



Esta obra está sob o direito de Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional.

A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE NA ELABORAÇÃO DO PLANO PLURIANUAL¹

Armando Correia dos Santos²

RESUMO

O Plano Plurianual é um instrumento de planejamento e de gestão de municípios de importância inquestionável, principalmente pelas dificuldades dos recursos financeiros nos municípios, pela necessidade de obediência à Constituição Federal e à Lei de Responsabilidade Fiscal, pelas exigências do Estatuto da Cidade e da Lei Orgânica Municipal e por pressões dos munícipes e dos interessados na cidade. Portanto, este trabalho pretende compreender de que maneira o PPA é tido para os gestores, uma vez que é um instrumento de transparência das ações do governo, pretensões, refletido em programas, objetivos, metas e indicadores. Trata-se de uma revisão de literatura com referências coletadas dos últimos 10 anos. Acredita-se que os resultados demonstrem a evolução dos indicadores de desempenhos de todos os envolvidos no planejamento, promovendo a transparência dos resultados aos interessados, em especial aos munícipes, uma vez que representa um compromisso com a construção de uma sociedade mais participativa, transparente e justa, onde o poder de decisão é compartilhado entre governantes e cidadãos.

Palavras-chave: planejamento estratégico, leis, indicadores, transparência.

¹ Artigo apresentado ao Cesmac, como exigência parcial para a conclusão de disciplina de Direito, Desenvolvimento e Transformações sociais do Mestrado Acadêmico em Direito.

² E-mail: acds2004@gmail.com

INTRODUÇÃO

O planejamento estratégico (PE) tornou-se da década de 60 em diante, no Brasil, como uma ferramenta imprescindível no processo de tomada de decisão das mais diversas organizações empresariais. Para Drucker (1984), o PE é um processo contínuo de, com maior conhecimento possível do futuro considerado, tomar decisões atuais que envolvem riscos futuros aos resultados esperados, organizar as atividades necessárias à execução das decisões e, através de uma reavaliação sistemática, medir os resultados em face às expectativas alimentadas.

Um primeiro conceito a ser destacado é a própria noção de planejamento, como um cálculo que precede e preside a ação. O planejamento passa a estar intrinsecamente “vinculado à ação e aos resultados/impactos e não somente ao cálculo que antecede a ação” (Artmann, 2013, p.4).

A partir da Constituição Federal de 1988, o planejamento passou a ser uma imposição constitucional. Em seu artigo 165 foi definido a obrigatoriedade da elaboração do Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO). Foi unificado a os orçamentos anuais (Fiscal, Seguridade Social e de Investimentos das Estatais) no Orçamento Geral da União

(OGU). Pressupõe a preocupação com o planejamento governamental (Garcia, 2000).

No setor público brasileiro sua implementação ocorreu a partir da década de 1938 por ocasião da nova constituição federal, que implantou o departamento de administração pública DASP que organizou os primeiros passos para sua implantação (Nascimento, 2015).

No início, surgiu com um orçamento financeiro acompanhado de indicações de prioridade, evoluindo para um procedimento formal que se consolidou com a lei nº. 4.320, de 17.03.1964, e com o advento da Lei Complementar nº 101, de 04.05.2000, o orçamento público ganhou o *status* como de orçamento-programa, integrado aos sistemas de contabilidade pública.

Este movimento gerou uma situação bastante favorável ao desenvolvimento do planejamento nas organizações públicas, quer no que diz respeito à incorporação das concepções e métodos para a formulação de políticas, planos e projetos (Velo, 2009), quer no que diz respeito à disseminação de métodos, técnicas e instrumentos de programação de ações e serviços de saúde em vários níveis de complexidade organizacional, nesse caso, na esfera municipal (Damazio, 2012).

Pressupõe-se, também, interação com troca de saberes, poderes e afetos entre

profissionais, usuários e gestores, porque uma aposta desse tipo de gestão implica na ampliação do grau de transversalização entre os sujeitos envolvidos, provocam uma alteração na correlação de forças na equipe e desta com os usuários, favorecendo a produção e/ou ampliação da corresponsabilização no processo elaborativo do PPA.

O problema de estudo desta pesquisa apresenta-se em forma de um questionamento: *qual é a percepção dos gestores sobre a participação da sociedade na elaboração do PPA?*

Propôs-se aqui uma abordagem conceitual e metodológica, ou seja, uma revisão de literatura, que permitiu entender e caracterizar como é feita a elaboração e dinamização do PPA. O levantamento de dados se deu de forma *on-line* nas bases de dados Google Acadêmico, *Scientific Electronic Library On-line* (SciELO), Google Acadêmico, usando os seguintes descritores: gestão estratégica, planejamento estratégico, PPA, gestão municipal dos últimos 10 anos, de modo a subsidiar a análise qualitativa e as considerações finais dos dados obtidos.

Este trabalho se justifica porque entende-se que o PPA é o principal instrumento de planejamento estratégico exigido constitucionalmente, dedicado aos municípios, que expressa os objetivos do governo, indicando e explicitando os

recursos, as ferramentas e as relações com os agentes envolvidos, além de ser um instrumento de transparência das ações do governo, pretensões, refletido em programas, objetivos, metas e indicadores.

20 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

Segundo Britto (2013), a estratégia é um conceito extremamente utilizado na Administração e que comporta uma grande gama de significados. Refere-se aos métodos utilizados pela organização para adequar-se ao seu ambiente e assim alcançar seus objetivos.

A estratégia é tida como o curso de ação escolhido pela organização a partir da premissa de uma futura e diferente posição poderá oferecer ganhos e vantagens em relação à situação presente. O “planejamento é uma das funções administrativas essenciais para o bom andamento da empresa” (Figueiredo e Fabri, 2000, p. 56).

[...] a partir desse entendimento é possível iniciar a criação de um planejamento é o primeiro passo. Isso quer dizer que é necessário ampliar o foco da visão, enxergar além do que está mais evidente. Assim, será possível tentar, ao máximo, sobrepor os limites. Afinal, os maiores problemas, na maioria das vezes, não estão evidentes. Por isso, é tão importante tentar prevê-los e

propor alternativas para saná-los (Nascimento, 2015).

Inicialmente, é de suma importância saber/entender que toda e qualquer organização está em processo constante de adaptação, isto é, as mudanças ocorrem há todo momento, em virtude das interferências, especialmente, externas sofridas pelas organizações. Entre elas, pode-se destacar: o mercado, a tecnologia, a sociedade, a concorrência, a globalização e o cliente.

O planejamento estratégico é um processo de formulação e execução de estratégias organizacionais para buscar a inserção da organização e de sua missão no ambiente onde ela atua.” Portanto, para ser eficaz, o processo de planejamento estratégico não deve ser um processo simplesmente formal e burocratizado (Chiavenato e Arão, 2009, p.30).

É cada vez maior o número de empresas no Brasil que, diante da complexidade no cenário empresarial e de tantas turbulências e incertezas, estão buscando ferramentas e técnicas para que as auxiliem no processo gerencial; o Planejamento Estratégico (PE) é uma dessas ferramentas (Ferreira, *et al.*, 2005).

