



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO JOÃO DEL-REI
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

Andre Mafra Calderan

ANÁLISE DA FORMULAÇÃO ESTRATÉGICA DE GOVERNOS
MUNICIPAIS DA MICRORREGIÃO DE LIMEIRA-SP: UM ESTUDO
ATRAVÉS DOS PLANOS PLURIANUAIS.

MATÃO
2018

ANDRE MAFRA CALDERAN

ANÁLISE DA FORMULAÇÃO ESTRATÉGICA DE GOVERNOS
MUNICIPAIS DA MICRORREGIÃO DE LIMEIRA-SP: UM ESTUDO
ATRAVÉS DOS PLANOS PLURIANUAIS.

Monografia apresentada à Universidade
Federal de São João del-Rei como parte
dos requisitos para obtenção do título de
Especialista em Gestão Pública.

Orientadora: Profa. Dra. Elizete Antunes
Teixeira Nogueira

MATÃO
2018

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço à minha família pelo constante apoio e afeto, em especial à minha irmã, Andrea Calderan, por me avisar da abertura do edital para a realização do curso.

Às minhas amigas Bárbara Isaque Rafael e Nathália Karnauchovas, da AIESEC Vale do Paraíba, por acreditarem no meu potencial, pela parceria no trabalho e no alcance de sonhos, na expectativa da construção de um mundo melhor.

À Universidade Federal de São João del-Rei e sua equipe, em especial, à equipe do NEAD, pela oportunidade oferecida para a realização do curso.

À tutora do pólo presencial de Matão, Mara Olivia Cavicchioli Pontes pela sensibilidade e atenção ao longo dessa trajetória, pela proatividade e antecipação no trabalho como tutora e, principalmente, pela motivação que nos manteve presentes até o final do curso.

À minha orientadora, Profa. Dra. Elizete Antunes Teixeira Nogueira pela atenção, pelas trocas de conhecimentos, e aposta em meu potencial desde o início da orientação.

À todas as professoras e professores da Universidade Federal de São João del-Rei que contribuíram para a minha formação neste curso.

E a todos, que de alguma maneira, contribuíram com a minha formação.

“-Meu jovem amigo, a civilização não tem nenhuma necessidade de nobreza ou de heroísmo. Essas coisas são sintomas de incapacidade política.”
Aldous Huxley, em *Admirável Mundo Novo*

CALDERAN, Andre M. **Análise da Formulação Estratégica de Governos Municipais da Microrregião de Limeira-SP**: Um estudo através dos Planos Plurianuais. 2018. Monografia apresentada à Universidade Federal de São João del-Rei como parte dos requisitos para obtenção do título de Especialista em Gestão Pública, 2018.

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo analisar a formulação estratégica, ou seja, como se percebe o grau de *compliance* e a qualidade dos elementos estratégicos de governos municipais da microrregião de Limeira, no Estado de São Paulo, através de seus planos plurianuais (PPA), uma vez que este instrumento, que possui o objetivo de orientar as ações governamentais, definir programas e metas em meio à complexidade do cenário organizacional no setor público e ao crítico cenário fiscal brasileiro, adquirindo assim uma importante e paradigmática propriedade estratégica, política e administrativa, ainda, porém, pouco explorada na literatura especializada. Para essa análise fora proposta a construção de um modelo analítico baseado em uma matriz, de modo que suas variáveis descrevessem um diagnóstico sobre o cumprimento legal, a própria formulação estratégica e a integração entre planejamento e orçamento através dos PPAs dos municípios avaliados. De modo geral, os municípios avaliados apresentaram elevado grau de *compliance* e integração entre planejamento e orçamento, entretanto, é possível perceber que a concepção que estes fazem deste instrumento é ainda pouco estratégica e mais técnico-determinista, ou seja, com maior foco no planejamento orçamentário e no cumprimento legal, do que na definição de prioridades ou ações estratégicas para o alcance dos macro objetivos dos mandatos de governo.

Palavras-chave: Políticas de Gestão. Plano Plurianual. Formulação Estratégica.

CALDERAN, Andre M. **Análise da Formulação Estratégica de Governos Municipais da Microrregião de Limeira-SP**: Um estudo através dos Planos Plurianuais. Monografia apresentada à Universidade Federal de São João del-Rei como parte dos requisitos para obtenção do título de Especialista em Gestão Pública, 2018.

ABSTRACT

The objective of this paper is to analyze the strategic formulation, that is, how the degree of compliance and the quality of the strategic elements of municipal governments of the Limeira microregion in the State of São Paulo are perceived through its pluriannual plans (PPA) since this instrument, which aims to guide government actions, defines programs and goals in the midst of the complexity of the organizational scenario in the public sector and the critical Brazilian fiscal scenario, thus acquiring an important and paradigmatic strategic, political and administrative property, still is, however, little explored in the specialized literature. For this analysis it was proposed the construction of an analytical model based on a matrix, so that its variables described a diagnosis about legal compliance, the strategic formulation itself and the integration between planning and budget through the PPAs of the municipalities evaluated. In general, the municipalities evaluated presented a high degree of compliance and integration between planning and budget, however, it is possible to perceive that the conception that these make of this instrument is still not very strategic and more technical-deterministic, in other words, with a greater focus on planning budgetary and legal compliance, than in the definition of priorities or strategic actions to reach the macro objectives of government mandates.

Keywords: Public Management Policies. Pluriannual Plan. Strategic formulation.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	1
2. OBJETIVOS	5
2.1. GERAL:	5
2.2. ESPECÍFICOS:.....	5
3. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	6
3.1. A REDEMOCRATIZAÇÃO BRASILEIRA E A ADOÇÃO DE INSTRUMENTOS ORÇAMENTÁRIAS COMO SUPORTE AO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E À DESCENTRALIZAÇÃO	6
3.2. O SISTEMA ORÇAMENTÁRIO COMO PARTE DO SISTEMA DE PLANEJAMENTO	9
3.2.1. O PLANO PLURIANUAL (PPA).....	12
3.2.2. A LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS (LDO)	16
3.2.4. O CICLO ORÇAMENTO-PLANEJAMENTO-GESTÃO	17
4. METODOLOGIA E CONTEXTUALIZAÇÃO DA MICRORREGIÃO DE LIMEIRA - SP - E SEUS MUNICÍPIOS	20
4.1. O PROCESSO DE FORMULAÇÃO ESTRATÉGICA EM GOVERNOS SUBNACIONAIS.....	21
4.2. METODOLOGIA PARA DELIMITAÇÃO DE CARACTERES ANALÍTICOS DE FORMULAÇÃO ESTRATÉGICA.....	23
5. RESULTADOS E DISCUSSÕES.....	31
5.1 - A FORMULAÇÃO ESTRATÉGICA NOS MUNICÍPIOS DA MICRORREGIÃO DE LIMEIRA ATRAVÉS DOS PPAs	31
5.1.1. LIMEIRA	37
5.1.2. IRACEMÁPOLIS.....	38
5.1.3. LEME	39
5.1.4. CORDEIRÓPOLIS.....	40
5.1.5. CONCHAL.....	40
5.1.6. SANTA CRUZ DA CONCEIÇÃO	41
5.1.7. ARARAS	42
5.1.8. SANTA GERTRUDES	42
6. CONCLUSÃO.....	44
REFERÊNCIAS.....	46

1. INTRODUÇÃO

O conjunto de ações estruturantes adotadas pelos governos em relação ao serviço público, aos seus processos de modelagem organizacional e ao *modus operandi* dos sistemas que compõem suas atividades, tais como os de planejamento, orçamento, recursos humanos, compras e controle, e outras atividades sistêmicas de um governo, caracterizam as chamadas políticas de gestão pública, que se traduzem implicitamente no cotidiano das organizações públicas e, por vezes, não se configuram como um objeto de preocupação de muitos atores políticos importantes, ora por se tratarem de políticas-meio, difusas entre as várias organizações (sem uma finalidade muito bem explicitada), ou, por exigirem certo rigor técnico. (GAETANI, 2008; GOMES, 2010; CALDERAN, CAPELLA, 2013). A eficiência e produtividade dos governos é tema recorrente no campo teórico da Administração Pública. Desta forma, na órbita da formulação dessas políticas, é possível verificar a participação de diversos atores, detentores de conhecimento especializado e expertise técnica organizados em setores públicos e privados, desempenhando um papel importante na análise e proposição de ferramentas para a solução de problemas governamentais. Este fato foi motivo de interesse e atenção do aluno-pesquisador, e traduzido em estudos anteriores¹, como em sua análise sobre os chamados “atores do conhecimento”², trabalho que motivou a construção da presente pesquisa, na medida em que buscará identificar a qualidade dos elementos estratégicos do setor público, através da formulação de uma política de gestão.

