (2021, p. 72) “embora não conste exigência formal, o diagnóstico é uma etapa clássica e fundamental do processo de planejamento”, os autores pontuam também que devido a importância, esta etapa está frequentemente presente nos manuais de orientação para a elaboração do PPA.

A partir do exposto acima, a composição da peça de planejamento deve refletir de forma clara e coerente os elementos base que subsidiam as análises e a busca por soluções para os problemas identificados. Ademais, Silva e Amorim (2012)

refletem sobre a importância dos elementos de transparência, linguagem acessível e disponibilização do PPA para monitoramento da população, sendo essas características fundamentais a serem consideradas no processo de planejamento.

Um estudo realizado por Magalhães e Carraro (2017) apresentou uma análise comparativa entre o PPA federal (2011) e os PPAS de 6 municípios do Rio Grande do Sul (2013), sendo eles Pelotas, Canoas, Taquara, Parobé, Cambará do Sul e São Francisco de Paula. Os parâmetros de análise da pesquisa partiram do modelo do PPA federal e do Programa de Apoio à Elaboração e Implementação dos PPAs Municipais (elaborado pelo governo federal), em que o objetivo era verificar o alinhamento técnico das peças de planejamento entre a esfera federal e municipal e se havia relação de maior captação de recursos federais para municípios que tivessem seus planos mais alinhados. O Quadro 1 apresenta o alinhamento de planejamento das cidades analisadas:

Quadro 1 – Mapa de alinhamento do planejamento das cidades selecionadas com o governo federal.

Cidades RS	PARÂMETROS													
	Dimensão estratégica	Programa temático	Programa gestão, MNT e serviços	Objetivos	Metas	Iniciativas	Participação social	Dimensão territorial	Conhecimento Pol. Públicas	Execução Pol. Públicas	Parcerias	Foco Efetividade	Foco Eficácia	Diretriz Alocação Orçamentária
PELOTAS	Parcialmente alinhado	Totalmente alinhado	Totalmente alinhado	Totalmente alinhado	Totalmente alinhado	Totalmente alinhado	Totalmente alinhado	Parcialmente alinhado	Totalmente alinhado	Totalmente alinhado	Totalmente alinhado	Parcialmente alinhado	Totalmente alinhado	Totalmente alinhado
CANOAS	Totalmente alinhado	Totalmente alinhado	Totalmente alinhado	Totalmente alinhado	Totalmente alinhado	Parcialmente alinhado	Totalmente alinhado	Totalmente alinhado	Totalmente alinhado	Totalmente alinhado	Totalmente alinhado	Totalmente alinhado	Totalmente alinhado	Totalmente alinhado
TAQUARA	Totalmente desalinhado	Totalmente desalinhado	Totalmente alinhado	Parcialmente alinhado	Parcialmente alinhado	Parcialmente alinhado	Totalmente desalinhado	Totalmente desalinhado	Parcialmente alinhado	Parcialmente alinhado	Parcialmente alinhado	Totalmente desalinhado	Parcialmente alinhado	Totalmente alinhado
PAROBÉ	Totalmente desalinhado	Totalmente desalinhado	Totalmente alinhado	Parcialmente alinhado	Parcialmente alinhado	Parcialmente alinhado	Totalmente alinhado	Totalmente desalinhado	Parcialmente alinhado	Parcialmente alinhado	Parcialmente alinhado	Totalmente desalinhado	Parcialmente alinhado	Totalmente alinhado
CAMBARÁ DO SUL	Parcialmente alinhado	Totalmente desalinhado	Totalmente alinhado	Parcialmente alinhado	Parcialmente alinhado	Parcialmente alinhado	Totalmente desalinhado	Totalmente desalinhado	Parcialmente alinhado	Parcialmente alinhado	Parcialmente alinhado	Totalmente desalinhado	Parcialmente alinhado	Totalmente alinhado
SÃO FRANCISCO DE PAULA	Totalmente desalinhado	Totalmente desalinhado	Totalmente desalinhado	Parcialmente alinhado	Totalmente desalinhado	Totalmente desalinhado	Totalmente desalinhado	Totalmente desalinhado	Parcialmente alinhado	Parcialmente alinhado	Parcialmente alinhado	Totalmente desalinhado	Totalmente desalinhado	Totalmente desalinhado

 Totalmente alinhado
  Parcialmente alinhado
  Totalmente desalinhado

Fonte: Magalhães e Carraro (2017) adaptado pela autora.

Conforme constataram os autores, a maioria dos municípios analisados não realizaram a peça de planejamento com base em diagnóstico ou análises de caráter estratégico, assim como também há um déficit significativo em relação à participação social. Sendo o município de Canoas e Pelotas os mais alinhados respectivamente, os demais municípios apresentam em sua maioria aspectos parcialmente alinhados ou totalmente desalinhados com as orientações do governo federal. Assim, foi observado a pouca valorização do planejamento por parte das gestões municipais e

notou-se que o governo federal não valoriza o planejamento através do repasse de recursos em municípios com os PPAs mais alinhados, uma vez que não se constatou relação de proporcionalidade entre maior alinhamento resultando em mais repasse de recursos (Magalhães; Carraro, 2017).

Seguindo nesta linha, um estudo feito pelos autores Papi, Horstmann e Padilha (2023) buscou analisar a institucionalidade do PPA na Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA), dos 34 municípios que formam a RMPA, 18 responderam a pesquisa. Para este estudo foram considerados como parâmetros duas dimensões: técnico administrativa e político-relacional. A dimensão técnico administrativa refere-se principalmente às características da burocracia, às estruturas organizacionais, monitoramento e avaliação, e ao sentido estratégico designado ao PPA segundo os responsáveis pela elaboração da peça. Já no tocante a dimensão político relacional refere-se às quantidades de interações com diferentes órgãos, rodadas de discussão relativas à intersetorialidade e à existência e características da participação social na elaboração do PPA.

Quadro 2 – Agrupamento dos municípios analisados no estudo.

	<b>Capacidade técnico-administrativa</b>	
<b>Capacidade político-relacional</b>	Estruturas e burocracia qualificada e processos pouco participativos (municípios qualificados).	Estruturas e burocracia qualificada e processos participativos (municípios capazes).
	<b>(Municípios: Glorinha, Rolante, Nova Santa Rita, Igrejinha, Nova Hartz, e Eldorado do Sul).</b>	<b>(Municípios: Canoas, São Leopoldo, Derrubadas, Alvorada, Guaíba, Arroio dos Ratos, Porto Alegre, Sapucaia do Sul, Cachoeirinha, e Campo Bom).</b>
	Estruturas e burocracia pouco qualificadas e processos pouco participativos (municípios com baixa institucionalidade).	Estruturas e burocracia pouco qualificadas e processos participativos (municípios participativos).
	<b>(Municípios: Esteio e Estância Velha).</b>	<b>(Municípios: Nenhum município com esta classificação).</b>

Fonte: Papi, Horstmann e Padilha (2023) adaptado pela autora.

A partir disso, dos 18 municípios analisados no estudo, 10 ficaram no grupo de municípios capazes, dentre estes o município de Alvorada. O grupo de municípios qualificados foi composto por 6 municípios e o grupo de baixa institucionalidade foi composto por 2 municípios. Não houve municípios categorizados no grupo de

municípios participativos. Os resultados apresentam que no tocante às estruturas administrativas foi identificado um grau relevante de institucionalização na maioria dos municípios, pois possuem organizações específicas para as atividades de planejamento, assim como possuem um quadro de pessoal qualificado e, em maior parte, composto por servidores públicos concursados. Foi identificado que poucos municípios possuem mecanismos de monitoramento e avaliação, assim como outra fragilidade verificada diz respeito à participação social no processo de elaboração do planejamento, em que apontam haver rodadas de discussões com outros setores, porém apenas dois municípios informaram a participação de forma deliberativa, sendo um deles através do Orçamento Participativo em Porto Alegre, e o outro em uma audiência pública deliberativa em Campo Bom. Tratando-se do sentido dado ao PPA pelos atores gestores envolvidos na elaboração do plano, os sentidos predominantes entre as cidades, inclui-se o município de Alvorada, foram a de “legalidade ou sem validade estratégica”.