As organizações vêm sofrendo mudanças abruptas no seu modelo de gestão organizacional, com o advento da globalização e o aumento da competitividade nas

empresas, tornam-se, indispensável adoção de uma visão holística lastreada por uma atuação sistêmica nas ações diárias e nos seus processos, tais realidades exigem a utilização de uma ferramenta vital e de suma importância para sobrevivência e desenvolvimento de qualquer organização, independente do mercado em que atua denominado de PE (Baze, 2013, *online*).

O PE sempre está relacionado com os objetivos organizacionais que afetam a viabilidade e a evolução da organização. Mas, aplicado isoladamente, se mostrará insuficiente, pois não se trabalha apenas com as ações mais imediatas e operacionais. É preciso, que, no processo de planejamento estratégico, sejam elaborados de maneira integrada e articulada todos os planos táticos e operacionais.

2.1 Níveis de planejamento

Segundo Nascimento (2015, p. 59), a adoção do PE como ferramenta de gestão deve permitir a inicialização de uma nova metodologia de trabalho, com a “definição de indicadores e sistemática de acompanhamento, além da aplicação de um novo modelo de gestão, ou seja, instrumentos gerenciais, os quais têm a finalidade de demonstrar a evolução dos indicadores de desempenhos” das unidades envolvidas no planejamento, ou seja, isso

dará publicidade às ações e buscando promover a transparência dos resultados.

Um primeiro conceito a ser destacado é a própria noção de planejamento, como um cálculo que precede e preside a ação. Este alargamento do planejamento para além do cálculo representa um avanço, na medida em que incorpora aspectos de gerência, aspectos organizacionais e a ênfase no momento tático-operacional, ou seja, no planejamento da conjuntura e na avaliação e atualização constante do plano. O planejamento passa a estar intrinsecamente

vinculado à ação e aos resultados/impactos e não somente ao cálculo que antecede a ação (Artmann, 2013, p.4).

Existem três níveis distintos de planejamento: a) **planejamento estratégico** abrange toda a organização e é o planejamento mais amplo; b) **planejamento tático** abrange cada departamento ou unidade da organização; e c) **planejamento operacional** que abrange cada tarefa ou atividade específica.

Quadro 1: Três níveis de planejamento

NÍVEIS DA EMPRESA	PLANEJAMENTO	CONTEÚDO	EXTENSÃO DE TEMPO	AMPLITUDE
Institucional	Estratégico	Genérico e sintético	Longo prazo	Macroorientado. Aborda a empresa como uma totalidade
Intermediário	Tático	Menos genérico e mais detalhado	Médio prazo	Aborda cada unidade da empresa ou cada conjunto de recursos separadamente
Operacional	Operacional	Detalhado e analítico	Curto prazo	Microorientado. Aborda cada tarefa ou operação isoladamente.

Fonte: Nascimento (2015)

Portanto, todo e qualquer tipo de planejamento é e deve ser um processo dinâmico, ininterrupto e de exaustiva atividade de identificação de falhas nos procedimentos e rotinas, revendo o que devem ser periodicamente revisados, aprimorados, atualizados e difundidos com a participação de todos da instituição, por nível hierárquico do mais elevado ao operacionalmente básico.

Todavia, isto não significa que o planejamento é refeito a cada alteração percebida no contexto social ou econômico, pois é necessário que o planejamento possua diretrizes, direcionamento e foco, mantendo uma certa constância de propósitos ao longo de sua execução. Significa dizer que o PPA deve possuir em sua estrutura, possibilidade de readequação aos novos cenários, a medida em que estes se mostram relevantes, isto é, capazes de alterar os dados iniciais do planejamento.

Outrossim, os objetivos, metas e indicadores do PPA como de qualquer tipo de planejamento devem ser revisados ao menos uma vez ao ano em período específico definido pela Secretaria da Fazenda e Planejamento de cada município (Hardt, 2021).

Ainda segundo o autor, nestas ocasiões, toda a estrutura do PPA poderá ser revisada em trabalho conjunto entre os representantes dos órgãos e os servidores da Diretoria de Planejamento responsáveis por cada um deles, conferindo ao PPA maior proximidade à realidade percebida e melhores condições de êxito na execução físico-financeira do plano, melhorando a efetividade das políticas públicas à nível estadual.

3 PLANO PLURIANUAL

Em 1964 é criada a Lei 4.320¹ que dispõem sobre as normas gerais de direito financeiro e adota o modelo orçamentário-padrão para os três níveis de governo. A partir daí, as legislações que a sucederam foram portarias que vieram a complementar a referida Lei.

A Constituição Federal de 1988⁴ insere em seu contexto a necessidade de reformulação desta a partir da intenção de criação de uma lei complementar que vai determinar: exercício financeiro, prazos, vigência, elaboração e organização dos orçamentos, normas de gestão financeira e patrimonial (Giacomini, 2005).

³ A Lei 4.320/64, que neste ano completa 50 anos desde sua promulgação, regula a elaboração e exceção orçamentária da União, Estados, Municípios e o Distrito Federal. Naquela ocasião o “Estatuto das Finanças Públicas”, como é chamada por alguns, representou um marco e promoveu um verdadeiro avanço para a Nação.

⁴ É para esse fim que a própria Constituição Federal de 1988 introduziu um modelo orçamentário para a gestão do dinheiro público no Brasil (veja o artigo 165). O modelo consiste basicamente de três documentos, PPA, LDO e LOA.

A Constituição Federal de 1988 enfatizou o planejamento, introduzindo significativas mudanças na forma de condução do processo orçamentário alienado aos planos municipais e evidenciando a integração dos instrumentos de planejamento financeiro do município. Tais atividades municipais são tão prementes que diversas normas e leis brasileiras que regem a administração pública dedicaram atenção especial a esses pormenores (Rezende, 2010, p.93).

A própria Carta Magna⁵ anuncia uma série de planos nacionais e setoriais que comporiam o esquadro do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, previsto no art. 174, para ser regulamentado por LC.

Segundo o Ministério da Economia, a elaboração do PPA começa a partir de um projeto de lei proposto pelo Poder Executivo, que deve ser submetido ao Congresso Nacional até quatro meses antes do encerramento do primeiro ano de mandato do presidente. O novo Plano é então avaliado e votado pelos congressistas para, em seguida, ser devolvido ainda no

mesmo ano para sanção do presidente. Durante sua vigência, o PPA norteia a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA). A Constituição Federal determina também que os planos e programas nacionais, regionais e setoriais sejam elaborados em consonância com o PPA.

Os primeiros PPAs, no entanto, eram bastante genéricos, com declarações de intenções e projetos amplos. Foi a partir do PPA 2000-2003 que se buscou reposicionar a relação entre o plano e o orçamento, de modo que a programação construída com base em um planejamento de médio prazo pudesse orientar as decisões alocativas.

A partir de então, o PPA passou por várias transformações em termos de processo e metodologia, retratando abordagens distintas para o planejamento. Além disso, foram atribuídas a esse plano várias funções ao longo dos cinco planos já executados e do PPA 2020-2023, enviado ao Congresso em agosto de 2019, que se revezaram no percurso do instrumento.