Atualmente, diversos pesquisadores têm se debruçado na compreensão dos modelos de gestão vigentes no setor público e na sua construção como campo de estudos. A Nova Gestão Pública, também referenciada como Administração Pública Gerencial, um dos modelos de gestão pública que se aproxima do presente estudo

¹ Calderan, Capella (2013), “Atores do Conhecimento e Formulação de Políticas Públicas: Uma Análise sobre o Instituto Publix”.

² No processo de produção de políticas, a influência de diferentes atores, governamentais ou não, são amplamente consideradas, sobretudo, dos “atores do conhecimento” que “atuam como intermediários, ou agentes, entre o conhecimento e as políticas” (BID, 2007), destacando-se na produção de ferramentas e soluções, para problemas enfrentados pelo governo, principalmente, de caráter técnico específico. Na ampla gama de atores do conhecimento, destacam-se: as *think-tanks*, consultorias especializadas, institutos vinculados a grupos de interesse, organismos internacionais, centros de análise e pesquisa, escritórios de assessoramento legislativo, dentre outros.

na medida em que considera modelos de mercado e da economia da *public choice* em sua teoria, elementos presentes no cotidiano do setor público contemporâneo. Aliada à ela, a Análise de Políticas Públicas, também concernente à metodologia do presente trabalho, aponta as organizações públicas e suas proposições como componentes do processo da política pública, ou seja, de um escopo político-administrativo amplo, que por sua vez traz uma conciliação entre os campos da administração e da política (DENHARDT, 2008). Esta convergência coloca o papel dos atores, arenas e das organizações que compõem o processo da política pública em destaque, desde a sua formulação até os esforços de sua implementação, o que impacta diretamente o resultado final esperado das políticas públicas.

Os modelos de gestão pública aqui brevemente citados contextualizam o cenário da construção do campo da administração pública há pelo menos 50 anos, principalmente nos Estados Unidos e Europa. Entretanto, estas contribuições se tornaram mais evidentes no Brasil a partir da segunda metade da década de 80, em seu período de redemocratização (FARAH, 2016). Foi também nesta época que, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, em seu artigo 165º, ficara instituída a realização do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a da Lei Orçamentária Anual (LOA) representando um importante instrumento para a consecução das estratégias que nortearão a agenda de um governo durante o horizonte temporal de quatro anos, caracterizando também a transição entre dois momentos de gestão.

O objetivo de orientar as ações governamentais, definir programas e metas em meio à complexidade do cenário organizacional no setor público, garantem ao PPA, em especial, uma importante e paradigmática propriedade estratégica, política e administrativa. Olencki et al. (2017) propõem um importante referencial analítico-metodológico para a avaliação da estratégia através deste instrumento (PPA), destacando dois processos distintos à esta análise no contexto das organizações: os processos de formulação e formação estratégicas. O primeiro, ao qual se refere este trabalho, busca abordar a “lógica prescritiva e formal de compreensão da realidade e de estabelecimento de estratégias [...] decorrentes de estratégias pretendidas, deliberadas e explícitas” (OLENSCKI et al., 2017). O segundo, por sua vez, inclina-se ao olhar empírico, à análise de estudos de caso e seus “processos de aprendizado institucional, de conflito e cooperação entre instâncias políticas e administrativas, e de transformação, adaptação ou enraizamento de práticas

organizacionais de caráter estratégico [...]” (*Idem*, 2017). Embora estes mesmos autores destaquem a escassez de estudos que integram ambas perspectivas analíticas, o presente estudo buscará apresentar uma contribuição para a análise sobre a formulação estratégica em municípios da microrregião de Limeira, no Estado de São Paulo, elemento integralizador da análise da densidade macroestratégica destes municípios, ou seja,

“o grau com que: percebam-se os conteúdos do PPA nas leis e execuções orçamentárias, os quais, também em caso de alterações, sejam explícitos/transparentes e justificados, e o PPA apresente subsídios estratégicos por meio de objetivos, justificativas, metas físicas e financeiras, e indicadores de políticas públicas e de gestão consistentes e claros para as realidades institucionais e temáticas a que eles pertençam ou refiram”. (OLENSCKI et al., 2017)

Apesar da importância dos estudos sobre a formulação estratégica e da relevância do PPA na orientação da ação governamental, as análises produzidas no Brasil sobre esta temática são ainda bastante escassas. No campo da administração pública, as pesquisas sobre o papel estratégico do PPA em governos subnacionais ainda é um tema que carece de investigação. Por outro lado, a ampla literatura sobre as políticas de gestão desenvolvidas no Brasil adota frequentemente um caráter descritivo, a partir da avaliação de programas governamentais, dos relatos sobre os conteúdos de programas e projetos no bojo de mudanças em políticas específicas, ou por meio da discussão dos resultados obtidos com a implementação. Outra parcela da bibliografia caracteriza-se por oferecer análises altamente prescritivas, procurando apontar receitas para um “bom governo”, estando centradas, sobretudo, na seleção e recomendação de técnicas administrativas consideradas eficientes para o aumento do desempenho governamental. (CALDERAN, CAPELLA, 2013)

Diante deste quadro, a reflexão sobre a formulação estratégica via PPA se faz oportuna e necessária, contribuindo para a construção de um instrumental analítico ainda inédito para a área de Administração Pública, na medida em que, através dele será possível verificar a relevância de tais documentos na orientação e gestão estratégica das ações governamentais, em que nível e de que maneira as informações contidas nestes documentos são relevantes para o governo, tendo em vista seus aspectos estratégicos constitutivos: tais como, objetivos, justificativas, metas fiscais e financeiras, e o uso de indicadores específicos. Ressalta-se aqui, entretanto, o fato de que o PPA é construído em um momento anterior ao próprio

início da gestão, representando um desafio entre o planejado e o executável, tornando-se suscetível à alterações e até mesmo à sua desconsideração no planejamento estratégico governamental, desconfigurando-se, assim, como o único ou o principal instrumento de orientação estratégica de um governo ou mandato, embora sua elaboração seja mandatória. Deste modo, ao decorrer do presente trabalho, espera-se também discutir estas problemáticas.

A microrregião escolhida apresenta características únicas por possuírem proximidade geográfica e, em muitos casos, apresentarem integração na oferta e execução de serviços públicos, que caracterizam elementos estratégicos para governos estaduais e municipais. As diferenças demográficas de cada município são entendidas no presente trabalho como um elemento positivo, uma vez que possibilitam a análise de diferentes realidades e poderão responder às diferentes questões deste estudo, que busca determinar a realidade, as perspectivas e os limites no planejamento estratégico destes municípios via PPA.

Por fim, este estudo apresenta a criação de um modelo comparativo entre os municípios, que se torna interessante, uma vez que, conforme apresentado anteriormente, os municípios fazem parte de uma mesma região político-administrativa, caracterizada pela proximidade geográfica, o que pode vir a favorecer o intercâmbio de conhecimentos técnicos à reprodução de novos documentos, bem como o de integração de políticas públicas regionais, considerando a hipótese de que haja uma grande diferença nos modelos adotados para a construção do PPA em cada município e uma compreensão da importância estratégica deste documento.

2. OBJETIVOS

2.1. GERAL:

- Analisar a formulação estratégica dos municípios da microrregião de Limeira, no Estado de São Paulo, por meio da investigação descritiva-exploratória dos seus Planos Plurianuais (PPA).