As revisões destas pesquisas contribuem para observar o papel que o planejamento tem ocupado na gestão municipal e as capacidades de governos refletidas na forma e conteúdo dispostos nas peças de planejamento, bem como as práticas organizacionais e políticas. É possível notar que a literatura aponta para um sentido do PPA como pouco estratégico, no estudo apresentado por Magalhães e Carraro (2017), por exemplo, identificou-se somente o município de Canoas com o aspecto que envolve o diagnóstico dentre os 6 municípios analisados. A ausência de diagnóstico sugere uma inconsistência estrutural desses planos, uma vez que os elementos como metas, objetivos, programas e diretrizes estão diretamente ligados à análise diagnóstico (Demarco, Papi e Lima 2021). Também é possível observar nos estudos revisados que há um déficit em relação à participação social e a baixa quantidade de municípios que possuem mecanismos de monitoramento e avaliação de seus planos, aspectos fundamentais para a construção de um planejamento mais democrático e estratégico.

### 3.3 A IMPORTÂNCIA DA PARTICIPAÇÃO NO PLANEJAMENTO

O marco da Constituição Federal de 1988 formalizou a participação social no Brasil. Esta conquista é resultante de um período de relevantes lutas envolvendo

diversos segmentos da sociedade civil contra a ditadura militar. Estes movimentos históricos fazem parte do projeto democratizante e participativo, construído desde os anos 80 em prol da expansão da cidadania e do aprofundamento da democracia (Dagnino, 2004).

A partir disso, ocorreram mudanças nas relações e interações entre o Estado e sociedade. Faz-se importante frisar que através dessas mudanças foram implementados diferentes espaços para integrar o cidadão aos processos de construção de políticas e controle social. Conforme Dagnino (2004), entre os espaços implementados, destacam-se os Conselhos Gestores de Políticas Públicas e os Orçamentos Participativos (OP), que a partir da experiência de Porto Alegre, foram implementados em cerca de 355 cidades brasileiras, sendo grande parte governada por partidos de esquerda, principalmente o Partido dos Trabalhadores (PT), inclusive no município de Alvorada. O OP em Alvorada foi implementado no ano de 1997 sob governo do PT e teve sua estrutura formal institucionalizada no ano de 1999:

“O Orçamento Participativo foi introduzido em Alvorada no início do primeiro ano da Administração da Frente Popular, mais especificamente, no dia 16 de março de 1997, quando é realizada uma Assembléia Municipal, com a participação de 259 pessoas, na qual se delibera pela criação do Orçamento Participativo no município” (Silva, 2001, p.170).

Além disso, outro ponto importante trazido pela “Constituição que favoreceu a ampliação da participação popular foi a valorização da esfera local, com a atribuição de competências para as políticas sociais e urbanas” (Gaspardo, 2018, p.70), dentre eles pode-se citar as Leis Orgânicas do Sistema Único de Saúde (SUS), a Lei de Responsabilidade Fiscal, o Estatuto da Cidade, a Lei da Transparência e a Lei de Acesso à Informação (Avritzer, 2013).

Ainda neste contexto, no Rio Grande do Sul, foram criados pelo governo estadual os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs), instituídos através da Lei 10.283, de 17 de outubro de 1994, e sua regulamentação pelo Decreto nº 35.764, de 29 de dezembro de 1994. Conforme art. 3 da Lei 10.283/94, compete aos Conselhos Regionais de Desenvolvimento, dentre outras, as seguintes atribuições:

- I - promover a participação de todos os segmentos da sociedade regional no diagnóstico de suas necessidades e potencialidades, para a formulação e implementação das políticas de desenvolvimento integrado da região;
- II - elaborar os planos estratégicos de desenvolvimento regional;



- III - manter espaço permanente de participação democrática, resgatando a cidadania, através da valorização da ação política;
- IV - constituir-se em instância de regionalização do orçamento do Estado, conforme estabelece o artigo 149, parágrafo 8º da Constituição do Estado;
- V - orientar e acompanhar, de forma sistemática, o desempenho das ações dos Governos Estadual e Federal na região;
- VI - respaldar as ações do Governo do Estado na busca de maior participação nas decisões nacionais (Rio Grande do Sul, 1994, Art.3).

Os conselhos foram criados com intuito de envolver a sociedade civil, através de suas representações, as esferas governamentais, buscando assim articular estratégias para o desenvolvimento regional. As dinâmicas dos conselhos envolvem processos de caráter consultivos e deliberativos, entre eles assembleias públicas, audiências públicas e consulta popular (Allebrandt, Siedenberg, Sausen, Deckert, 2011). Atualmente o Estado do Rio Grande do Sul possui 497 municípios e conta com a divisão territorial de 28 COREDES.

### 3.3.1 PERSPECTIVAS SOBRE PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL

Ainda que este tópico não busque explorar de forma detalhada o percurso democrático ao longo dos anos, faz-se importante resgatar brevemente teorias que contribuíram nos estudos sobre democracia e participação. Esta revisão possui o objetivo de contextualizar seus desdobramentos para que seja possível analisar sob diferentes perspectivas o que se considera participação.

Do ponto de vista histórico, é oportuno trazer a visão liberal de Schumpeter (1961) sobre participação e suas colocações sobre o cidadão comum, que segundo ele, não se interessa em absorver conteúdos complexos relacionados à política e que o senso de responsabilidade reduzido e a ausência de vontade efetiva, explicam a ignorância do cidadão e a falta de bom senso em assuntos políticos. Nessa linha, o poder para esse autor deve-se concentrar sobre um pequeno grupo, no topo da hierarquia, que são tidos como capazes e com conhecimento apurado para decidir os caminhos que devem ser trilhados. A democracia sob este viés é limitada a escolha de representantes, sendo este um dos únicos meios de participação possível aos cidadãos (Pateman, 1992), para as teorias que defendem este modelo de democracia, o distanciamento do cidadão acerca dos saberes políticos é fundamental para manter concentrado o poder de decisão e a participação somente a nível representativo.

Por outro lado, a teoria clássica de Jean Jacques Rousseau, segundo Pateman (1992), é vital para a democracia participativa, pois esta por sua vez, considera que o aprendizado sobre participação se aprende na prática. A partir dessa concepção a

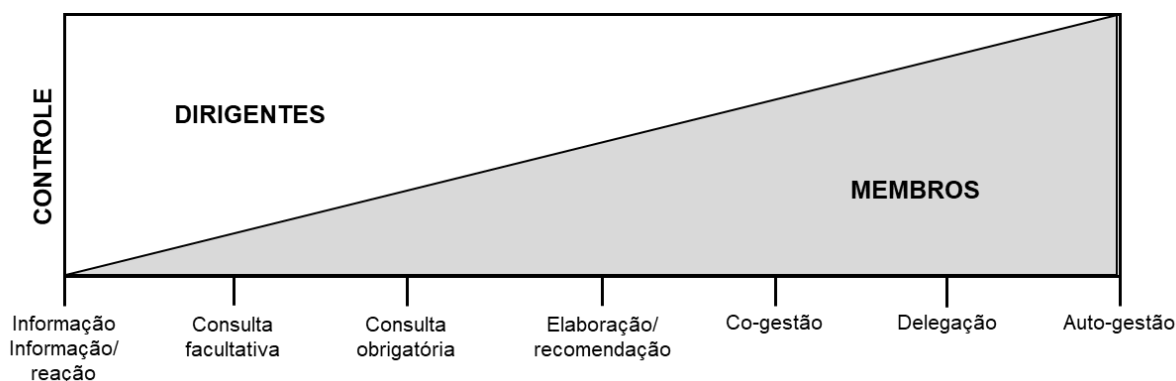
participação é vista como um processo educativo, que se aprimora a medida em que se tem mais contato e envolvimento ao ato de participar, assim, quanto mais o cidadão participa, mais ele aprende e se sente apto para tomar parte das decisões que interferem na vida pública.