⁵ O dispositivo constitucional de 1988, no entanto, não começou a operar imediatamente após a promulgação da Magna Carta. Foi necessário grande esforço de atualização das práticas de planejamento, em discussão levada a cabo por um grupo de trabalho interministerial (GTI) em 1997, para que se buscasse a implementação efetiva de um plano que fosse

integrado aos orçamentos e tivesse capacidade de orientar e apoiar a gestão estratégica do governo. Antes disso, os primeiros PPAs pós-Constituição eram meros agregadores de intenções governamentais, sem relação direta com o orçamento.

Logo abaixo tem-se o ciclo de gestão do PPA:

Figura 1: As fases do ciclo de gestão do PPA



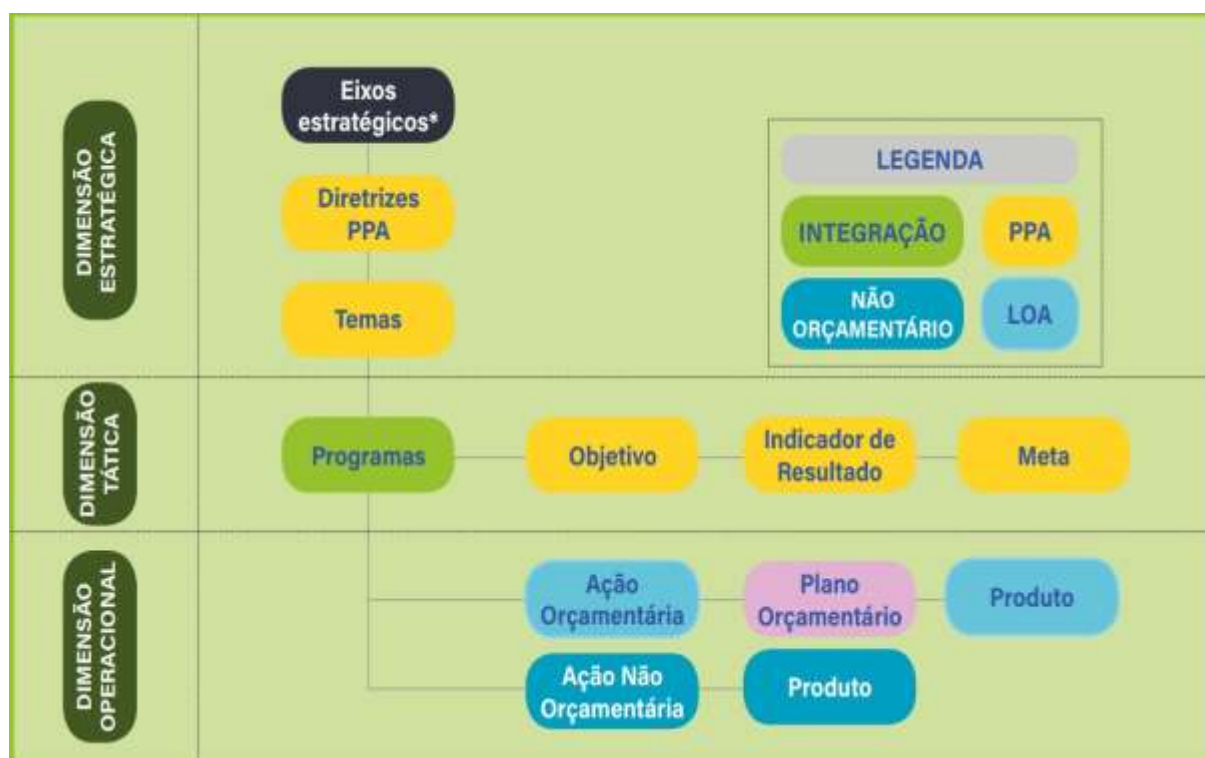
Fonte: Sefaz/TO (2020, p. 17).

O plano tendo programas com objetivos bem definidos, metas de fácil interpretação para cada ação e indicadores, no final de cada ano, a gestão municipal poderia realizar uma prestação de contas à sociedade de suas ações (Hardt, 2021). Com isso aproximando a sociedade à gestão pública e oportunizando a participação em decisões (Rezende, 2010). Além disso, tal “prestação de contas” serviria para acompanhar os programas e corrigir as ações inesperadas, fazendo com que aumente a eficiência e eficácia dos programas.

No ano de 2019, o Tribunal de Contas da União (TCU) identificou falhas na elaboração do PPA para o período de 2020 a 2023 impedindo que ele seja instrumento de planejamento efetivo de médio prazo do Governo Federal. Os problemas encontrados podem inviabilizar o acompanhamento e o atendimento das metas estabelecidas e prejudicar a sustentabilidade fiscal, transparência e efetividade dos programas (BRASIL, 2023).

As principais falhas foram a falta de coerência entre o problema identificado e o resultado esperado do programa e fixação de metas que declaram a entrega de produtos, mas não os resultados a serem alcançados. Houve ainda insuficiência dos indicadores escolhidos e falta de indicador mensurável.

Além das falhas nos programas, o TCU verificou que não há definição clara de competências e capacidades para o monitoramento e a avaliação do PPA.

Figura 2: Visão geral da metodologia do PPA 2020-2023

Fonte: TCU (2019)

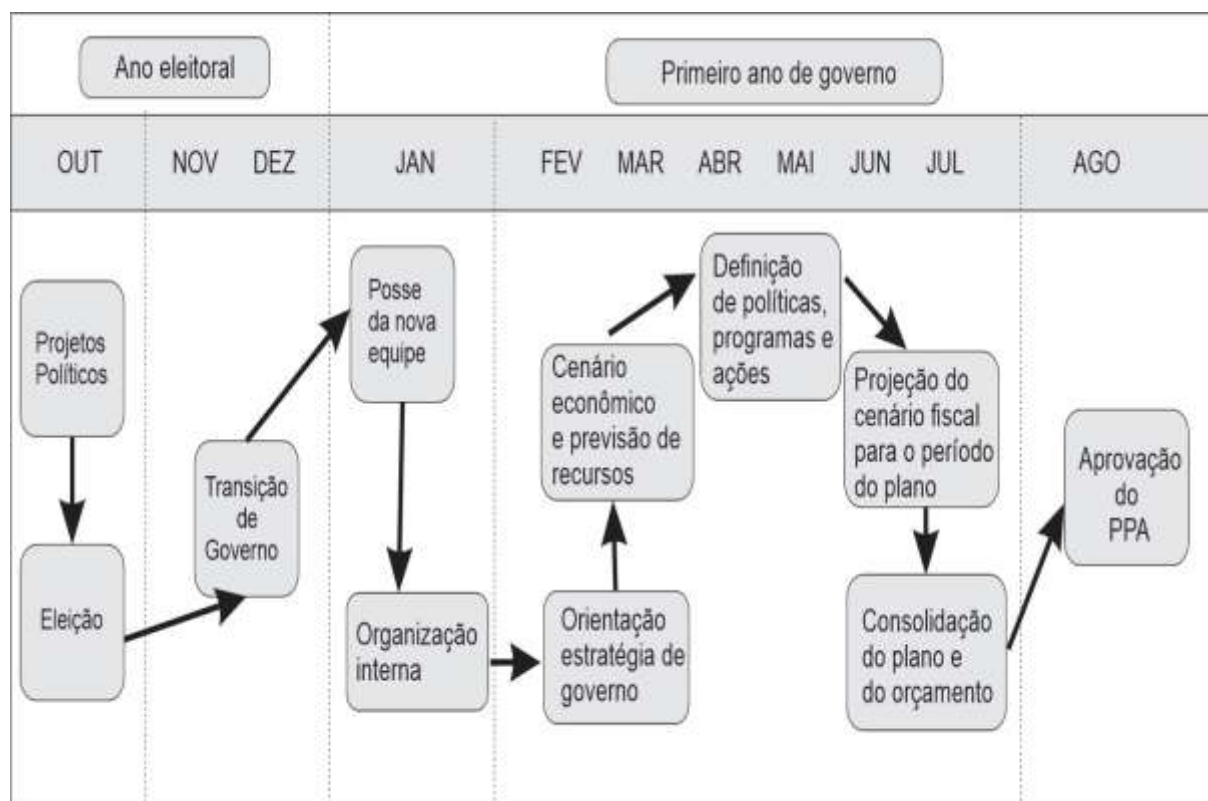
A análise que o TCU faz tem o objetivo de contribuir para que o processo de planejamento governamental resulte em uma proposta que reflita de forma precisa as prioridades de governo e atenda aos preceitos constitucionais (BRASIL, 2023). Essa avaliação do processo de elaboração do plano plurianual, considerado instrumento essencial de planejamento de médio prazo e de monitoramento da atuação do governo federal, dá maior efetividade ao exercício do controle externo.