2.2. ESPECÍFICOS:

- Identificar e mapear as propriedades macroestratégicas e estratégicas dos PPAs dos governos municipais referidos através de revisão bibliográfica e documental.
- Realizar uma análise da formulação estratégica desses municípios, ou seja, identificar o grau de *compliance* e o grau de qualidade dos elementos estratégicos através de seus PPAs, seguindo a metodologia proposta por Olenski et al. (2017).
- Construir um modelo analítico entre tais municípios, de modo que seja possível a comparação entre variáveis sobre formulação estratégica de cada município.

3. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

3.1. A REDEMOCRATIZAÇÃO BRASILEIRA E A ADOÇÃO DE INSTRUMENTOS ORÇAMENTÁRIAS COMO SUPORTE AO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E À DESCENTRALIZAÇÃO

A crise fiscal da década de 1970 forçou governos no mundo todo a pensarem numa variedade de esforços para produzir uma administração pública mais eficiente e produtiva, ao menor custo possível. As privatizações, terceirizações, medidas de austeridade fiscal abrangiam o leque de opções do governo para melhorar a produtividade no setor público (DENHARDT, 2008). Bresser-Pereira (1997) faz uma síntese dos objetivos das reformas ocorridas a partir da década de 80:

Nos anos 80, após o colapso da crise da dívida internacional, o tema que chamou a atenção de políticos e formuladores de políticas em todo o mundo foi o ajuste estrutural, ou, em termos mais analíticos, o ajuste fiscal e as reformas orientadas para o mercado. Na década de 1990, embora o ajuste estrutural continue sendo um dos principais objetivos, a ênfase mudou para a reforma do Estado e, particularmente, para a reforma administrativa (BRESSER-PEREIRA, 1997, p.7, traduzido pelo autor).³

No Brasil, entretanto, a crise da dívida e o processo de redemocratização fizeram emergir entre as décadas de 70 e 80, de um lado, uma forte pressão de movimentos sociais que motivou diferentes mudanças nas relações entre o Estado e a sociedade para a consolidação de políticas sociais e de uma democracia participativa (PAES DE PAULA, 2005; JACOBI, 1996) e, de outro, um movimento de vertente gerencial cujas preocupações estavam ligadas ao cenário econômico e institucional brasileiro (COELHO, 2008) que culminaram na normatização de um novo aparato político-administrativo, muito caracterizado pelas duas vertentes, a Constituição Federal de 1988 (CF/88), também conhecida como “Constituição Cidadã”. Dentre suas principais contribuições para a gestão e o controle dos recursos públicos, os elementos de planejamento estratégico foram privilegiados, como na normatização da matéria orçamentária através do Plano Plurianual (PPA),

³ Traduzido pelo autor. Texto original: “In the 1980s, following the breakup of the international debt crisis, the theme that caught the attention of politicians and policy makers all over the world was structural adjustment, or, in more analytical terms, fiscal adjustment and market-oriented reforms. In the 1990s, although structural adjustment remains a major objective, the emphasis has changed to the reform of the state, and particularly to administrative reform” (BRESSER-PEREIRA, 1997, p.7).

da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA), restabelecendo também o modelo de orçamento por programas⁴ (MAIA, 2010; PEDROSA, 2015), que a partir deste marco normativo seriam obrigatórios aos governos nacionais e subnacionais.

Embora o Brasil tivesse consolidado seu novo instrumento normativo, a crise econômica e fiscal se prorrogou nos anos seguintes. Neste cenário, os novos instrumentos de planejamento governamental foram elaborados pela primeira vez, após grande repercussão no Congresso, no ano de 1991 (PPA 1991 - 1995), ainda carregando consigo, como principal objetivo, a abertura e modernização da Economia (GUIMARÃES FILHO, 1999; BRASIL, 2014), sendo também referenciados elementos sobre a reforma administrativa e modernização do Estado⁵, que já delimitavam a nova forma e o modelo de gestão governamental. (AMORIM, LEITE, 2016).

Secchi (2009), aponta que dois modelos organizacionais figuraram como dominantes no cenário global de reformas da administração pública nas últimas décadas: a administração pública gerencial (APG) e o governo empreendedor (GE), também tratados na literatura especializada como *managerialism*, por compartilharem valores como orientação à performance na prestação de serviços públicos (eficiência), produtividade (orientação à resultados), *marketization* e *accountability*. No Brasil, Paes de Paula (2005) ainda apresenta a aparição do modelo de Administração Pública Societal, que tem origem nos movimentos sociais da década de 60 e possibilitou diversas experiências no Brasil que “enfativavam principalmente a participação social e procuravam estruturar um projeto político que repensasse o modelo de desenvolvimento brasileiro, a estrutura do aparelho de Estado e o paradigma de gestão” (PAES DE PAULA, 2005, p.41) de modo a

⁴ A adoção de orçamento por programas não é recente, segundo Calil (2017): “A adoção do Orçamento-Programa na esfera Federal Se deu em 1964, a partir da Lei nº4320, de 17 de Março de 1964 (...) Logo, toda atividade deverá ajustar-se à programação governamental e ao Orçamento-Programa e os compromissos financeiros só poderão ser assumidos em consonância com a programação financeira de desembolso. Como se observa, o Orçamento-Programa não é apenas um documento orçamentário, mas principalmente, um instrumento de operacionalização das ações do governo, viabilizando seus projetos-atividades de acordo com os planos e diretrizes estabelecidos”.

⁵ Ao trazerem novos conceitos ao escopo da Administração Pública, estes novos modelos buscavam redefinir as relação entre mercado, Estado e sociedade. Segundo Bresser-Pereira (2001): “Estado e mercado são duas instituições criadas pela sociedade, a primeira para regular ou coordenar toda a vida social inclusive estabelecendo as normas do mercado, a segunda para coordenar a produção de bens e serviços realizada por indivíduos e empresas. Sendo instituições, Estado e mercado são criações da sociedade, são extensões da vida social que precisam, a cada instante, a cada momento histórico, ser revistas e reformadas.”

modificar a cultura política através do exercício dos direitos de cidadania (PAES DE PAULA e MOTTA, 2003). Porém, nas décadas consequentes, seguindo o cenário político brasileiro e internacional, o modelo da APG se consolidou como o que mais se adaptava ao diagnóstico da crise do Estado:

A crise do nacional-desenvolvimentismo e as críticas ao patrimonialismo e autoritarismo do Estado brasileiro estimularam a emergência de um consenso político de caráter liberal que, segundo nossa análise, se baseou na articulação das seguintes estratégias: a estratégia de desenvolvimento dependente e associado; as estratégias neoliberais de estabilização econômica; e as estratégias administrativas dominantes no cenário das reformas orientadas para o mercado. Essa articulação sustentou a formação da aliança social-liberal, que levou o Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB) ao poder. Nesse contexto, a administração pública gerencial, também conhecida como nova administração pública, emergiu como o modelo ideal para o gerenciamento do Estado reformado pela sua adequação ao diagnóstico da crise do Estado realizado pela aliança social-liberal e por seu alinhamento em relação às recomendações do Consenso de Washington para os países latino-americanos (PAES DE PAULA, 2005, p.38).

Foi somente a partir da metade da década de 90, com a implementação do Plano Real, que o país conquistou uma estabilidade econômica, e também, que as reformas gerenciais foram efetivamente debatidas e consolidadas no Brasil, tendo como principais elementos estratégicos, a instituição do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), sob administração do ex-ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira e o Plano Diretor da Reforma do Estado, consolidado em 1995, que tinham como principais objetivos repensar e reformular a cultura e a estrutura da gestão pública no país (BRESSE-PERERIA, 1997). Neste contexto, as preocupações com a normatização do planejamento governamental e com a matéria orçamentária foram retomadas, lhes proporcionando diversas inovações, como com o Decreto nº 2.829, de 29 de Outubro de 1998, que estabeleceu normas para a elaboração do PPA (BRASIL, 1998); a Lei Complementar nº 101 de 4 de Maio de 2000, conhecida como a Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000), que reafirmou o compromisso dos entes federados com a matéria orçamentária e com as finanças públicas; e a Lei nº 10.180, de 6 de Fevereiro de 2001, que organiza e disciplina as partes componentes do Sistema do Planejamento e Orçamento Federal (BRASIL, 2001).