Pateman (1992) discorre que, embora as obras de Rousseau sejam anteriores as definições modernas sobre democracia, suas contribuições agregam diretamente sobre a participação em um Estado democrático e como através da participação é possível garantir que o interesse público seja considerado, principalmente ao ponderar as distinções entre o espaço público e o interesse privado. Entretanto, há algumas condições importantes para que a participação seja efetiva, tais como ter igualdade material suficiente que possa garantir a independência política e a interdependência entre os cidadãos, em que a situação participativa de cada cidadão seria impotente para realizar qualquer coisa sem a cooperação de todos os outros ou da maioria (Pateman, 1992). Sob uma visão mais atual, Gaspardo (2018) elenca quatro características principais em que a democracia participativa precisa apresentar, sendo elas:

- 1) a inclusão de atores historicamente excluídos das decisões políticas;
- 2) o caráter deliberativo da participação;
- 3) o papel pedagógico da participação;
- 4) a pluralidade de desenhos institucionais (Gaspardo, 2018, p.73).

Nessa lógica, alguns autores também vão definir diferentes graus ou níveis de participação, com intuito de identificar suas limitações e qualidade. Para o autor Bordenave há sete graus de participação em escala, sendo eles:

Gráfico 1 - Graus de Participação de BORDENAVE



Fonte: Bordenave (1994, p 31) adaptado pela autora.

Como demonstra o Gráfico 1, a escala está organizada do menor ao maior grau. Sendo a informação o menor grau, onde os membros são apenas informados das decisões que já foram tomadas. Na consulta facultativa, os dirigentes podem escolher consultar ou não os membros para obter opiniões. Enquanto na consulta obrigatória, os membros deverão sempre ser consultados. Em relação a elaboração/recomendação, são levantadas propostas pelos membros, que podem ou não ser aceitas pela administração. A co-gestão compartilha a administração através da co-decisão e colegialidade. A delegação é considerada onde há autonomia em certos campos ou jurisdição, dentro de limites já estabelecidos pelos dirigentes. Em maior grau está a autogestão, onde um grupo determina seus objetivos, seus meios e mecanismos de controle, sem referência a uma autoridade externa (Bordenave, 1994). Outra concepção acerca dos níveis de participação é feita por Pateman (1992) com as três seguintes definições: pseudoparticipação; participação parcial e participação plena. Sendo a pseudoparticipação quando há somente consulta sobre um assunto por parte das autoridades. Enquanto na participação parcial, onde muitos tomam parte no processo, mas só uma parte decide de fato. Já na participação plena os grupos possuem igual influência na decisão final.

Há uma gama diversa de autores que tratam sobre o tema da participação, com isto também há diferentes interpretações acerca do entendimento. Nota-se, por exemplo, que o autor Bordenave (1994) considera como participação em menor grau instrumentos que se apresentam somente como consulta e controle. Já em Pateman (1992) quando há somente consultas sobre as decisões que já foram tomadas pelas autoridades, a autora denomina como pseudoparticipação, na qual ela atribui a situações em que não ocorre participação alguma na tomada de decisão. Conforme Dagnino (2004), o deslocamento sutil de significado em um termo comum pode implicar em uma crise discursiva: “a linguagem corrente, na homogeneidade de seu vocabulário, obscurece diferenças, dilui nuances e reduz antagonismos” (Dagnino, 2004, p.142). Ademais, além das diferentes definições, há necessidade de observar o contexto político no qual está inserido o tema da participação.

## 4 METODOLOGIA

Neste trabalho, foi feito um estudo de caso que visou analisar o processo de planejamento no município de Alvorada do Estado do Rio Grande do Sul. A escolha de Alvorada se justifica por ocupar, de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o décimo segundo lugar dos municípios com maior população residente no Rio Grande do Sul. Cabe ressaltar que o município está localizado na região metropolitana de Porto Alegre – a capital conhecida historicamente por implementar práticas que envolvem a participação, como o Orçamento Participativo (OP) – e já teve mecanismos de participação institucionalizados, como o OP. Além disso, a população de Alvorada conta com um conjunto de movimentos sociais através dos conselhos e representantes das associações de bairro que sugerem haver processos participativos significativos em sua estrutura, cabendo investigar como o município tem desenvolvido o aspecto da participação no planejamento.

O método utilizado para viabilizar este estudo foi o exploratório, que conforme Gil (1991, p. 131) “têm o objetivo principal de desenvolver ideias com vista em fornecer hipóteses em condições de serem testadas em estudos posteriores”. Além disso, este método busca maior aproximação com o problema e possibilita identificar relações entre os fenômenos estudados, utilizado principalmente em Estudos de Caso e Pesquisas Bibliográficas (Gil, 1991). Neste sentido, este trabalho contou com a técnica de análise bibliográfica, análise documental e entrevista.

No que tange a bibliografia, foram selecionados elementos conceituais acerca do planejamento na gestão pública e do seu contexto em relação à participação. Utilizou-se como uma das fontes teóricas os métodos de análise do autor Carlos Matus, que contribuiu com teorias reflexivas sobre o tema e desenvolveu o PES como um modelo alternativo de organizar o planejamento, considerando a participação de diferentes atores em sua construção. Foi realizada uma revisão teórica acerca de estudos sobre o PPA em alguns municípios do Rio Grande do Sul e RMPA, com intuito de possibilitar conexões com o tema trabalhado nesta pesquisa. O estudo realizado por Magalhães e Carraro (2017) apresentou uma análise comparativa entre o PPA federal (2011) e os PPAS de 6 municípios do Rio Grande do Sul (2013) e o estudo realizado por Papi, Horstmann e Padilha (2023) buscou analisar a institucionalidade do PPA na Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA), nos 18 municípios

participantes do estudo. Ambas as revisões citadas permitiram analisar os aspectos que convergem e/ou divergem dos resultados obtidos no presente trabalho.

Em relação à análise documental, foram consultados os documentos disponíveis em sítios eletrônicos institucionais da prefeitura de Alvorada, tais como o demonstrativo da previsão da receita e o demonstrativo global e analítico das despesas com programas e ações de governo correspondentes ao PPA (2022-2025) e a estrutura organizacional disposta no organograma da prefeitura. Também buscou-se os relatórios de audiências públicas através das páginas oficiais da prefeitura e da Câmara Municipal. Ademais, foram consultadas fontes primárias, como lei e decretos, que envolvem o tema de planejamento e participação social.

Foi feita uma entrevista com doze questões estruturadas, sendo cinco que tratam sobre a estrutura da Secretaria Municipal da Fazenda, Planejamento e Orçamento (SMFPO) e do Departamento de Planejamento e Orçamento (DEPLAN) e sete questões sobre elaboração do planejamento e participação. A entrevista com a SMFPO foi realizada em outubro de 2023 intermediada pelo economista e servidor público da prefeitura que está diretamente vinculado ao processo de elaboração do planejamento municipal.

A partir disso, foi realizada a análise da disposição do PPA do município de Alvorada referente ao período de 2022-2025 em relação à legislação, à estrutura e práticas, bem como a forma de envolvimento da sociedade civil neste processo. Em suma, para viabilizar a análise sobre as formas de participação da sociedade civil no processo de elaboração do PPA o Quadro 3 apresenta a relação entre os objetivos e a metodologia utilizada:

Quadro 3 – Objetivos e metodologia

Objetivos	Abordagem Metodológica
Descrever os principais conceitos metodológicos e concepções adotadas para a elaboração do PPA.	Análise bibliográfica sobre teorias acerca do tema de planejamento e diferentes metodologias. Análise documental para identificar as concepções e os métodos aplicados para a elaboração do PPA.
Analisar de que forma ocorre o envolvimento da participação da sociedade civil na elaboração do PPA no município selecionado.	Análise documental e entrevista com atores envolvidos na elaboração do PPA.

Fonte: elaborado pela autora.

A SMFPO demonstrou interesse em participar da pesquisa desde os primeiros contatos realizados, se colocando à disposição para responder os questionamentos sobre os processos de planejamento e participação. Houve dificuldades de conciliação de data e horário para realizar a entrevista devido à alta carga de atividades que estavam sendo desempenhadas pelo departamento no período, contudo, houve um esforço em conjunto que possibilitou obter as respostas em tempo hábil para a realização das análises. A entrevista realizada com a SMFPO proporcionou uma maior aproximação e detalhamento acerca da estrutura e das atividades desempenhadas pelo departamento responsável pelo planejamento. Muitas das informações obtidas não se encontram disponíveis para consulta, sendo assim, este contato oportunizou complementar o tema estudado com maior profundidade.