Para que o poder público possa desempenhar suas funções com critério, é

necessário que haja um planejamento orçamentário consistente, que estabeleça com clareza as prioridades da gestão. Entende-se que os atores responsáveis pela elaboração e gestão dos PPAs⁶ municipais não trazem informações suficientes para que o plano seja utilizado como um instrumento de planejamento, a fim de guiar as ações dos gestores. Logo abaixo, encontra-se a dinâmica da elaboração do PPA:

⁶ O planejamento de médio prazo, concretizado no Plano Plurianual (PPA) e submetido ao Congresso Nacional no primeiro ano de governo, deveria orientar as leis orçamentárias anuais, com o intermédio das leis

de diretrizes orçamentárias que, para além das questões fiscais, deveriam apontar as prioridades do orçamento do ano subsequente.

Figura 3: Fases para construção do PPA

Fonte:Hardt (2021, p. 5).

A partir da figura acima, observa-se que a dinâmica básica para a construção do PPA após a transição de governo é a organização interna, criando uma equipe, ou dedicando setores para serem responsáveis pela elaboração, gestão e monitoramento do plano. O último documento que compõe o PPA são os anexos, em que são apresentados os conjuntos de programas e ações desenvolvidas e pretendidas pela gestão, resumido em quadros e textos, em que

classificam os programas de acordo com objetivos, funções e subfunções.

A criação do PPA e da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)⁷ com o novos instrumento de planejamento do Setor Público foram um primeiro passo para a transformação da “ideia de planejamento voltado única e exclusivamente para o orçamento, para o conceito de planejamento como instrumento de gestão pública eficaz” (Veloso, 2009, p. 6).

⁷ A LDO é elaborada anualmente e tem como objetivo apontar as prioridades do governo para o próximo ano. Ela orienta a elaboração da Lei Orçamentária Anual, baseando-se no que foi estabelecido pelo PPA, ou seja, é um elo entre esses dois documentos. Pode-se dizer que a LDO serve como um ajuste anual das metas colocadas pelo PPA. Algumas das disposições da LDO

são: reajuste do salário mínimo, quanto deve ser o superávit primário do governo para aquele ano, e ajustes nas cobranças de tributos (Blume, 2023). Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/cidadao/entenda/cursopo/planejamento.html>. Acesso em: 19 ago. 2023.

O Plano Plurianual (PPA) está previsto na Constituição Federal de 1988, e foi regulamentado pelo decreto 2.829, de 29 de outubro de 1998. Trata-se de um plano que deve ser feito a cada quatro anos por todas as entidades da federação, Governo Federal, Estados e Municípios, para estabelecer diretrizes, metas e objetivos. O PPA é aprovado pelo legislativo por uma lei quadrienal, sujeita a prazos e ritos diferenciados de tramitação e que tem vigência a partir do segundo ano de um mandato até o final do primeiro ano do mandato seguinte. Assim, todos os governos, inclusive os municipais, ficam obrigados a fazer um planejamento estratégico e seguir as diretrizes e metas estabelecidas no PPA. Dessa forma impede-se a descontinuidade de políticas e obras públicas de importância estratégica para a cidade, estado ou país (Barreto, 2018, *online*).

Enquanto o PPA é um documento de estratégia, pode-se dizer que a LDO delimita o que é e o que não é possível realizar no ano seguinte.

O Plano Plurianual Municipal (PPAM) e o Planejamento Estratégico Municipal (PEM) são instrumentos de planejamento e de gestão de municípios de importância inquestionável, principalmente pelas dificuldades dos recursos financeiros nos municípios, pela necessidade de obediência à Constituição Federal e à Lei de

Responsabilidade Fiscal, pelas exigências do Estatuto da Cidade e da Lei Orgânica Municipal e por pressões dos munícipes e dos interessados na cidade (ou atores sociais). Essas pressões podem ser minimizadas com a elaboração e a implementação do PPAM e do PEM de forma participativa nos municípios, pois podem propiciar o envolvimento coletivo dos cidadãos com seus anseios e, ainda, descentralizar e compartilhar as decisões dos administradores locais (Rezende, 2010. p.93).

Segundo Rezende (2010), o PPA é um instrumento de planejamento e de gestão de municípios de importância inquestionável, principalmente pelas dificuldades dos recursos financeiros nos municípios, pela necessidade de obediência à Constituição Federal e à Lei de Responsabilidade Fiscal⁸, pelas exigências do Estatuto da Cidade e da Lei Orgânica Municipal⁹ e por pressões dos munícipes e dos interessados na cidade (ou atores sociais).

Por várias razões, o arcabouço constitucional não foi regulamentado por Lei Complementar, como se exigia, e, ao longo da década de 1990, o PPA, a LDO e o OGU foram elaborados com base em normas provisórias e incompletas, que não permitiam seu emprego como instrumentos integrados de gestão e de controle das ações do

⁸ A Lei de Responsabilidade Fiscal, oficialmente Lei Complementar nº 101, é uma lei complementar brasileira que visa impor o controle dos gastos da União, estados, Distrito Federal e municípios, condicionando-os à capacidade de arrecadação de tributos desses entes políticos.

⁹ É considerada a lei mais importante, em que cada município realiza a sua própria elaboração e a Mesa Diretora legítima a promulgação. O objetivo é estabelecer as normas básicas gerais para facilitar o funcionamento da administração e dos poderes municipais.

governo federal. Desta maneira, o planejamento surge na administração pública como uma ferramenta de orientação e controle dos gastos públicos, em múltiplos aspectos confundindo-se com a figura do orçamento, sendo até hoje utilizado como base analítica para a sua elaboração (Veloso, 2009, p. 18).