Atreladas aos valores democráticos, às novas exigências constitucionais e à reforma do Estado, tais inovações tinham também em seu escopo, uma perspectiva descentralizadora, como aponta Amorim (2016):

(...) com a redemocratização, *accountability*, intersetorialidade, transversalidade e territorialização configuram-se como mecanismos que estreitam a relação Estado-sociedade, reduzindo a centralização e o insulamento burocrático (tecnocracia) e aumentando a governança pública, a gestão envolvendo Estado, mercado e sociedade (AMORIM, 2016, p.21).

Estes aspectos fomentavam uma maior autonomia para os Estados e municípios em relação ao seu planejamento e orçamento, por exemplo, na elaboração e implementação do PPA (PFEIFFER, 2000), o que, porém, como enfatizado por Silva (2018), exigiu de entes federados, que anteriormente possuíam autonomia sobre seus processos decisórios e jurisdição, novas capacidades e competências, principalmente em nível municipal.

A obrigatoriedade da elaboração e implementação do PPA como instrumento de planejamento norteador das ações do poder público, para os três entes federativos, passou a ser um instrumento de extrema importância na nova rotina estabelecida para os Estados e Municípios que não possuíam necessariamente a capacidade técnica para seu controle. A aplicação do mesmo instrumento de planejamento para todos os entes da federação foi uma tentativa de reforçar aos governos subnacionais a necessidade e a importância de exercer o planejamento governamental, atribuindo aos três o mesmo *status quo* jurídico (SILVA, 2018, p.18).

Como resultado, segundo Pfeiffer (2000), “a transferência de responsabilidades não foi acompanhada por uma preparação e um fortalecimento dos municípios, para que estes tivessem condições reais de assumir os seus novos compromissos”. Como ocorrência, pode-se verificar, como se observa em Olenscki et al. (2017), uma escassez em estudos que tenham como foco estudos sobre o PPA em nível municipal e também, uma grande variação em suas formulações que variam de um PPA prescritivo, que cumpre meramente exigências formais, a um PPA, de fato, estratégico.

3.2. O SISTEMA ORÇAMENTÁRIO COMO PARTE DO SISTEMA DE PLANEJAMENTO

No recorte temporal anterior, buscou-se trazer um breve panorama histórico e ilustrativo sobre as principais inovações que ocorreram nos sistemas de planejamento e orçamento no Brasil, principalmente após sua redemocratização. Amorim (2016) aponta o atual momento histórico como uma retomada do planejamento governamental brasileiro, ocasião favorável à discussão e proposições

diversas, uma vez que, conforme o modelo vigente, o planejamento tem compreendido diversos aspectos (econômicos, jurídicos, administrativos, bem como, assuntos de natureza sociopolítica que compõem a agenda de políticas governamentais específicas), tornando-se assim, segundo o autor, sinônimo de gestão. (AMORIM, 2016, p.20)

O *Almanaque de Planejamento*, elaborado em 2012 pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, delimita o planejamento público como:

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. Quando um governo planeja, os propósitos devem ser claros e compatíveis com os princípios e diretrizes estabelecidos pela Constituição, emanada da soberania popular. Neste sentido, o planejamento público é diferente do privado, pois os resultados do segundo são medidos pelo lucro empresarial. (BRASIL, 2012)

Além disso, o documento “*Planos Plurianuais Estratégicos, Territoriais e Participativos*”, também elaborado pelo Ministério do Planejamento, em 2014, apresenta uma particularidade essencial ao planejamento governamental:

O planejamento governamental acrescenta ao conceito de planejamento as características da esfera pública, tornando a atividade de planejar ainda mais complexa. Para realizá-la, é preciso conhecer as formas de operação do Estado, as circunstâncias e possibilidades políticas de atuação. (BRASIL, 2014)

Associado às perspectivas do planejamento, deve-se destacar um elemento intrínseco a ele e que tem destaque no atual trabalho, a estratégia, e, em consequência, o planejamento estratégico.

Existem diversas formas de se criar e desenvolver a estratégia em organizações, incluindo os governos. Independentemente da classificação e da denominação do processo da estratégia, constata-se que dois dos seus aspectos se evidenciam: o deliberado, baseado na formulação de planos lógicos, racionais e voltados ao estabelecimento de objetivos (proativos ou adaptativos), e o emergente, que se fundamenta na formação de estratégias, baseado em flexibilidade, oportunismo, experiências prévias, aprendizado e intuição (OLENSKI et al., 2017)

Por exemplo, no complexo contexto da década de 80, em seu período de redemocratização, como discutido anteriormente, o cenário de forte crise econômica e fiscal, associado às crescentes reivindicações dos movimentos sociais por políticas sociais, impuseram aos constituintes grandes demandas que, por sua vez,

configuraram em suas estratégias, os elementos de planejamento, orçamento e gestão presentes na Constituição Federal de 1988:

Há de ser lembrado que se vivia sob inflação alta e ascendente, que retirava com rapidez o poder de compra das dotações orçamentárias. Os excessos nominais de arrecadação conformavam outros orçamentos sobre os quais os parlamentares praticamente não tinham ingerência. Acrescenta-se que a democratização havia trazido à tona grande número de demandas sociais, muitas destas canalizadas para o Congresso Nacional, o qual, por sua vez, buscava inscrevê-las nos planos, nos programas e nos orçamentos do governo. Disto decorre a necessidade da explicitação de objetivos, metas e recursos comprometidos e o desejo de consistência entre intenção e gesto, manifestados pelos constituintes quando votaram as matérias referentes à programação orçamentária, à sua execução físico-financeira e ao controle e avaliação das ações governamentais (GARCIA, 2012).

Com o objetivo de atender as especificidades da esfera pública e concretizar essa complexa atividade de planejamento governamental, a Constituição Federal de 1988, prevê uma gama de planos, como acrescenta Amorim (2016):

Como exemplos de planos nacionais, regionais e setoriais, a Constituição prevê: Plano Diretor (art. 182, §1º); Plano Nacional de Reforma Agrária (art. 188); Plano Nacional de Educação (art. 214); Plano Nacional de Cultura (art. 215, §3º); Plano Nacional de Juventude (art. 227, inciso II, §8º) (AMORIM, 2016, p.41).

Entretanto, devido à sua importância e potencial estratégico para orientação das ações governamentais, bem como ao enfoque do presente trabalho, destaca-se o que se prevê artigo nº 165 da CF/88, que delimita ao Poder Executivo - seja ele Federal, Estadual ou Municipal - a responsabilidade pelos processos de elaboração do planejamento e do orçamento através dos seguintes instrumentos: Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Orçamento Anual (previstos com a elaboração das Leis Orçamentárias Anuais) (BRASIL, 1988). Estes instrumentos serão abordados em detalhes a seguir. Neste momento, de maneira consoante à legislação, é importante ressaltar que estes três instrumentos (PPA, LDO e LOA), como são colocados, legitimam seu caráter estratégico e a importância da integração entre orçamento e planejamento, como ressaltam Abrantes e Ferreira (2014):

É no orçamento público que são traduzidas as medidas governamentais de caráter múltiplo-financeiro, político, gerencial e econômico tomadas pelo Estado. Portanto, é a partir desse instrumento que o governante, seja ele presidente, governador ou prefeito, viabiliza a execução de seu projeto de governo. Isso é concretizado por meio de decisões acerca de quais serão os serviços públicos que o governo colocará à disposição da população e qual será a contrapartida, ou seja, o volume de recursos que deverá ser arrecadado para atingir aquela meta. (...) Podemos afirmar que o orçamento público é um instrumento de planejamento que espelha as decisões

políticas, estabelecendo as ações prioritárias para o atendimento das demandas da sociedade, em face da escassez de recursos. (ABRANTES E FERREIRA, 2014, p.71-72)

Devido à importância observada, a elaboração do orçamento deve obedecer à alguns princípios orçamentários⁶, alguns deles também previstos por leis aplicadas à diversas outras políticas, tais como a Lei de Acesso à Informação, ou por leis específicas, como a Lei de Responsabilidade Fiscal, dentre outras.