Diante do exposto, ressalta-se que o planejamento governamental é um instrumento relevante na gestão pública municipal, mas que apresenta uma série de desafios decorrentes das diferenças de capacidades estatais entre os níveis de governo, estas diferenças também podem ser observadas entre estados da mesma região e entre municípios do mesmo estado (Souza, Grin, 2021), assim, propõe-se através desta pesquisa verificar e analisar a disposição do PPA e a participação social na elaboração do planejamento do município de Alvorada.

## **5 A PARTICIPAÇÃO NO PPA DE ALVORADA: ANÁLISE DAS ESTRUTURAS E PRÁTICAS**

O município de Alvorada originou-se como Distrito de Viamão, denominado de Passo do Feijó, através da Lei nº 216, de 22 de setembro de 1952. Em 17 de setembro de 1965, a Lei Estadual nº 5026, garantiu a emancipação do Distrito do Passo do Feijó, que passou a se chamar Alvorada. Acredita-se que uma das influências para a escolha do nome deve-se à referência de seu povo, que acordava nas primeiras horas da manhã para trabalhar.

Conforme dados do IBGE (2022), o território deste município compreende 71 km<sup>2</sup> de extensão e faz divisa com Cachoeirinha, Porto Alegre, Viamão e Gravataí. Alvorada passou a fazer parte da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) a partir da Lei Complementar nº14 de junho de 1973 que inicialmente estabeleceu os 14 municípios que iriam compor a RMPA, que atualmente é composta por 34 municípios. Este marco resulta de um período de crescimento da industrialização que modificou o sistema produtivo nacional, o qual intensificou a indústria e o comércio, e que em vista disso, alterou o quadro de distribuição da população (Muller, 2021), cabe apenas salientar que, diferente de outros municípios da RMPA, a estrutura de Alvorada não apresentou dados relevantes de crescimento econômico e social ao longo de sua história. Em relação a maiores ofertas de trabalho, as regiões metropolitanas tendem a apresentar uma significativa concentração populacional, como é o caso da RMPA, que concentra 38,2% da população do RS. Conforme último censo do IBGE (2022), a população do município de Alvorada possui cerca de 187.315 habitantes, ocupando o décimo segundo lugar dos municípios com maior população no Rio Grande do Sul.

A ocupação territorial de Alvorada apresentou diferentes perspectivas ao longo dos anos desde a sua origem como Distrito de Viamão. Nas décadas entre 1950 e 1970 houve a proliferação de loteamentos urbanos, com maior desenvolvimento de projetos habitacionais nas décadas de 1970 e 1980, financiados pelo Banco Nacional da Habitação, porém em decorrência da crise do BNH, grandes projetos ficaram inacabados (Muller, 2021). Outro marco importante em relação aos loteamentos ocorreu através do programa federal Minha Casa Minha Vida, a partir de 2009, com construções que visaram atender principalmente a população de baixa renda gerando um novo aumento populacional na cidade.

“O Município de Alvorada, nesse movimento histórico, acolheu a população excluída, que nele encontrou a perfeita localização, pela proximidade com a capital, Porto Alegre, e pelo acesso a municípios vizinhos mais desenvolvidos economicamente” (Muller, 2021).

A partir dos anos 1990, a classe média também passou a se interessar por terrenos mais baratos com certo nível de infraestrutura disponíveis no município. Contudo, Herechuk (2011) ressalta que o movimento realizado por esta parcela da população possui vínculo direto com a capital, uma vez que sua ocupação, lazer e consumo são realizados lá.

A estreita ligação dos moradores do município de Alvorada com a capital do Estado está atrelada a busca por oportunidades de trabalho, realizando uma migração pendular, “o que leva os seus moradores a percorrem grandes distâncias para chegarem até seus locais de trabalho” (Herechuk, p.44, 2011). Esta é uma forte característica que faz parte do contexto da cidade, através da publicação Arranjos populacionais e concentrações urbanas no Brasil (IBGE, 2015) os dados indicam que há uma relação de dependência significativa com a capital, sendo 55.114 pessoas que se deslocam por motivos de trabalho e/ou estudo.

Tratando-se do aspecto econômico, Alvorada tem apresentado os piores índices em comparação aos demais municípios do Estado, ocupando a última posição em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) e sendo 70,6% de sua receita oriunda de fontes externas. Já em relação ao Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), segundo o Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil (Atlas Brasil, 2010), o município está colocado entre a 314ª posição entre os municípios gaúchos que totalizam 497. Sendo que as dimensões que mais colaboram para o IDHM de Alvorada são a longevidade, renda e educação, respectivamente.

Diante da perspectiva exposta, nota-se uma série de desafios para a gestão pública do município, que enfrenta uma situação de vulnerabilidade social em paralelo a uma dependência de municípios mais desenvolvidos da região. Assim, os próximos tópicos deste capítulo se propuseram a analisar a estrutura que abrange as atividades de planejamento dentro da prefeitura de Alvorada, assim como a composição do PPA e a participação social nesse contexto.



## 5.1 ESTRUTURA E COMPETÊNCIAS DA SMFPO - SECRETARIA MUNICIPAL DA FAZENDA, PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO

A Secretaria Municipal da Fazenda, Planejamento e Orçamento é um órgão integrado da estrutura do Poder Executivo do Município de Alvorada. A Lei Municipal nº 3.666 de 17 de janeiro de 2022 unificou a Secretaria de Planejamento e Orçamento (SEPLAN) com a Secretaria Municipal da Fazenda (SMF), as transformando na Secretaria Municipal da Fazenda, Planejamento e Orçamento (SMFPO). Além disso, a lei dispõe sobre as atribuições da secretaria, tais como: planejamento, coordenação e elaboração das diretrizes orçamentárias, da proposta de orçamento anual e do plano plurianual; administração tributária; administração financeira; administração da execução orçamentária; administração da dívida pública (Alvorada (RS), 2022).

Em relação a estrutura, a SMFPO está diretamente subordinada ao Chefe do Executivo e compõem as secretarias denominadas de natureza meio, junto com a Secretaria Municipal de Administração (SMA). Há dois departamentos vinculados a SMFPO, sendo o Departamento de Captação de Recursos e Gestão de Projetos Estratégicos (DECRI) responsável pelas atividades que envolvem a captação de recursos externos nas esferas federal e estadual, e o Departamento de Planejamento e Orçamento (DEPLAN) responsável pela elaboração, coordenação, acompanhamento, controle e avaliação dos instrumentos constitucionais de planejamento: PPA, LDO e LOA.

Conforme informação disponibilizada pela SMFPO, a secretaria conta com um quadro composto por aproximadamente 80 servidores. Já o DEPLAN é composto por 4 servidores e 1 estagiário, conforme quadro 4 abaixo:

Quadro 4 – Quadro de pessoal do DEPLAN

<b>Cargo</b>	<b>Nº</b>
Analista de Planejamento e orçamento	1
Contador	1
Economista	1
Técnico Administrativo	1
Estagiário (Nível Superior)	1
<b>Total</b>	<b>5</b>

Fonte: entrevista (2023).

A Lei Municipal nº 3.671 de 31 de janeiro de 2022, que dispõe sobre o quadro geral de pessoal efetivo e empregos públicos da prefeitura municipal de Alvorada, apresenta a quantidade de vagas criadas e vagas ocupadas, mas não as especifica por secretaria ou departamento, não sendo possível saber se a quantidade de vagas ocupadas na SMFPO ou no DEPLAN estão de acordo com a quantidade de vagas criadas que foram previstas para a execução de suas atribuições. Em resposta ao questionamento sobre se a estrutura atual da secretaria atende as demandas e se é possível implementar inovações para as atividades atribuídas, foi relatado que a reforma administrativa através da Lei Municipal nº 3.666 de 17 de janeiro de 2022 possibilitou executar as demandas com maior nível de qualidade, mas que são mudanças recentes e ainda há necessidade de melhorias para implementação de inovações:

“Após a reforma administrativa a Secretaria não apenas cresceu em quantidade, mas em qualidade com o acréscimo do nosso Departamento, mas também como Departamento de Captação de Recursos e Projetos de Investimentos que sempre andou junto conosco.