Todavia, essas pressões podem ser minimizadas com a elaboração e a implementação do PPA de forma participativa nos municípios, pois podem propiciar o envolvimento coletivo dos cidadãos com seus anseios e, ainda, descentralizar e compartilhar as decisões dos administradores locais.

A inserção dos conceitos do planejamento estratégico dentro da orientação para a elaboração do PPA permite um maior entendimento sobre as necessidades do setor público em todos os seus aspectos, ou seja, tanto orientado para o atendimento dos clientes cidadãos quanto para os fatores internos inerentes à organização. A visão da instituição pública como um órgão acima da figura do administrador, voltado para seus interesses pessoais, é uma necessidade urgente da sociedade atual. A utilização de técnicas modernas de administração gerencial permitem traçar um novo caminho para a mudança cultural da organização pública. Os novos instrumentos criados a partir da Constituição Federal de 1988 inserem o planejamento como meio orientador para a aplicação de

políticas públicas de qualidade, visando atender a população nas suas principais demandas (Veloso, 2009, p. 6-7).

O esforço de melhoria do PPA não se limita a cada quadriênio, mas estende-se a todo o processo de execução, controle, acompanhamento e posterior revisão durante os quatros anos de vigência, demonstrando que, na nova acepção de planejamento público (Sefaz/TO, 2020).

O PPA deve se posicionar como uma ferramenta estratégica que empreende foco e objetividade aos esforços da gestão pública estadual em direção à melhoria da qualidade de vida da população. Fica evidente que abordagens e funções do plano precisam estar alinhadas para que se potencializem as capacidades do instrumento.

Ademais, o PPA e a ligação com os orçamentos anuais, intermediados pela LDO anual, deveriam ser os orientadores da ação do governo e indicadores para a iniciativa privada. Na ausência de regulamentações específicas, o PPA passou a ser, em verdade, o principal instrumento formal de planejamento do país.

3.1 Planejamento estratégico municipal

O planejamento estratégico municipal é um processo essencial para orientar o desenvolvimento e a gestão de uma cidade de maneira eficiente e sustentável. Este processo envolve a definição de metas e objetivos a

longo prazo, considerando as necessidades e aspirações da comunidade local. Ao incorporar a participação ativa dos cidadãos, líderes comunitários e especialistas, o planejamento estratégico municipal busca alinhar as políticas públicas aos interesses da população, promovendo um ambiente urbano mais inclusivo e equitativo. Ao identificar as potencialidades e desafios locais, os gestores públicos conseguem direcionar recursos de forma estratégica, otimizando o uso dos recursos disponíveis para impulsionar o desenvolvimento socioeconômico, melhorar a infraestrutura urbana e garantir uma melhor qualidade de vida para os residentes

A prática do planejamento nos municípios visa corrigir distorções administrativas, facilitar a gestão municipal, alterar condições indesejáveis para a comunidade local, remover empecilhos institucionais e assegurar a viabilização de estratégias propostas, de objetivos a serem atingidos e de ações a serem trabalhadas.

O Plano Plurianual Municipal (PPAM) é uma peça de planejamento do município e da prefeitura, de médio prazo para conduzir efetivamente o orçamento e os gastos públicos municipais durante a sua vigência; para manter o patrimônio público; e, também, para elaborar investimentos coerentes com as receitas e despesas municipais (Hardt, 2021, p. 11).

O planejamento é uma das funções clássicas da administração científica, é

indispensável esse instrumento ao gestor municipal. Planejar a cidade e a prefeitura é essencial, sendo o ponto de partida para uma gestão municipal efetiva frente à máquina pública, onde a qualidade do planejamento ditará os rumos para uma boa ou má gestão, com reflexos diretos no bem-estar dos munícipes.

Por meio da Lei n. 10257, de 10 de julho de 2001, denominada Estatuto da Cidade foram regulamentados os artigos pertinentes à política urbana. Duas regras remetem ao PPAM, uma relativa ao conteúdo e outra à forma processual. A primeira, tratada em seu Art. 40, estabelece que o PPAM deve obrigatoriamente incorporar as diretrizes e as prioridades do Plano Diretor. E a segunda firma que o PPAM deve constar nos debates, nas audiências e nas consultas públicas de gestão orçamentária participativa (Sefaz/TO, 2020).

O planejamento pode ser entendido como a escolha consciente de ações que aumentem as chances de obter no futuro algo desejado no presente. É uma atividade que orienta possibilidades, arranjos institucionais e políticos. Planejar é um processo, enquanto o plano é um registro momentâneo deste processo e o planejador é seu facilitador.

Além disso, o planejamento estratégico municipal desempenha um papel crucial na promoção da resiliência urbana. Diante dos desafios contemporâneos, como mudanças climáticas, pressões demográficas e crises econômicas, as cidades que adotam

uma abordagem estratégica estão mais bem preparadas para enfrentar essas adversidades. Assim, o planejamento estratégico municipal não apenas guia a alocação eficaz de recursos, mas também fortalece a resiliência das cidades, contribuindo para

um futuro mais sustentável e adaptável às transformações globais. Portanto, a elaboração do PPA inicia-se no início do último ano de vigência do PPA anterior, conforme demonstra a figura.

Figura 4: Período de elaboração e vigência do PPA



Fonte: Sefaz/TO(2020, p. 21).

O ciclo de gestão do PPAM é composto pelas fases: elaboração; implantação; monitoramento; avaliação; e revisão. Compõe-se dos seguintes elementos essenciais: base estratégica; e programas, sejam finalísticos e de apoio administrativo.

Os principais objetivos do PPAM são: definir, com clareza, as metas e prioridades da administração, bem como os resultados esperados; organizar, em programas, as ações de que resulte oferta de bens ou serviços que atendam a demandas da sociedade; estabelecer a necessária relação entre os programas a serem desenvolvidos e a orientação estratégica de governo; nortear a alocação de recursos nos orçamentos anuais, compatível com

as metas e recursos do plano; facilitar o gerenciamento das ações do governo, atribuindo responsabilidade pelo monitoramento dessas ações e pelos resultados obtidos; integrar ações desenvolvidas pela União, Estado e governo local; estimular parcerias com entidades privadas, na busca de fontes alternativas para o financiamento dos programas; explicitar, quando couber, a distribuição regional das metas e dos gastos do governo; dar transparência à aplicação de recursos e aos resultados obtidos (Rezende, 2010, p.96).

Os gestores públicos devem reconhecer que o PPA é um instrumento de planejamento. O reconhecimento do PPA

como um instrumento de gestão pública, no qual todo o poder executivo municipal deve ter conhecimento e envolvimento em suas articulações. Apesar de o PPA servir de base para a elaboração das legislações que regem o orçamento público, ele não é um instrumento orçamentário (Sefaz/TO, 2020).

O PPAM norteia e orienta o governo municipal quanto à realização dos programas de trabalho para o período citado, ressaltando-se que todas as obras que se pretenda no período deverão estar inseridas nesse plano, assim como também os programas de natureza continuada, como, por exemplo, aqueles relacionados com educação e saúde. Dessa forma, qualquer ação governamental municipal somente poderá ser executada durante o ano (execução orçamentária) se o programa

estiver adequadamente inserido no PPAM (Rezende, 2010, p.97).