Tendo esclarecido a importância estratégica e os elementos preditivos para a construção do orçamento público, no escopo do que ocorre atualmente, a seguir, serão discutidos brevemente os instrumentos legais que constituem o objeto de análise do presente trabalho, bem como o ciclo orçamentário e sua integração no sistema de planejamento governamental.

3.2.1. O PLANO PLURIANUAL (PPA)

É consenso entre alguns autores que o PPA surge na expectativa de substituir o antigo Orçamento Plurianual de Investimentos (OPI), outorgado na Constituição de 1967 (GUIMARÃES FILHO, 1999; AMORIM, 2016; CALIL, 2017).

A Constituição outorgada de 1967, além de retirar prerrogativas do Legislativo, mormente sobre a iniciativa de leis ou emendas que criem ou aumentem despesas, sobretudo ao projeto de lei do orçamento, estabeleceu os chamados orçamentos plurianuais de investimentos (OPI), que abrangiam receitas e despesas de capital da administração direta pública federal para um período de três anos, atualizados anualmente. Esses planos tinham a finalidade de orientar o orçamento anual nas despesas com investimentos, inversões financeiras e transferências de capital. O OPI, contudo, apesar de compreender mais de um exercício, tratava-se apenas de um plano de curto prazo, mais orientado para a realização operacional, estabelecida nos orçamentos anuais, do que voltado em benefício do planejamento de médio ou longo prazos. (GUIMARÃES FILHO, 1999)

Segundo Calil (2017), até 1988 os orçamentos plurianuais de investimentos contemplavam apenas as despesas de Investimentos do setor público. A partir de 1988, entretanto, o novo Plano Plurianual passou a contemplar todos os grupos de despesas, assim como pode ser observado no parágrafo primeiro, do artigo nº 165 da CF/88: “A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada,

⁶ Calil (2017) aponta pelo menos 13 princípios orçamentários, a saber: o princípio da Universalidade, da Anualidade (ou da Periodicidade), o da Unidade, do Equilíbrio, da Especificação, da Exclusividade, da Publicidade, da Exatidão e Sinceridade, da Clareza, da Programação, da Legalidade, da Flexibilidade e da Não Afetação das Receitas.

as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as **despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada**” (BRASIL, 1998, grifo nosso).

Como pode-se observar, o atual modelo do PPA, assume maiores competências, assim como são apreciados em outros momentos, como no o parágrafo quarto do mesmo artigo da CF/88, em que: “§ 4º Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional” (BRASIL, 1988).

Neste contexto, Amorim (2016) faz uma importante observação: “uma vez que se submete a elaboração dos diversos documentos de planejamento e orçamento às disposições do PPA, a Constituição de 1988 atribuiu ao Plano um papel central de organização da ação do Estado”. Não obstante, Calil (2017) acrescenta que: “O PPA é a base para o gerenciamento dos programas de governo e tem por objetivo viabilizar os compromissos assumidos com a sociedade por meio de uma ação decididamente orientada para resultados.”

Nos governos subnacionais, Abrucio (2005), destaca um importante dado sobre a utilização do PPA nos Estados brasileiros, obtido através da Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal, coordenada pelo Governo Federal entre os anos de 2003 e 2004, no contexto das reformas gerenciais:

O uso do plano plurianual (PPA) como instrumento de planejamento tornou-se um dos temas centrais da administração estadual — um pouco mais da metade dos estados usa intensamente este mecanismo e quase todos o utilizam de alguma maneira. Isto vai ajudar a transformar prioridades em metas e organizar melhor os gastos públicos. Está se constituindo aí uma coalizão reformista pró-PPA, que pode ter efeitos positivos, como tiveram as alianças em prol do SUS e da LRF (ABRUCIO, 2005).

No âmbito municipal, “o PPA é um instrumento para o planejamento estratégico do município, isto é, para a organização dos recursos e energias do governo e da sociedade local em direção a uma visão de futuro a um cenário de médio prazo” (BRASIL, 2014, p.9). O PPA é relacionado como um planejamento de médio prazo, pois se trata de um instrumento quadrienal, contemplando aproximadamente ao período de um mandato. No primeiro ano do novo mandato deve-se ainda seguir as orientações do último plano plurianual, para se evitar a descontinuidade de projetos, obras ou programas - o mesmo ocorre para os

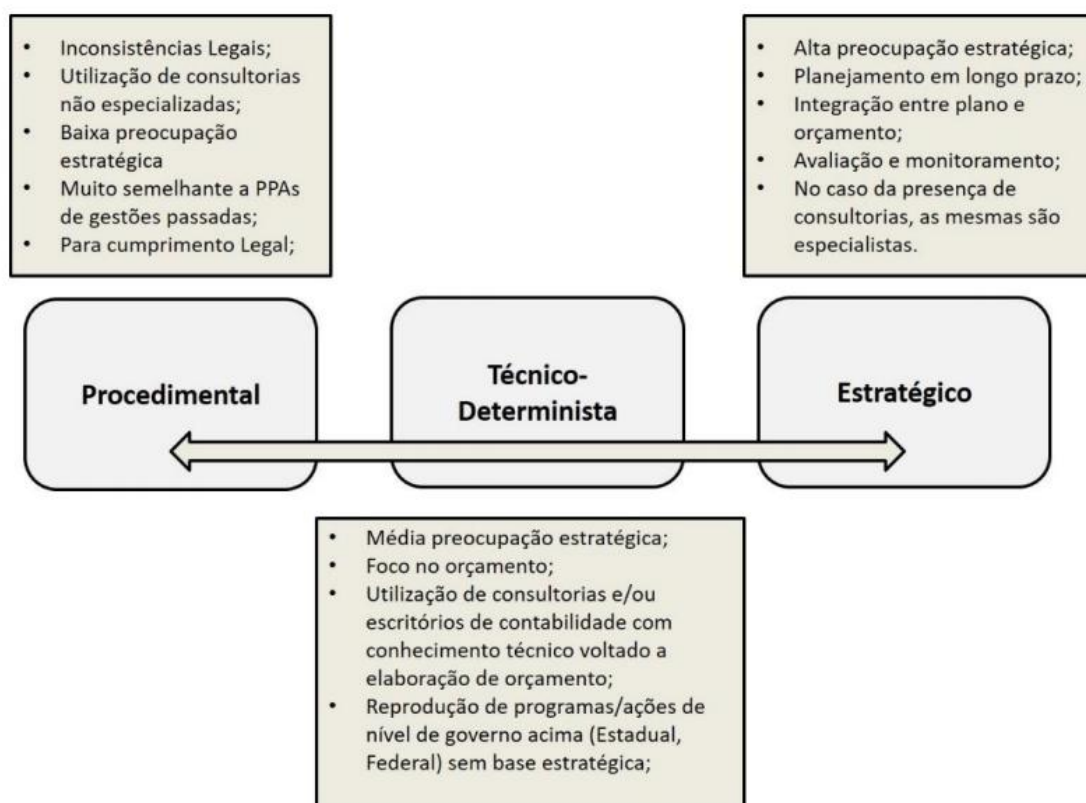
mandatos subsequentes, como será observado a seguir, no item sobre Ciclo Orçamentário.