Embora tenhamos crescido tecnicamente, devido a quantidade significativa de trabalho que compete ao Planejamento e Orçamento ainda necessitamos de melhorias para trazer inovações para as atividades que queremos avançar. A estrutura com 5 pessoas (apresentada na pergunta nº 3) foi constituída em 2022, isso significa que ainda somos insipientes do ponto de vista operacional para implementações de inovações, mas em breve vamos propor melhorias no processo de elaboração e gestão dos instrumentos de planejamento” (Entrevista).

Observa-se que a secretaria dispõe de uma estrutura exclusiva para as atividades de planejamento através do DEPLAN, sugerindo haver um espaço relevante para o *status* do planejamento na gestão municipal. Comparando ao estudo realizado por Papi, Horstmann e Padilha (2023), nota-se uma semelhança na classificação do município de Alvorada no que tange a capacidade técnico administrativa que diz respeito a estrutura e burocracia qualificada, pois identificou-se um quadro de pessoal com alto nível de escolaridade e composto majoritariamente por servidores públicos, configurando uma estabilidade de pessoal e das atividades de planejamento diante das trocas de gestão.

Contudo, conforme relatado pela SMFPO, embora tenha aumentado o quadro de pessoal, ainda há muito trabalho burocrático e sistemas engessados que dificultam o fluxo de trabalho, além de o quadro apresentar capacitação operacional limitada no que tange aos conhecimentos acerca do planejamento, fato que impacta diretamente

na construção de inovações no processo, assim como impacta na promoção da participação social.

## 5.2 ANÁLISE DA FORMA E COMPOSIÇÃO DO PPA 2022-2025 DE ALVORADA

Os dados coletados para análise são referentes ao PPA de 2022-2025, os documentos disponibilizados no sítio eletrônico da prefeitura são o demonstrativo da previsão da receita e o demonstrativo global e analítico das despesas com programas e ações de governo. Ao analisar o plano, foram considerados os elementos formais que deveriam compor a estrutura dos PPAs, conforme abordado no subcapítulo 3.1, sendo: diagnóstico, diretrizes, objetivos, metas e indicadores.

No que tange ao diagnóstico, no documento não há descrição sobre a situação do município, da mesma forma não consta como foram realizados os levantamentos dos problemas, das prioridades e potencialidades da cidade. A partir disso, infere-se que a ausência deste item pode estar associada a uma possível carência nos processos metodológicos, visto que, segundo Toni (2009a) esta é uma etapa fundamental para a posterior construção da metodologia do plano. Em resposta obtida através da entrevista, foi relatado que o diagnóstico é realizado através dos dados coletados pelas áreas técnicas das secretarias e outras fontes como o IBGE.

Em relação às diretrizes, nota-se uma breve descrição em cada programa, como por exemplo: “Diretrizes: melhor atendimento a comunidade” (Prefeitura Municipal de Alvorada, 2021, p .3), “Diretrizes: promover o desenvolvimento das relações de comunicação social entre a prefeitura e a comunidade alvoradense” (Prefeitura Municipal de Alvorada, 2021, p .84). Com isso, é possível observar que as diretrizes descrevem de forma sucinta a finalidade dos programas, aproximando-se mais de uma definição de objetivos do que diretrizes, pois não apresentam uma orientação acerca de como serão conduzidos os programas ao longo dos anos de vigência do plano.

Quanto aos objetivos, nota-se que há um campo específico destinado para este item em cada programa do PPA, no entanto, todos os campos sobre “objetivos” encontram-se vazios. A ausência de informação neste item dificulta o entendimento acerca dos resultados que pretendem ser atingidos através dos programas, além de tornar a linguagem menos didática para a população.

No que se refere às metas, verifica-se que estão dispostas de forma quantitativa em todos os programas, voltadas apenas para medidas financeiras. Já em relação aos indicadores, que são fundamentais para o acompanhamento das metas, novamente há um campo específico destinado para este item, porém não há nenhuma informação a respeito. Ademais, não há nenhuma informação sobre monitoramento e avaliação.

Com base na análise dos dados obtidos, nota-se que não há informações acerca do diagnóstico no documento, assim como é possível constatar o destaque do PPA voltado para o viés econômico, observado através das metas apenas financeiras e diretrizes, que não trazem informações norteadoras sobre os programas. Além disso, a ausência de informações no documento do PPA sobre o diagnóstico, objetivos e indicadores demonstram certa fragilidade estrutural da peça de planejamento, já que estes elementos estão interligados e derivam do processo de diagnóstico. O quadro 5 abaixo apresenta em síntese os achados para os elementos analisados nesta seção:

Quadro 5 – Análise da forma e composição do PPA 2022-2025 de Alvorada.

<b>Elementos analisados</b>	<b>Consta no documento?</b>	<b>Observações</b>
Diagnóstico	Não	Sem informações sobre levantamentos dos estudos acerca dos problemas e da situação do município.
Diretrizes	Sim	Descrição sucinta sobre a finalidade dos programas, exemplo: “Diretrizes: melhor atendimento a comunidade”.
Objetivos	Não	Todos os campos sobre “objetivos” encontram-se vazios.
Metas	Sim	Verificou-se que estão dispostas de forma quantitativa em todos os programas, voltadas apenas para medidas financeiras.
Indicadores	Não	Há um campo específico destinado para este item, porém não há nenhuma informação a respeito.
Monitoramento e avaliação	Não	Não constam informações no documento.

Fonte: sítio eletrônico prefeitura de Alvorada (2024).

O estudo de Magalhães e Carraro (2017) converge com os achados no município de Alvorada, pois apresentou resultados que apontam a fragilidade das peças de planejamento municipais no que corresponde a dimensão estratégica, no Quadro 1 é possível verificar que apenas o município de Canoas atende satisfatoriamente este aspecto, além disso, nota-se que os itens relacionados aos programas, objetivos e metas, são em sua maioria parcialmente alinhados ou totalmente desalinhados quando comparados aos parâmetros do governo federal. Já

quando comparada a questão orçamentária observa-se que 5 dos 6 municípios estão totalmente alinhados com este aspecto, atribuindo assim o viés econômico dado à peça.

Conforme Demarco, Papi e Lima (2021, p.71) “Se o PPA é produto dos processos realizados pelas organizações burocráticas estatais, sua forma e conteúdo expressariam as capacidades instaladas, especialmente a administrativa”. Diante da forma e conteúdo do documento analisado, percebe-se que este carece de aspectos fundamentais para a construção de um plano estratégico, embora tenha uma estrutura exclusiva e estabelecida para este fim na prefeitura do município de Alvorada. Corrobora com este entendimento o sentido atribuído ao PPA por parte dos atores envolvidos, que em muitos casos enxergam este instrumento estritamente para atender a legalidade ou sem validade estratégica (Papi, Horstmann e Padilha, 2023).

### 5.3 A PARTICIPAÇÃO NO CONTEXTO DE ELABORAÇÃO DO PPA MUNICIPAL DE ALVORADA

Neste tópico serão analisados os aspectos que envolvem a participação social no processo de elaboração do planejamento, a partir das respostas obtidas pela SMFPO e de buscas realizadas nas páginas eletrônicas da prefeitura e Câmara Municipal. Serão considerados os atores envolvidos, as condições de participação e processo decisório.

Segundo a SMFPO, os atores que estão envolvidos no processo de elaboração do PPA são todas as secretarias da prefeitura, os conselhos municipais e as associações de bairro através de seus representantes. O processo conta com interações e cooperações técnicas de diferentes áreas de políticas públicas, sendo principalmente as áreas da saúde, assistência social, educação, cultura, esporte, habitação, meio ambiente, segurança, mobilidade urbana e saneamento. Conforme relato da SMFPO, a elaboração do plano visa atender as demandas de políticas públicas através das reuniões que são realizadas com todas as secretarias da prefeitura:

“Em cada Secretaria os agentes políticos e servidores organizam suas reuniões com os representantes da comunidade. Após, são sistematizadas e hierarquizadas para estudos técnicos de viabilidade, caso os requisitos sejam atendidos serão incorporadas ao Planejamento” (Entrevista).