Ressalta-se que não é o PPA que orienta o orçamento, mas o orçamento que condiciona o plano; norma geral que vem presidindo as discussões sobre o instrumento, subvertendo o princípio constitucional que o criou. O PPA tem como princípios básicos:

- Identificação clara dos objetivos e prioridades do governo;
- Identificação dos órgãos gestores dos programas e órgãos responsáveis pelas ações governamentais;
- Organização dos propósitos da administração pública em programas;
- Integração com o orçamento;
- Transparência.

Figura 5: Dimensões do PPA



Fonte: (Paulo, 2022, p.176).

Além disso, do ponto de vista tático-operacional, três princípios gerais, originalmente positivos, de concepção do desenho institucional do PPA no bojo da CF/1988, não encontraram condições propícias para se realizar, e ainda tem como objetivos:

- Identificar com a máxima clareza e objetividade os grandes problemas, programas, objetivos e metas a serem priorizados pelo governo municipal, bem como os resultados esperados;
- Organizar os programas e ações responsáveis pela oferta de bens e serviços demandados pela sociedade, em especial os segmentos mais fragilizados; e
- Estabelecer critérios para nortear a alocação dos orçamentos anuais.

Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.

Portanto, a equipe envolvida no processo de elaboração do PPA deve ser constituída por membros das principais

secretarias da prefeitura, como educação, saúde, cultura, segurança, para que a fonte no qual os programas são elaborados englobem as perspectivas das diversas áreas, e não estar centrado na área de contabilidade das prefeituras.

Outrossim, deve abordar tanto as questões financeiras e econômicas como as sociais, culturais, políticas e territoriais na área urbana e na área rural, no sentido de que todas suas dimensões sejam compatibilizadas entre si produzindo uma abordagem equilibrada entre elas, visando substituir o pensamento estático da administração pela ideia dinâmica do gerenciamento.

3 A IMPORTÂNCIA DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA ELABORAÇÃO DO PPA

A participação social é o envolvimento da sociedade civil na elaboração, implementação e monitoramento de políticas públicas¹⁰, ou seja, significa que a população tem a oportunidade de influenciar a alocação de recursos públicos e a priorização das políticas governamentais.

Desta feita, a sociedade civil desempenha um papel crucial na elaboração do Plano Plurianual (PPA) municipal, sendo um elemento essencial entre os cidadãos e o poder público, pois é um município é um

¹⁰ É um direito previsto na Constituição e fundamental para a construção de uma sociedade mais democrática.

processo complexo que demanda a participação ativa e engajada da sociedade civil. A importância dessa participação reside no fato de que a sociedade civil é composta por diversos segmentos, representando uma ampla gama de interesses e necessidades da população. Ao envolver os cidadãos nesse processo, assegura-se que o PPA reflita de maneira mais precisa as demandas reais da comunidade.

3.1 Benefícios da inclusão da sociedade na construção dos planos governamentais

A sociedade civil desempenha um papel crucial na identificação de prioridades e na definição de metas a serem contempladas no PPA. Através de consultas públicas, audiências e mecanismos participativos, os cidadãos têm a oportunidade de expressar suas preocupações e contribuir com ideias para o planejamento estratégico do município. Isso contribui para a construção de políticas mais inclusivas e alinhadas com as expectativas da população, e ainda:

- **Fortalecimento da democracia:** fortalece a democracia ao ampliar a participação popular nas decisões do governo;

- **Ampliação da transparência e da prestação de contas:** torna o processo de alocação de recursos mais transparente e incentivando a prestação de contas pelos governantes;
- **Maior legitimidade das políticas públicas:** aumenta a legitimidade das políticas públicas, pois os cidadãos têm voz na definição das prioridades governamentais.

Além disso, a participação da sociedade civil no PPA promove a transparência e a *accountability*¹¹ no processo decisório. A abertura para a participação dos cidadãos fortalece a relação entre governo e sociedade, criando um ambiente propício para o acompanhamento e a fiscalização das ações governamentais. Esse engajamento ativo contribui para a construção de uma gestão mais democrática e responsável.

Por outro lado, assim como tem benefícios, há também desafios e obstáculos

- **Barreiras culturais e institucionais:** a falta de cultura democrática e a baixa capacidade institucional podem limitar a participação

¹¹ É a mesma coisa que responsabilização, a qual remete à obrigação de membros de um órgão administrativo ou representativo de prestar contas a instâncias controladoras. Também conhecida como prestação de

contas, significa que quem desempenha funções de importância na sociedade deve responder pelas suas ações.

social no PPA;

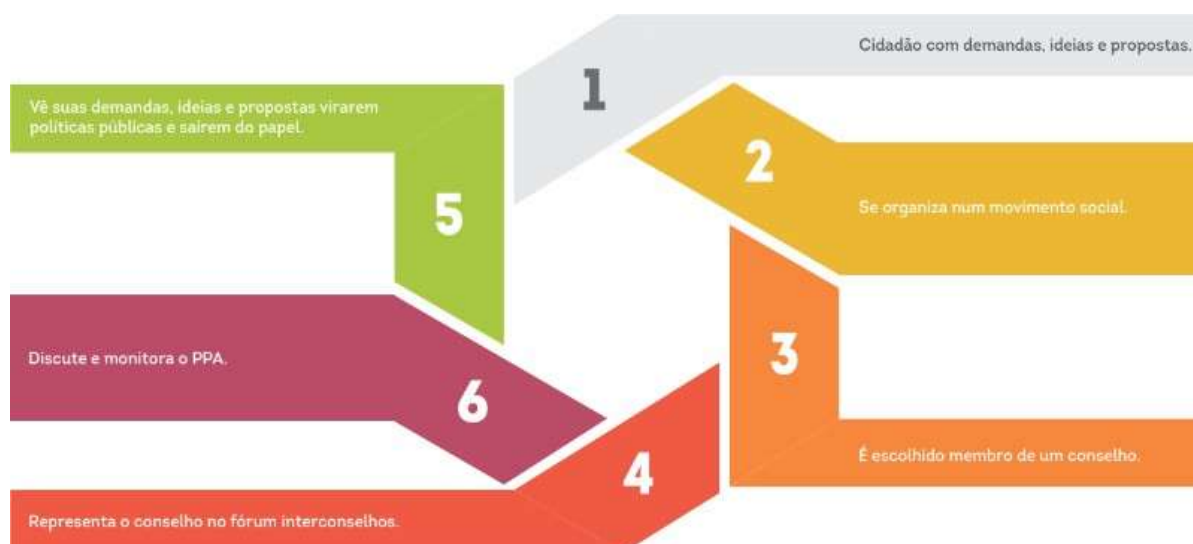
- **Desigualdade de acesso e representatividade:** o acesso à informação e a participação social no PPA não é igualmente distribuído. Grupos marginalizados podem não ter seus interesses adequadamente representados nos processos participativos;
- O acesso à informação e a participação social no PPA não é igualmente distribuído. Grupos marginalizados podem não ter seus interesses adequadamente representados nos processos participativos;
- **Capacitação e mobilização da sociedade civil:** é fundamental investir na formação e mobilização dos cidadãos para aumentar a consciência cidadã, a cultura democrática e a participação

social no PPA;e

- **Garantia de espaços e mecanismos de participação democrática:** é preciso ampliar e garantir espaços de diálogo entre poder público e sociedade civil para incentivar a participação social.