Em relação ao seu conteúdo, o PPA tem o objetivo prioritário de delimitar “de forma regionalizada, **diretrizes, objetivos e metas** da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes (...)” (BRASIL, 1988, grifo nosso), ou seja, torna-se a base para a gestão governamental e o balanceamento entre planejamento e execução dos compromissos firmados por um governo (CALIL, 2017). Para tanto, o PPA deve contemplar algumas partes componentes essenciais e que se tornam objeto de estudo do presente trabalho, conforme observado nas análises e revisão bibliográfica (CEGOV, 2013):

- 1) Mensagem do Chefe do Executivo: encaminhada ao poder Legislativo para apreciação junto ao projeto de Lei do PPA, através das análises realizadas, consagra-se como uma oportunidade de expor a missão e a visão estratégicas de longo prazo, bem como os objetivos macroestratégicos do governo, as estratégias, prioridades e políticas setoriais que se baseiam em análises da situação socioeconômica da região onde ele será aplicado, seus contextos, o processo de elaboração (seja ele participativo ou não) e disposições preliminares.
- 2) Projeto de Lei: compõe a dimensão do *compliance* no sentido de delimitar as disposições legais acerca do PPA, seus componentes, órgãos que ficarão responsáveis pela gestão do plano, as prioridades, prazos para revisão do documento e outras providências legais. Alguns PPAs também fazem referências a outros instrumentos que integram o sistema orçamentário municipal, por exemplo, à Lei de Diretrizes Orçamentárias, dentre outras.
- 3) Anexos: Junto ao projeto de Lei e a mensagem do Executivo, encontra-se propriamente o orçamento detalhado planejado, que inclui as expectativas de receitas e despesas planejadas, em geral, devidamente analisadas por especialistas e organizadas, compondo um guia para a repartição e aporte de investimentos aos programas e projetos do governo e às suas ações estratégicas. É comum encontrar também, análises gerais sobre a realidade do município, como, por exemplo, aspectos socioeconômicos, e também, a delimitação de indicadores de metas financeiras e as relativas ao atingimento dos objetivos das políticas a serem implementadas.

Paulatinamente, diversos autores vêm destacando a importância do PPA, principalmente, nos municípios, como mostram Olenski et al. (2017), ao destacarem que o PPA é o principal meio de planejamento estratégico-tático em governos subnacionais. Ainda, a fim de determinar uma ferramenta analítico-metodológica para avaliar o processo de estratégia na gestão municipal através do PPA, os autores referidos classificam este importante instrumento em três categorias, de acordo com a apropriação que cada município faz desse instrumento:

Figura 1 - Compreensões Metodológicas do PPA.



Fonte: Silva (2018)

- 1) Procedimental: cujo foco da elaboração seja apenas ao cumprimento legal, sem preocupação com o acesso público ao documento e seu caráter estratégico, sendo meramente procedimental, e, por vezes sem correspondência nas leis e execuções orçamentárias. (OLENSKI et al., 2017)

- 2) Técnico-Determinista: Apresenta foco estrito no orçamento e razoável preocupação estratégica, como objetivos e justificativas à programas, bem como indicadores e metas, mas que ainda obedecem a uma sistemática técnica, determinada por modelos pré-existentes. (SILVA, 2018)
- 3) Estratégico: Diferente dos demais, este instrumento apresenta elementos estratégicos de qualidade articulados à realidade do município e ao orçamento, e considera outros tópicos como pertinentes à matéria orçamentária pública:

Essa preocupação com a estratégia, muito presente na tipologia de PPA, diz respeito principalmente a questões relacionadas à integração entre plano e orçamento, preocupação com as macroestruturas do município, participação social, profundidade e consistência na elaboração dos programas, adequação à realidade do município, transparência, preocupação com resultado e uso de indicadores, monitoramento e avaliação (SILVA, 2018).

A distinção do PPA nestas categorias é elemento essencial na aplicação da metodologia proposta no presente trabalho, o qual se baseia no inovador e ainda recente referencial analítico-metodológico proposto por Olenscki et al. (2017).

3.2.2. A LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS (LDO)

O artigo nº 165 da CF/88 indica ao Executivo a elaboração das diretrizes orçamentárias, ou seja, um instrumento de ordem legal que orientará a elaboração dos orçamentos nos três níveis de governo. Em seu parágrafo 2º, a lei acrescenta:

A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (BRASIL, 1988).

Calil (2017) acrescenta que a LDO se configura como um importante instrumento de planejamento do gasto público criado com a CF/88, embora ainda este importante papel não tenha recebido grande atenção, sendo consubstanciado, desta maneira, pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

De maneira complementar, o presente estudo, ao analisar os PPAs municipais, denotou, em alguns casos, a LDO como base determinante de seus exercícios financeiros, ou seja, nestes casos, o PPA não assumiu a referência estratégica, sendo a LDO sua base fundamental para a orientação estratégica

destes governos. Assim, aspectos como a integração entre PPA e LDO se tornam um importante foco de atenção na modelagem analítica proposta no presente trabalho.

3.2.3. A LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (LOA)

A Lei Orçamentária Anual é também estabelecida no artigo nº 165 da CF/88, em consonância ao princípio orçamentário da anualidade, e compreende:

§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

I - **o orçamento fiscal** referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - **o orçamento de investimento das empresas** em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - **o orçamento da seguridade social**, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público (BRASIL, 1988).

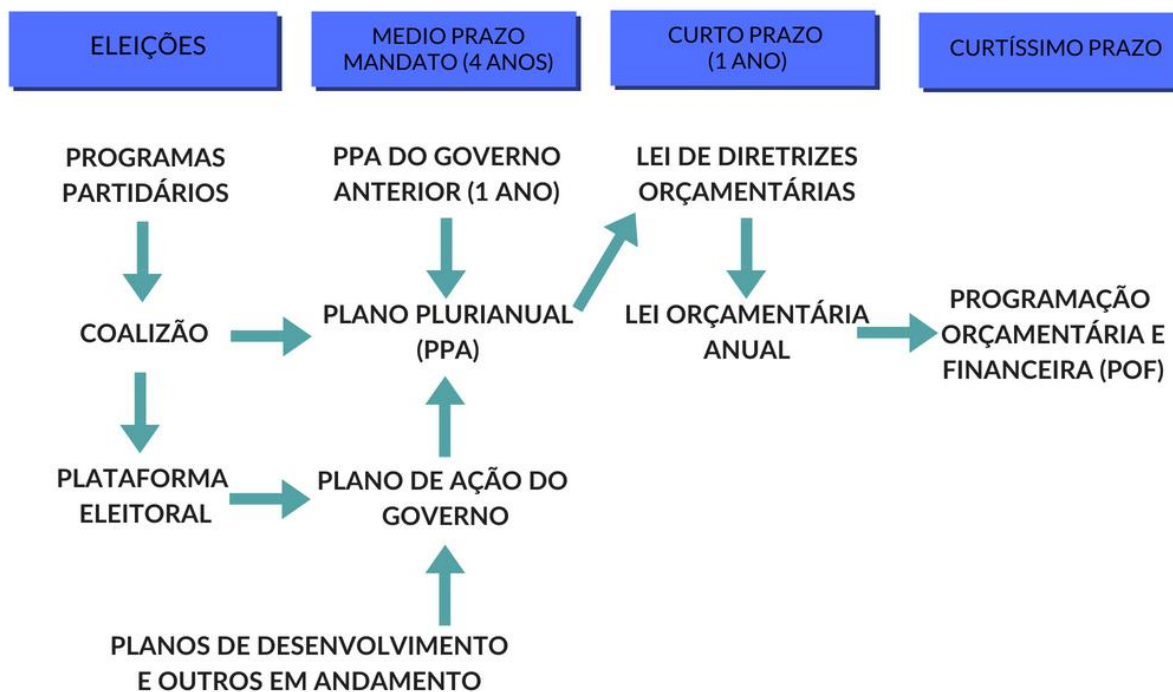
Para o presente trabalho, o foco de atenção esteve atrelado ao orçamento fiscal dos Poderes da União. Segundo Calil (2017), os orçamentos dos governos subnacionais deve seguir a mesma fundamentação da União e dos Estados, deste modo, a Lei Orçamentária Anual reflete, tanto a abordagem estratégica do PPA, como a base normativa da LDO, sendo um dos principais instrumentos de orientação da matéria orçamentária de município, devendo ser observado que “no processo de elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA), as emendas ao projeto que propõem acréscimo ou inclusão de dotações somente serão aprovadas se estiverem compatíveis com o PPA” (BRASIL, 2012).