Neste sentido, A SMFPO informou que as condições ofertadas pela secretaria para abarcar a participação social nesta etapa de elaboração ocorre da seguinte forma:

“Apesar do nosso Município ser muito carente, mas muito trabalhador, o Governo Municipal procura tornar acessível sua participação através dos representantes eleitos, e principalmente, pelas associações de bairros, sejam através de reuniões quanto com pesquisas específicas para formulações programas” (Entrevista).

No que tange às reuniões, o processo foi descrito como consultivo, em que são ouvidas as necessidades da população e organizadas conforme nível prioritário. Os estudos e a decisão de aprovação são feitos pelos técnicos:

“São realizadas através de apresentações por parte do governo municipal. São ouvidas as necessidades e hierarquizadas conforme a prioridade. Depois, são realizados os estudos técnicos para verificação da viabilidade. Caso aprovadas, são informadas pelos representantes locais as demandas aprovadas” (Entrevista).

Quando questionados sobre se as informações trazidas pela sociedade são incorporadas ao PPA e se estas influenciam na decisão final, a resposta foi que as demandas são estudadas pela equipe técnica para analisar a viabilidade, e somente se atenderem os requisitos técnicos e houver disponibilidade financeira são incorporadas ao PPA. Neste sentido, nota-se que há uma preocupação por parte da gestão municipal em ouvir as demandas da sociedade para compor os estudos da região. Contudo, não há participação social na tomada de decisão, ou seja, as escolhas dos programas e ações são limitadas aos planejadores técnicos.

Outro aspecto relevante em relação à participação refere-se à divulgação destes eventos. Conforme informado pela secretaria, a publicidade ocorre por meio da prefeitura e Câmara Municipal através das páginas eletrônicas e espaços físicos, e pelos agentes políticos nos conselhos representativos. Assim, foram realizadas buscas através das páginas oficiais da prefeitura e da Câmara Municipal com o intuito de localizar os comunicados informativos para a população, porém não foi encontrado nenhum registro sobre reuniões ou audiências públicas realizadas no período de elaboração do PPA. Já em relação aos horários dos eventos, a secretaria relata que “a prefeitura procura sempre colocar-se à disposição no horário diurno e crepúsculo”, mas que este aspecto tem apresentado uma dificuldade significativa para a promoção da participação da sociedade na elaboração do PPA:

“A maior dificuldade é horário. Pode parecer óbvio, mas muitas pessoas disseram que durante o dia estão trabalhando em alguma coisa, seja trabalho formal ou informal. E no horário noturno estão com outras atribuições, sendo a maioria de caráter doméstico” (Entrevista).

Como solução para enfrentamento deste problema a SMFPO informou que investirão em tecnologias atuais para que no próximo PPA (2025-2028) os cidadãos possam acessar via internet, sem necessidade de deslocamento. Ressalta-se que aspectos como divulgação, horário e local dos eventos podem ser fatores limitadores ou facilitadores da participação a depender do modo como são tratados.

A partir dos dados analisados, pode-se identificar que o processo de elaboração do PPA de Alvorada conta com etapas de consulta à população através de seus representantes, mas que há uma centralização da decisão na equipe técnica. Para Pateman (1992), casos em que a participação ocorre somente através de consultas, são considerados como pseudoparticipação, na qual atribui-se a situações em que não ocorre participação alguma na tomada de decisão.

Neste sentido, considera-se que a metodologia tende ao modelo tradicional, uma vez que o controle é monopolizado pelo sujeito que planeja (Matus, 1993), sendo baixo o nível de estrutura das condições de participação social apresentada pelo SMFPO.

A realização de Audiências Públicas e as reuniões de encontros com as representações das comunidades são importantes meios que permitem que haja debate de forma oral ou contribuições escritas, no entanto estes são instrumentos de apoio à tomada de decisão, ou seja, não caracteriza de fato uma participação direta.

Outro enfoque relevante refere-se às barreiras relacionadas ao horário, que inclusive representa uma das maiores dificuldades na promoção da participação, segundo a SMFPO. Sabe-se que a maioria dos cidadãos estão ocupados nos horários comerciais, principalmente em locais onde grande parte dos habitantes realiza o movimento pendular para fins de trabalho e estudo, como no caso de Alvorada. Neste sentido é importante considerar horários e datas que possibilitem maior adesão do público, aliado a diferentes possibilidades de acesso, como em ambiente *online*. Acrescenta-se que a não divulgação ou a divulgação de difícil acesso dos avisos acerca das reuniões, impacta diretamente na adesão social aos encontros participativos, uma vez que não há conhecimento de tal acontecimento.

Quando comparamos os estudos acerca da participação social em âmbito municipal constata-se que grande parte dos municípios analisados não implementa mecanismos de participação no planejamento. Identificou-se em Magalhães e Carraro (2017) que há um déficit significativo no tocante à participação social. Já em Papi, Horstmann e Padilha (2023) a participação, em maioria, ocorre de forma consultiva, sendo apenas dois municípios, dos 18 analisados da RMPA, com casos de participação deliberativa.

A SMFPO considera que “até o presente momento a participação tem sido muito insuficiente” (Entrevista), e que estão buscando implementar melhorias neste aspecto. No entanto, como visto em outros estudos realizados em alguns municípios do RS e na RMPA, a carência de processos participativos nos planos não se refere a um caso isolado. Assim, os resultados obtidos acerca da participação no município de Alvorada estão alinhados com o contexto dos estudos citados acima, contrastando com o que é estabelecido pela Constituição Federal.



## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve como objetivo analisar o contexto da participação no PPA do município de Alvorada (RS) e as metodologias utilizadas para a elaboração do plano. As análises realizadas levaram em consideração os estudos e reflexões do autor Carlos Matus acerca dos modelos de planejamento tradicional e planejamento estratégico situacional, em que buscou-se relacionar a interatividade com a sociedade em ambos os modelos. As teorias sobre as perspectivas da participação social e o contexto desta em âmbito municipal compõem o entendimento sobre a participação no processo de planejamento da gestão pública.

O histórico do planejamento no Brasil vem se transformando ao longo dos anos, no período entre 1980 e 1990 é possível observar os esforços para superar a lógica do planejamento tradicional centralizado, que fora amplamente difundido entre os governos e que consiste principalmente no planejamento voltado para a economia. A conquista democrática representada através da Constituição Federal de 1988, advém de um momento em que a sociedade civil estava participando ativamente em busca de seus direitos, as mudanças que ocorreram a partir da nova constituição trouxeram novas perspectivas para o planejamento, como a instituição do PPA como instrumento de planejamento político-orçamentário de médio prazo. Assim sendo, a fundamentação legal desta peça visou elevar a eficiência, eficácia e efetividade da administração pública, bem como aproximar a população da elaboração e acompanhamento do planejamento.

Desde a Constituição Federal de 1988 os municípios passaram a ser considerados entes federativos, junto com os Estados, o Distrito Federal e a União. Com esta mudança, os governos locais passaram a ter autonomia política, administrativa e financeira, sendo atribuído a este ente novas responsabilidades, tornando-os centrais na implementação de políticas públicas e na confecção da peça de planejamento. Apesar da autonomia que lhes foi atribuída, aspectos relacionados à capacidade estatal e a institucionalização do planejamento são importantes diante da heterogeneidade dos municípios no Brasil.

Ao analisar a estrutura da SMFPO dentro da Prefeitura Municipal de Alvorada, observou-se que há um departamento exclusivo para a execução das atividades de planejamento, indicando haver um espaço pertinente para o *status* de planejamento do município. Já o quadro de pessoal do DEPLAN é composto majoritariamente por

servidores públicos, conferindo-lhes a segurança técnica para atuar entre as mudanças de gestão. Contudo, o quadro ainda apresenta capacidade operacional limitada no que tange a propostas de inovação no processo.