A diversidade de perspectivas presentes na sociedade civil enriquece o debate durante a elaboração do PPA. Diferentes grupos sociais, organizações não governamentais e movimentos podem oferecer insights valiosos sobre as demandas específicas de suas comunidades. Isso permite que o PPA contemple as nuances locais e promova políticas mais adaptadas às características e necessidades particulares de cada região.

Ao incluir a sociedade civil no processo de elaboração do PPA, fortalece-se a legitimidade das políticas públicas. Logo abaixo tem-se o esquema de processo participativo da população na modalidade presencial nas reuniões plenárias abertas à população:

Figura 6: Processo da participação social

Fonte: Paulo (2022, p.173).

A participação direta dos cidadãos na definição das estratégias e ações a serem implementadas aumenta a aceitação e o apoio da comunidade às medidas adotadas pelo governo municipal. Isso contribui para a efetividade das políticas, uma vez que são construídas em conjunto com os beneficiários finais (Nascimento, 2025).

A sociedade civil desempenha um papel ativo na monitorização e avaliação das ações previstas no PPA. Ao acompanhar a execução do plano, os cidadãos podem identificar eventuais desvios, inconsistências ou lacunas nas políticas públicas. Esse monitoramento constante é essencial para garantir a eficácia das ações e possibilitar ajustes ao longo do período de vigência do PPA, assegurando que as metas sejam alcançadas de forma eficiente (Sefaz/TO, 2020).

A participação da sociedade civil no PPA contribui para a educação cívica e o

fortalecimento da consciência política dos cidadãos. Envolvendo-se ativamente no processo de planejamento, os cidadãos passam a compreender melhor o funcionamento do governo e suas responsabilidades. Isso cria uma cultura de participação cidadã e fortalece a democracia no nível local.

A sociedade civil, por meio de suas demandas e propostas, pode influenciar na alocação de recursos e na priorização de setores específicos no PPA. Essa influência é fundamental para garantir que o orçamento municipal esteja alinhado com as reais necessidades da população, promovendo a eficiência na aplicação dos recursos públicos.

A participação da sociedade civil no PPA contribui para a construção de uma visão de longo prazo para o desenvolvimento do município. Ao envolver os cidadãos no planejamento estratégico, as decisões tornam-se mais sustentáveis e orientadas para

o bem-estar comum, considerando as futuras gerações e promovendo um desenvolvimento equitativo e duradouro.

Em resumo, a importância da sociedade civil na elaboração do PPA no município reside na sua capacidade de enriquecer o processo decisório, garantir a representatividade das diversas vozes da comunidade, promover a transparência (Blume, 2023), fortalecer a legitimidade das políticas públicas, permitir o monitoramento constante e contribuir para uma gestão mais democrática e eficiente. O engajamento ativo dos cidadãos no planejamento municipal é essencial para construir uma sociedade mais justa, participativa e orientada para o bem comum.

Em conclusão, a participação ativa da sociedade civil na elaboração do Plano Plurianual (PPA) no âmbito municipal é um elemento crucial para o fortalecimento da democracia e a efetivação de políticas públicas que atendam às reais necessidades da população. Ao abrir espaços para o diálogo e envolver os cidadãos no processo de tomada de decisões, os governos municipais garantem uma representatividade mais ampla e diversificada, considerando as múltiplas perspectivas presentes na sociedade.

A transparência e *accountability* são fundamentais na construção de uma relação sólida entre governantes e governados. A participação da sociedade civil no PPA promove a prestação de contas,

possibilitando que os cidadãos compreendam o planejamento estratégico do município, os recursos alocados e as metas estabelecidas (Brasil, 2023). Essa transparência não apenas fortalece a confiança na gestão pública, mas também permite que a comunidade exerça um papel ativo na fiscalização da implementação das políticas propostas.

Ao envolver a sociedade civil na elaboração do PPA, o governo municipal assegura que as políticas sejam mais inclusivas e alinhadas com as expectativas da população (Alves, 2021). A diversidade de perspectivas trazida pelos cidadãos enriquece o debate, garantindo que o planejamento contemple as especificidades locais e promova um desenvolvimento equitativo. Dessa forma, as políticas públicas têm maior probabilidade de serem bem-sucedidas, uma vez que são moldadas em conjunto com os verdadeiros beneficiários.

Ademais, a construção de uma visão de longo prazo para o município é outro aspecto vital resultante da participação da sociedade civil no PPA (Rezende, 2010). Ao envolver os cidadãos no planejamento estratégico, as decisões tornam-se mais sustentáveis, orientadas para o bem-estar comum e alinhadas com as necessidades das gerações presentes e futuras (Santos, 2018). Esse comprometimento coletivo é essencial para a construção de um legado duradouro que promova o desenvolvimento equilibrado e sustentável do município.

Em última análise, a importância da sociedade civil na elaboração do PPA transcende os limites de um simples processo administrativo (Roma, 2016). Ela representa um compromisso com a construção de uma sociedade mais participativa, transparente e justa, onde o poder de decisão é compartilhado entre governantes e cidadãos. Ao reconhecer e valorizar a contribuição da sociedade civil, os municípios estão investindo no fortalecimento da democracia e na construção de um futuro mais promissor para todos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O PPA como instrumento de planejamento estratégico deveria trazer elementos de apoio à gestão, visualizando alcançar os objetivos aceitos, assim como resolução de problemas, trazidos pela sociedade, uma vez que ele direciona a relação entre a Gestão e o Planejamento Estratégico do município. O relacionamento é balizado pela função finalística de todos os Órgãos da Administração Pública Federal (APF), inclusive por meio da execução de verba orçamentária.

A participação da sociedade civil na elaboração do PPA municipal representa um avanço significativo na construção de políticas públicas mais inclusivas e alinhadas às reais necessidades da população. Ao longo do processo de consulta e diálogo, as diversas vozes da sociedade civil têm a oportunidade

de expressar suas demandas, contribuindo para a formulação de metas e prioridades que reflitam de maneira mais precisa a diversidade de interesses e desafios enfrentados pela comunidade local. Essa abordagem colaborativa não apenas fortalece a legitimidade do PPA, mas também fomenta um senso de coletividade, empoderando os cidadãos e estabelecendo as bases para uma governança mais transparente e responsável.

Contudo, é essencial destacar que a efetiva participação da sociedade civil no processo de elaboração do PPA demanda mecanismos democráticos robustos e um ambiente propício ao engajamento cidadão. A promoção de espaços inclusivos, a divulgação eficaz das etapas do processo e o incentivo à participação ativa são elementos cruciais para assegurar que a diversidade de perspectivas seja adequadamente representada. Além disso, é imperativo que os gestores públicos estejam abertos a acolher as contribuições da sociedade civil de forma verdadeira, incorporando essas sugestões de maneira efetiva no plano, de modo a garantir que ele seja genuinamente reflexo das aspirações e necessidades da comunidade.