3.2.4. O CICLO ORÇAMENTO-PLANEJAMENTO-GESTÃO

Abrucio (2005), em uma revisão sobre a pesquisa elaborada para o Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal (PNAGE) e seus resultados, afirma que o “princípio basilar da administração pública, o ciclo orçamento-planejamento-gestão teve avanços nos últimos anos, especialmente na melhoria orçamentária e no incremento do PPA”. Novamente, o PPA recebe atenção especial em três momentos de um mandato governamental, de maneira integralizadora: o do orçamento, do planejamento e da gestão – em que ambos se intercomunicam e demandam, segundo SILVA (2018), “exigências e

técnicas diferentes da tipologia estratégica convencional”, uma vez que “o planejamento governamental é um exercício essencialmente político” (Idem, 2018), em que de um lado se apresentam o compromisso político assumido nas campanhas de governo e suas coalizões, e de outro, a responsabilidade com o mandato subsequente (Idem, 2018). A Figura 2, elaborada por Pires (2012), busca ilustrar essa integração:

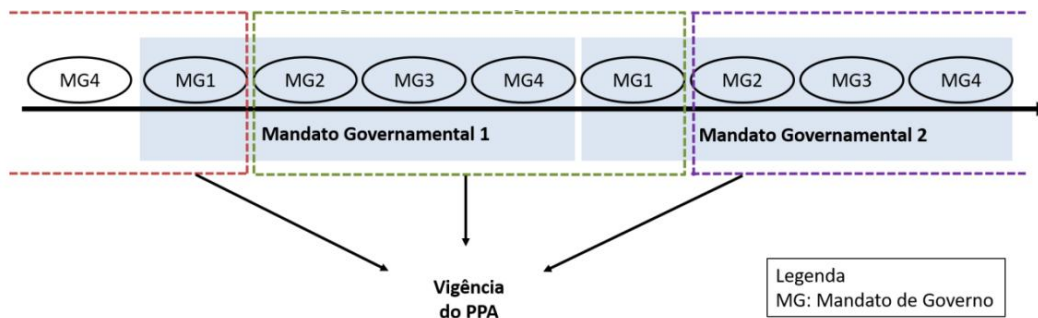
Figura 2 - O Sistema Orçamentário como parte do Sistema de Planejamento



Fonte: Pires (2012).

De maneira sistemática e ilustrativa, Silva (2018) apresenta também a vigência do PPA, em escala temporal, de modo que é possível observar a importância política deste instrumento que norteará o primeiro ano de um novo mandato, conforme exposto na Figura 3.

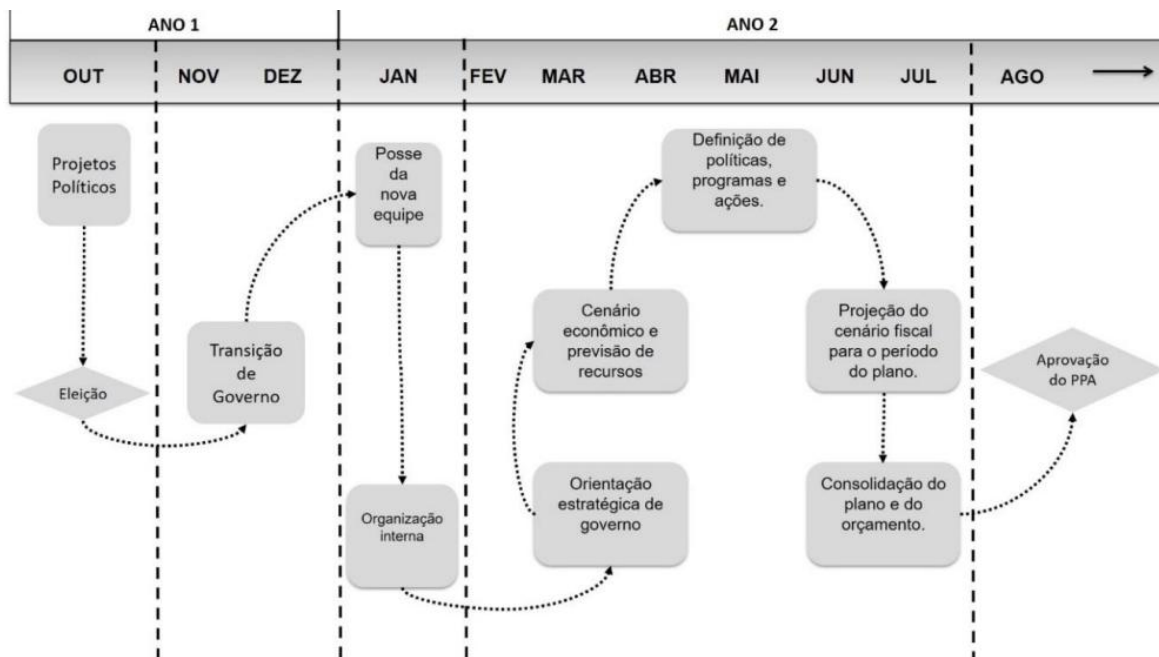
FIGURA 3 - Abrangência Temporal do PPA



Fonte: Silva (2018)

Para melhor compreender essa transição entre dois mandatos e as especificidades do planejamento estratégico governamental, de maneira detalhada, também em um horizonte temporal, SILVA (2018) ilustra a organização interna de um governo na elaboração de um novo PPA, conforme apresentado na Figura 4. Vale observar, entretanto, que, conforme apresentado por Pires (2012), a orientação estratégica de um mandato está suscetível aos acordos pré-estabelecidos nas plataformas eleitorais, bem como com a população e as coalizões estabelecidas.

FIGURA 4 – Dinâmica de Construção do PPA



Fonte: Silva (2018)

Apesar dos avanços na matéria orçamentária pública e de planejamento estratégico governamental, Abrucio (2005) aponta algumas limitações na implementação do ciclo orçamento-planejamento-gestão:

Princípio basilar da administração pública, o ciclo orçamento-planejamento-gestão teve avanços nos últimos anos, especialmente na melhoria orçamentária e no incremento do PPA. Todavia, a pesquisa Pnage detectou dois aspectos que dificultam a integração sistêmica entre esses elementos: os problemas de coordenação setorial e regional e, sobretudo, a falta de instrumentos de avaliação institucional. [...] Esta fragilidade na integração sistêmica entre orçamento-planejamento-gestão tem como maior consequência a dificuldade de articular, primeiro, o macro e o microplanejamento, e, segundo, a formulação e a implementação das políticas. Sem resolver esta questão, será muito difícil transformar as intenções políticas em melhoria da qualidade dos serviços públicos. (ABRUCIO, 2005)

Tendo em vista as especificidades do planejamento estratégico governamental e sua interdependência em relação ao orçamento e gestão, bem como às demandas políticas de um governo e à importância estratégica do PPA (e sua necessidade de incremento), a seguir será apresentada a metodologia proposta no escopo deste trabalho para a análise da formulação estratégica em governos municipais através do PPA.

4. METODOLOGIA E CONTEXTUALIZAÇÃO DA MICRORREGIÃO DE LIMEIRA - SP - E SEUS MUNICÍPIOS

A pesquisa baseia-se em análises quantiquantitativas, descritivo-exploratórias, dos elementos do processo de formulação estratégica, estruturantes da densidade macroestratégica, a partir dos Planos Plurianuais referentes ao quadriênio de 2018-2021 dos municípios da microrregião de Limeira-SP, enfatizando dentre outros elementos, a qualidade do acesso público a itens documentais; coerência entre objetivos, metas e recursos; consistência das ações governamentais e seus indicadores; e o alinhamento do PPA e o orçamento (a partir da análise da LOA e LDO) (OLENSCKI et al., 2017). A escolha pela microrregião possibilita a análise de municípios que, com suas diferentes características e similaridades regionais podem apresentar realidades distintas em sua relação com estas peças orçamentárias. O estudo será conduzido inicialmente por meio de revisão bibliográfica sobre o tema, contemplando a literatura nacional e internacional sobre planejamento

governamental, formulação de políticas, políticas de gestão, orçamento público, em especial, aos estudos que envolvam análises de Planos Plurianuais. A coleta de dados consistirá, num primeiro momento, em pesquisa documental, envolvendo o levantamento e sistematização dos referidos instrumentos legais produzidos pelos municípios que permitam a aproximação com a proposta, seguindo o referencial metodológico de Olenski et al. (2017).