Em relação à composição do documento do PPA 2022-2025, notou-se ausência de informações importantes sobre diagnóstico, objetivos e indicadores, assim como também não há informações acerca de monitoramento e avaliação do plano. Constatou-se que o documento se volta mais para o viés econômico, pois apresenta metas apenas financeiras e diretrizes sucintas que não trazem informações norteadoras sobre os programas. Embora as informações recebidas pela SMFPO apresentem que o processo de diagnóstico envolveu reuniões e consultas a população, não foi possível identificar este envolvimento da população local através da análise do PPA.

A participação no processo de elaboração do PPA de Alvorada limita-se ao caráter consultivo, observou-se através dos relatos da SMFPO que há um esforço relevante por parte da secretaria em articular discussões com demais atores sociais, tais como outras secretarias, vereadores, conselhos, e associações de bairro. Porém, no que diz respeito a essas articulações, notou-se uma carência de dados publicados em que seja possível ter conhecimento de informações, como por exemplo: propostas discutidas, o formato desses encontros, atores presentes e divulgações dos eventos. No contexto de práticas participativas, ressalta-se que é necessário haver clareza na comunicação com a população, tanto nas ações já realizadas, como também nos resultados advindos através dessas ações. Já o processo de tomada de decisão fica centralizado na equipe técnica, alinhando-se assim para características mais voltadas ao planejamento tradicional.

Diante do cenário analisado, identificou-se que a prefeitura de Alvorada possui um importante nível de institucionalização administrativa, pois conta com um departamento específico para as atribuições de planejamento e um quadro de pessoal efetivo, com alto nível de escolaridade. No entanto, as análises voltadas aos processos que envolvem a confecção da peça e a participação da sociedade civil demonstram fragilidades estruturais e metodológicas que influenciam na finalidade que esta peça terá para a gestão pública. Neste sentido, observou-se o plano atendendo aos critérios da legislação e servindo de apoio orçamentário interno da prefeitura, com difícil possibilidade de acompanhamento externo pela população. Como sugestões para trabalhos futuros destacam-se os seguintes pontos:

- Observação dos encontros participativos em período de elaboração do PPA municipal.
- Entrevista com os representantes das associações de bairro, a fim de compreender qual a percepção de participação para a comunidade.
- Avaliar a capacidade do município em implementar sistemas que facilitem a participação social.

Conforme informado pela SMFPO, o DEPLAN vem estudando novas perspectivas para ampliar o acesso à participação para a elaboração do próximo PPA, inclusive analisando metodologias aplicadas nos governos de nível Estadual e Federal. Dessa forma, ressalta-se a importância de ações conjuntas entre os diferentes entes da unidade federativa, valorizando a construção de um planejamento estratégico e democrático.

## REFERÊNCIAS

ALLEBRANDT, S.L., SIEDENBERG, D.R., SAUSEN, J.O. E DECKERT, C.T. 2011. **Gestão social e cidadania deliberativa: uma análise da experiência dos Coredes no Rio Grande do Sul, 1990-2010**. Cadernos EBAPE.BR, 2011.

ALVORADA, **Lei ordinária Nº 3.666, de 17 de janeiro de 2022**. Altera a estrutura administrativa da prefeitura municipal de alvorada e dá outras providências. Disponível em: <http://leismunicipa.is/pvzcb>. Acesso em: 02 jan. 2024.

ALVORADA, **Lei ordinária Nº 3.671, de 31 de janeiro de 2022**. Altera a estrutura administrativa do quadro geral dos servidores de cargos efetivos e empregos públicos da prefeitura municipal de alvorada e dá outras providências. Disponível em: <http://leismunicipa.is/gzlvq>. Acesso em: 02 jan. 2024.

AVRITZER, Leonardo. **Experiência democrática, sistema político e participação popular**. São Paulo: Fundação Perseu, 2013.

BORDENAVE, Juan. **O que é participação**. 8ª Ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 2016. Disponível em: <https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:constituicao:1988-10-05;1988>. Acesso em: 20 fevereiro 2023.

CARDOSO JUNIOR, José Celso. **Boletim de Análise Político-Institucional: Transformações Recentes na Administração Pública Federal Brasileira: aspectos metodológicos, evidências históricas e dimensões relevantes de análise**. 12. ed. Brasília: Ipea, 2017.

DAGNINO, Evelina. **Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa**. Política & Sociedade - Revista de Sociologia Política, Florianópolis, v. 1, n. 5, p. 139-164, out. 2004.

DEMARCO, Diogo Joel; PAPI, Luciana Pazini; LIMA, Luciana Leite. **Planejamento municipal: institucionalidade, capacidades estatais e propostas de fortalecimento** Porto Alegre: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) 2021.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. **A Reorganização do Processo de Planejamento do Governo Federal: O PPA 2000-2003**. Brasília: Ipea, 2000.

GASPARDO, Murilo. **Democracia participativa e experimentalismo democrático em tempos sombrios**. Estud. av.2018

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo. Atlas. 1991.

HALL, Peter. A.; TAYLOR, Rosemary. C. R. **As três versões do neoinstitucionalismo**. Lua Nova, n. 58, 2003.

HERECHUK, Talita Rondam. **Identidades fragmentadas: a cidade de Alvorada/RS nas aulas de geografia**. 2011. 115 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Instituto de Geociências, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10183/38618>>. Acesso em 25 jan. 2024.

HUERTAS, Franco. **O Método PES: entrevista com Matus**. São Paulo: Fundap, 1996.

JUNIOR, Orlando Flores Benites. **Entrevista**. Alvorada, 2023. [Questões respondidas encontram-se disponíveis no APÊNDICE A].

LIMA, Luciana Leite; PAPI, Luciana Pazini. **Planejamento e políticas públicas: intencionalidades, processos e resultados**. Porto Alegre: Jacarta, 2020.

MAGALHÃES, Fábio Ricardo Cardoso; CARRARO, Wendy Beatriz Witt Haddad. **O Alinhamento do Planejamento Governamental (PPA) Federal com o Municipal (PPAS) de alguns municípios do RS**. In: DEMARCO, Diogo Joel; MEIRA, Fabio Bittencourt; BORDIN, Ronaldo (Org.). *Gestão pública municipal*. Porto Alegre: Evangraf, 2017. p. 163-180

MATUS, Carlos. **Adeus, senhor Presidente. Governantes governados**. Recife, Litteris Editora, 1989.

MATUS, Carlos. **Política, Planejamento & Governo. Tomos I e II**. Brasília: IPEA, 1993.

MÜLLER, Kleiton da Silva. **Implementação da política de autonomia financeira das escolas públicas da rede municipal de ensino de alvorada/rs**. 2021. 257 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2021. Disponível em: <<https://lume.ufrgs.br/handle/10183/232601>>. Acesso em 25 jan. 2024.

PAPI, Luciana Pazini; PADILHA Pablo Ziolkowski; HORSTMANN Guilherme. **Metodologias e atores de formulação do plano plurianual municipal uma análise do caso do município de Canoas/RS**. VIII Encontro Brasileiro de Administração Pública, Brasília/DF, 2021. Disponível em: <<https://sbap.org.br/>>. Acesso em: 22 de fevereiro de 2023.

PAPI, Luciana Pazini; HORSTMANN Guilherme; PADILHA Pablo Ziolkowski. **Institucionalidade e Potencialidades do Plano Plurianual Municipal: uma análise da região metropolitana de Porto Alegre**. Porto Alegre: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) 2023.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992

SCHUMPETER, Joseph Alois. **A doutrina clássica da democracia**. Capitalismo, socialismo e democracia. Rio de Janeiro: Fundo de cultura, 1961, p. 305-326

SILVA, Marcelo Kunrath. **CONSTRUÇÃO DA "PARTICIPAÇÃO POPULAR": Análise comparativa de processos de participação social na discussão pública do orçamento em municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre/RS**. 2001. 295 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2001. Disponível em: <<https://lume.ufrgs.br/handle/10183/2169>>. Acesso em: 20 de janeiro de 2024.

SILVA, Victor C.; AMORIM, Ivan T. **Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual, Orçamento Participativo e Programa de Metas: instrumentos complementares ou conflitantes?** Revista Eletrônica Gestão e Serviços, v.3, n.1, p.431-452, 2012.

SOUZA, Celina; GRIN, José Eduardo. **Desafios da federação brasileira: descentralização e gestão municipal** In: GRIN, E. J.; DEMARCO, D. J.; ABRUCIO, F. L. (Org.). Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2021.