À medida que os processos vão acontecendo e que os avanços são alcançados, o nível de exigência das pessoas que vivenciam os processos passam a ser cada vez maior. E, portanto, o PPA tem grande importância para o gestor público, porque além de tudo que foi mencionado ao longo deste trabalho, enfatiza-se que sua

estratégia é promover a continuidade administrativa, estabelecendo as prioridades daquela gestão, apresentando o planejamento de quanto se pretende investir em saúde e educação, por exemplo, e prevê de onde virá a arrecadação e como se darão as condições para os objetivos traçados.

Salienta-se a importância da participação popular na elaboração do orçamento público municipal. Um dos grandes problemas enfrentados pela administração pública sobre este assunto é que muitos orçamentos governamentais são realizados a portas fechadas, dentro dos gabinetes dos governantes pela administração ou o comparecimento de insignificante número de pessoas em audiências públicas e ou reuniões feitas exclusivamente nos bairros para discutir os anseios dos moradores.

Verifica-se que este processo integrado de planejamento e orçamento público tem a intenção de organizar o desempenho do governo em programas, como principal mecanismo de suas ações aos cidadãos, e principalmente, estabelecer metas a serem alcançados pela administração ao longo de sua execução.

Em última análise, a participação da sociedade civil na elaboração do Plano Plurianual municipal não apenas fortalece a democracia local, mas também potencializa a eficácia das políticas públicas ao ancorá-las nas realidades e anseios da população. Essa abordagem colaborativa cria uma sinergia

entre governo e sociedade, promovendo uma administração mais responsiva e centrada nas demandas reais da comunidade, contribuindo, assim, para o desenvolvimento sustentável e a melhoria da qualidade de vida para todos os cidadãos envolvidos.

Ademais, caso haja incoerências entre o que foi planejado dentro do PPA e os resultados obtidos em um dado período, todas as ações identificadas como deficientes devem passar por um processo de revisão, para que sejam encontradas soluções para os gargalos que atrapalham o andamento dos objetivos previamente estabelecidos.

REFERÊNCIAS

ALVES, Giselle Borges; CAMPOS, Gevair. As conexões entre direito, tecnologia e mercados. **Revista Reflexão e Crítica do Direito**, v. 9, n. 2, p. 83-107, jul./dez. 2021 ISSN 2358-7008.

ARTMANN, Elizabeth. **O planejamento estratégico situacional no nível local: um instrumento a favor da visão multisetorial**. Disponível em: <www6.ensp.fiocruz.br/oplanejamento/estrategicosituacionalnonivellocaluminstrumentoafavordavisãomultisetorial.pdf>. Acesso em: 16 dez. 2023.

BAZE, Frank. **A Importância do Planejamento Estratégico para as organizações**. Disponível em:

<<http://www.administradores.com.br/artigos/economia-e-financas/a-importancia-do-planejamento-estrategico-para-as-organizacoes/50859/>>. Acesso em: 16 out. 2023.

BARRETO, A. O. **O que é o plano plurianual municipal?** Disponível em:

<<http://www.gestaopublica.org.br/o-que-e-o-plano-plurianual-municipal/>>. Acesso em 01 jul. 2023.

BLUME, Bruno André. **PPA, LDO e LOA:** as 3 siglas que definem o orçamento do governo. Disponível em:<https://politize.com.br/ppa-ldo-loa-3-siglasquedefinem-orcamento-governo/>. Acesso em 11 dez. 2023.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **TCU acompanha processo de elaboração do PPA 2020-2023.** Disponível

em:<https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-acompanha-processo-de-elaboracao-do-ppa-2020-2023.htm>.

Acesso em 27 dez. 2023.

BRITO, Tatiana. Maria. **A contribuição do planejamento estratégico 2008/2011 do Ministério Público do Estado do Ceará para a realização de sua missão institucional.** Disponível em:

<www.mpce.mp.br/publicacoes/06_Tatian

a.Maria.Rodrigues.Brito.pdf>. Acesso em: 26 dez. 2023.

DAMAZIO, Luciana Faluba; **GONÇALVES, Carlos Alberto (Orgs.). Desafios da gestão estratégica em serviços de saúde:** caminhos e perspectivas. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

DRUCKER, Peter. **Introdução à Administração.** São Paulo: Pioneira, 1984.

FERREIRA, Maraísa Angélica *et al.* A importância do planejamento estratégico para o crescimento das empresas. **Revista de Ciências Empresariais**, v. 2, n.1, p.34-39, jan./jun. 2005.

FIGUEIREDO, Sandra.; FABRI, Pedro Ernesto. **Gestão de Empresa Contábeis.** 1ª ed. São Paulo: Atlas, 2000.

GIACOMONI, James. **Orçamento público.** 13ª ed. ampliada, revista e atualizada. São Paulo: Atlas, 2005.318p.

HARDT, Jonathan Dias. **O plano plurianual como instrumento de planejamento estratégico municipal.** Pelotas, 2021.

MORESI, Eduardo. **Metodologia da pesquisa.** Universidade Católica de Brasília. Brasília, 2003.

NASCIMENTO, Luiz Hermínio do. **Dissertação (Mestrado em Gestão de**

Empresas). Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias. Lisboa, 2015.

OLIVEIRA, Simone da Silva. **A influência do profissional médico na gestão hospitalar**. Monografia (Graduação em Administração). Universidade Federal de Alagoas. Maceió, 2011.

PAULO, Luiz Fernando Arantes. O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica. **Revista do Serviço Público**, p.171-187. Abr./jun., 2010.

PREDEBON, E. A.; SOUSA, P. D. B. **As organizações, o indivíduo e a gestão participativa**. In: II SEMINÁRIO CCSA/UNIOESTE - Ciências Sociais Aplicadas na Era dos Serviços. Cascavel, 2003.

REZENDE, Denis Alcides. Integração do Plano Plurianual Municipal e o Planejamento Estratégico Municipal: proposta e experiência de um município paranaense. **Revista Redes**, Santa Cruz do Sul, v. 15, n. 2, p. 92 - 119, maio/ago. 2010.

RODRIGUES, Eduardo Henrique Kruel. O direito antitruste na economia digital: implicações concorrenciais do acesso a dados. Dissertação. Mestrado em Direito. **Universidade de Brasília**. Brasília, 2016. Disponível em:

<<https://repositorio.unb.br/handle/10482/20530>>. Acesso em: 06 ago. 2023.

ROMA, Bruno Marques Bensal; SILVA, Rodrigo Freitas da. O desafio legislativo do bitcoin. **Revista de Direito Empresarial**. v. 20. ano 4. p. 109-128. São Paulo: Ed. RT, novembro, 2016.

SANTOS, Andréia. **Privacidade em perspectivas: O Impacto do Big Data e dos Algoritmos nas Campanhas Eleitorais**. Organizadores: Sérgio Branco e Chiara de Teffé. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

SECRETARIA DA FAZENDA E PLANEJAMENTO DO TOCANTINS. **Manual de Elaboração do Plano Plurianual 2020-2023: Conceitos e Método**. Disponível em:

<https://central3.to.gov.br/arquivo/522562/>. Acesso em: 18 set. 2023.

VELOSO, Leonardo Borges. **O planejamento estratégico no contexto de elaboração do plano plurianual municipal**. Monografia (Especialização em Administração Pública). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2009.

YUKL, Gary. **Leadership in organizations**. New Jersey: Pearson Prentice Hall, 2005.