TONI, Jackson De. **A retomada do planejamento estratégico governamental no Brasil: novos dilemas e perspectivas**. Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento, v. 4, nº 1. Brasília: Assecor, 2014.

TONI, Jackson De. **Em busca do planejamento governamental do século XXI – novos desenhos**. Brasília: Enap, 2009b.

TONI, Jackson De. **Metodologia e técnicas de planejamento governamental revisitados**. Brasília: Enap, 2009a.

TONI, Jackson De. **Reflexões sobre o planejamento estratégico no setor público**. Brasília: Enap, 2021.

## APÊNDICE A – ENTREVISTA

**Responsável pelas informações:** Orlando Flores Benites Junior (Graduado pela UFRGS - Faculdade de Ciências Políticas e Econômicas)

**Cargo:** Economista da SMFPO - Secretaria da Fazenda, Planejamento e Orçamento/DEPLAN - Departamento de Planejamento e Orçamento

### **Estrutura da Secretaria:**

1) Qual o status do planejamento na prefeitura?

R: O planejamento tem destacada importância na gestão estratégica municipal. Todos os projetos são enviados para estudo de viabilidade do planejamento, e se considerados imprescindíveis para melhoria do bem-estar da população, são incorporados ao planejamento e ao orçamento.

2) Desde quando está estruturada como Secretaria?

R: A Secretaria foi reestruturada através da Lei Municipal nº 3.666 de 17 de janeiro de 2022, a qual fundiu duas Secretarias (SEPLAN – Secretaria de Planejamento e Orçamento e SMF – Secretaria Municipal da Fazenda), em uma, ou seja, na SMFPO – Secretaria Municipal da Fazenda, Planejamento e Orçamento.

3) Como é composto o quadro de servidores da Secretaria: nº pessoas, cargos e qualificações.

R: A Secretaria depois da reforma administrativa, a qual fundiu duas Secretarias em uma, ficou enorme com aproximadamente 80 servidores, mas para seu trabalho vou procurar dar destaque apenas no DEPLAN – Departamento de Planejamento e Orçamento, conforme abaixo:

O Departamento, atualmente é composto por 5 pessoas:

1 (uma) Analista de Planejamento e Orçamento (formação em Administração);

1 (uma) Contadora,

1 (um) Economista

1 (um) Técnico Administrativo,

1 (um) Estagiário de Nível Superior

- 4) A elaboração e gestão do PPA são atividades exclusivas ou há outras atividades atribuídas a estrutura responsável pelo plano?

R: A elaboração é exclusiva da nossa Secretaria através do nosso Departamento. E temos outras atividades que resultam da elaboração e da Gestão do PPA, como a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e, por consequência, a elaboração do Orçamento Anual.

- 5) Da forma como a Secretaria está estruturada atualmente é possível trazer inovações para as atividades atribuídas?

R: Após a reforma administrativa a Secretaria não apenas cresceu em quantidade, mas em qualidade com o acréscimo do nosso Departamento, mas também como Departamento de Captação de Recursos e Projetos de Investimentos que sempre andou junto conosco.

Embora tenhamos crescido tecnicamente, devido a quantidade significativa de trabalho que compete ao Planejamento e Orçamento ainda necessitamos de melhorias para trazer inovações para as atividades que queremos avançar.

A estrutura com 5 pessoas (apresentada na pergunta nº 3) foi constituída em 2022, isso significa que ainda somos insipientes do ponto de vista operacional para implementações de inovações, mas em breve vamos propor melhorias no processo de elaboração e gestão dos instrumentos de planejamento.

#### **Questões sobre elaboração do planejamento e participação:**

- 1) Além dos órgãos da prefeitura, quais outros agentes participam da elaboração do PPA (Ex: conselhos, sindicatos)

R: Sim, outros agentes participam do processo, principalmente os Conselhos Municipais, os quais possuem lideranças locais.

- 2) Com quais áreas de políticas públicas há interação nas discussões de elaboração do PPA? Há cooperação técnica por parte de outros setores (ex: assistência social, saúde)?

R: As interações e cooperações técnicas ocorrem principalmente nas políticas públicas relacionadas às áreas da saúde, assistência social, educação, cultura, esporte, habitação, meio ambiente, segurança, mobilidade urbana e



saneamento (trânsito, transporte, saneamento, drenagem e pavimentações de ruas).

- 3)** De que maneira é feito o diagnóstico local do município? Com base em quais informações, dados?

R: O diagnóstico municipal é realizado através dos dados coletados pelas áreas técnicas das secretarias com base nos projetos e programas que a Prefeitura participa junto aos entes da Federação. O IBGE Cidades é uma boa ferramenta de pesquisa e está atualizado com o Censo de 2022.

- 4)** Existe espaço para a participação da sociedade civil na elaboração do PPA? Sim ou não? Caso sim, por favor responda as questões abaixo:

R: É exatamente em relação a participação da sociedade civil que queremos propor inovações, mas para isso pretendemos melhorar a estrutura tecnológica afim de maximizar o envolvimento da população local. Atualmente, as pessoas possuem acesso fácil a telefonia móvel, esse instrumento aproxima e facilita as relações no âmbito das comunicações interpessoais. Nosso objetivo é utilizar esse progresso e aproximar os cidadãos da administração pública municipal promovendo sua efetiva participação. Até o presente momento a participação tem sido muito insuficiente.

- a) Como ocorrem os processos participativos na construção do plano?

R.: O plano é elaborado visando atender todas as políticas públicas através das reuniões com todas secretarias. Em cada Secretaria os agentes políticos e servidores organizam suas reuniões com os representantes da comunidade. Após, são sistematizadas e hierarquizadas para estudos técnicos de viabilidade, caso os requisitos sejam atendidos serão incorporadas ao Planejamento.

- b) Quais as condições para que a sociedade participe das reuniões e eventos de construção do plano?

R.: Apesar do nosso Município ser muito carente, mas muito trabalhador, o Governo Municipal procura tornar acessível sua participação através dos representantes eleitos, e principalmente, pelas associações de bairros,

sejam através de reuniões quanto com pesquisas específicas para formulações programas.

c) Como é feita a publicidade e divulgação destes eventos?

R.: A publicidade ocorre por meio do site da prefeitura, no site da Câmara de Vereadores, de forma física em ambos murais dos Poderes e pelos agentes políticos nos Conselhos representativos.

d) Os locais e horários em que são realizados os eventos são acessíveis? Que ações são tomadas para enfrentar os problemas de acesso ou horário das reuniões?

R.: A Prefeitura procura sempre colocar-se à disposição no horário diurno e crepúsculo. No próximo PPA 2025-2028, vamos investir nas tecnologias atuais proporcionando as pessoas acessarem via internet. Dessa forma, não precisando se deslocarem.

e) As informações trazidas pela sociedade são incorporadas ao PPA e influenciam na decisão final? De que forma?

R.: As informações trazidas pela sociedade são estudadas para verificação da viabilidade técnica e financeira. Caso, atendam os requisitos técnicos e haja disponibilidade financeira, serão incorporadas ao PPA. Haverá um anexo específico para demandas da sociedade.

**5)** Como são feitas as rodadas de discussão do plano? Qual a metodologia utilizada?

R.: São realizadas através de apresentações por parte do governo municipal. São ouvidas as necessidades e hierarquizadas conforme a prioridade. Depois, são realizados os estudos técnicos para verificação da viabilidade. Caso aprovadas, são informadas pelos representantes locais as demandas aprovadas.

**6)** De que forma os grupos minoritários são incluídos nos processos de construção do plano?

R.: Através dos representantes eleitos, pelos representantes das associações de bairro e pelo próprio Governo que também faz diagnósticos locais para ver as necessidades locais prioritárias.

**7) Quais as maiores dificuldades observadas para promover a participação da sociedade civil na elaboração do PPA?**

R.: A maior dificuldade é horário. Pode parecer óbvio, mas muitas pessoas disseram que durante o dia estão trabalhando em alguma coisa, seja trabalho formal ou informal. E no horário noturno estão com outras atribuições, sendo a maioria de caráter doméstico.