4.1. O PROCESSO DE FORMULAÇÃO ESTRATÉGICA EM GOVERNOS SUBNACIONAIS

Segundo Olenski et al. (2017): “pouco tem-se produzido sobre o processo de formulação e/ou formação de estratégia em governos, em especial em níveis subnacionais com foco na gestão pública municipal”, deste modo, análises relativas ao PPA, abrem uma janela de oportunidades à estudos que buscam destacar estes processos, principalmente, de modo a diagnosticar o grau de *compliance*⁷ na implementação da estratégia governamental, o que pode proporcionar, conseqüentemente, uma melhor distribuição de recursos públicos, alcançando uma melhoria da qualidade de serviços públicos e um maior alinhamento entre plano e ação.

De acordo com os autores supracitados, o processo da estratégia na gestão pública municipal pode ser separado em dois momentos de análise: i) o da formulação estratégica e ii) o da formação da estratégia. As diferenças entre estes dois conceitos apresentados pelos autores se dá de maneira sutil, o primeiro, se relaciona diretamente com o processo lógico, prescritivo e formal de compreensão dos contextos em que se insere um município e do conseqüente estabelecimento de suas estratégias, exigidos por normas que prescrevem controles internos e externos e a publicização de suas ações devido à própria natureza pública de seus recursos. Essa abordagem formalista no desenho da estratégia governamental, em cenários complexos, como apontam os autores, “pode ser uma fonte de análise longitudinal entre estratos de municípios e governos estaduais, notadamente nos seus

⁷ *Compliance* é uma palavra de origem na língua inglesa, que deriva do verbo *to comply with*, que numa tradução aproximada à língua portuguesa significa “agir de acordo com”. O grau de *compliance* analisado neste trabalho representa em que medida os municípios seguem as demandas legais na elaboração de seus PPAs, ou seja, em que medida a elaboração do PPA agiu de acordo com a Lei.

elementos de ordem estratégica” (OLENSKI et al., 2017). Em relação ao segundo momento, e de maneira complementar ao primeiro, num sentido analítico, a formação estratégica, segundo os autores busca:

[...] enveredar para o entendimento em profundidade de aspectos descritores da elaboração de estratégias por meio de processos de aprendizado institucional, de conflito e cooperação entre instâncias políticas e administrativas, e de transformação, adaptação ou enraizamento de práticas organizacionais de caráter estratégico. Procura-se abarcar os elementos constitutivos da estratégia que emergem de práticas e situações não propriamente rígidas e formais. (OLENSKI et al., 2017)

O conjunto destes dois elementos compõe a proposta dos pesquisadores de “construção de uma agenda de pesquisa sobre a gestão estratégica na administração pública municipal, por meio dos processos de formulação e formação dos PPA” (OLENSKI et al., 2017). Para tanto, é definido o conceito de densidade macroestratégica como ferramenta analítico-metodológica.

[...] para fins desta proposta de abordagem metodológica, compreende-se densidade macroestratégica o grau com que: percebam-se os conteúdos do PPA nas leis e execuções orçamentárias, os quais, também em caso de alterações, sejam explícitos/transparentes e justificados, e o PPA apresente subsídios estratégicos por meio de objetivos, justificativas, metas físicas e financeiras, e indicadores de políticas públicas e de gestão consistentes e claros para as realidades institucionais e temáticas a que eles pertençam ou se refiram (OLENSKI et al., 2017, p.917)

Silva (2018) acrescenta que o conceito “se refere basicamente a modelos de planejamento estratégico governamental, representados pelo PPA, que conseguem atingir categorias mais profundas da estratégia e do planejamento governamental, distanciando-se dos modelos tradicionais de PPAs”, ou seja, como referenciado na seção 3.1.1.1, “O Plano Plurianual (PPA)”, em que medida estes são classificados entre Procedimental, Técnico-Determinista ou Estratégico, conforme sua compreensão metodológica. Deste modo, é possível estabelecer uma relação entre como ele vem sendo compreendido e formulado pelos diferentes governos, com o conceito de densidade macroestratégica (Figura 1).

Em uma extremidade, a formulação de um PPA que seja mera formalidade, constituindo um documento procedimental (justaposição de planilhas), de difícil acesso público, sem tradução nas leis e execuções orçamentárias, com a ausência de variados elementos estruturadores de estratégia, como objetivos, justificativas, metas físicas e financeiras, e indicadores de gestão. Em outra, um PPA que se vislumbre ativo nas leis e execuções orçamentárias, o qual, em caso de alterações, estas sejam explícitas/transparentes e justificadas, e que apresente subsídios estratégicos por meio de objetivos, justificativas, metas físicas e financeiras, e indicadores de políticas públicas e de gestão consistentes e claros, nesse caso, um PPA estratégico (OLENSKI et al., 2017)..

Neste sentido, um PPA estratégico se aproximaria ideal de um instrumento com mais densidade macroestratégica em relação a um PPA procedimental.

No setor público brasileiro ainda pouco tem sido produzido sobre o processo de formulação e/ou de formação de estratégia em governos, em especial em níveis subnacionais com foco na gestão pública municipal (OLENSKI et al., 2017)

4.2. METODOLOGIA PARA DELIMITAÇÃO DE CARACTERES ANALÍTICOS DE FORMULAÇÃO ESTRATÉGICA

A delimitação dos caracteres analíticos de formulação estratégica foi pensada a partir do modelo analítico-metodológico por Olenski et al. (2017) e de um estudo recente que faz uso do conceito de densidade macroestratégica por eles apresentado, Silva (2018). Outros trabalhos que derivam da análise bibliográfica sobre planejamento governamental substanciaram as categorias analíticas, bem como os que destacam o PPA, desde sua abordagem ampla ou, na delimitação de métodos de formulação e avaliação deste instrumento. Para tanto, é proposto um modelo analítico sobre a formulação estratégica de governos municipais através do estudo dos PPAs.

Olenski et al. (2017), amparados pela metodologia de estudo sobre densidade macroestratégica através dos PPA, destacam dois enfoques principais aos quais estudos sobre a formulação da estratégia em governos poderiam tomar: i) o grau de *compliance*, e ii) a qualidade dos elementos estratégicos. Paralelo a eles, são destacados como variáveis os próprios elementos ou eixos estruturantes da densidade macroestratégica (Acesso público a itens documentais, coerência entre objetivos, metas e recursos, consistência das ações governamentais e seus indicadores, e alinhamento entre PPA e orçamento (LDO e LOA)).

Silva (2018), por sua vez, apropriando-se da metodologia e do conceito de densidade macroestratégica, destaca seus elementos como grandes dimensões de análise, para as quais o autor delimita oito categorias analíticas intrínsecas e transversais: 1) Cumprimento Legal; 2) Diagnóstico; 3) Processos de Participação; 4) (Re)articulação com planejamento de longo prazo em base territorial; 5)

Formulação de Programas com profundidade; 6) Integração entre plano e orçamento; 7) Responsabilização/Contratualização com resultados e 8) Monitoramento, Avaliação e Indicadores, conforme destacado na Figura 5:

Figura 5 - Relação das dimensões da densidade macroestratégica com as categorias de análise.



Fonte: SILVA (2018)

A análise da formulação estratégica se propõe a estudar apenas uma etapa do que poderia vir a se constituir o processo de estratégia em governos subnacionais, conforme descrevem Olenski et al. (2017). Os autores os destacam este componente ao relacioná-lo com o instrumento normativo em que se constitui, o PPA:

Esse instrumento, sendo uma peça normativa, tende a consagrar uma lógica prescritiva e formal de compreensão da realidade e de estabelecimento de estratégias, o que é deveras inerente ao setor público e a seus agentes, uma vez que, pela natureza pública dos recursos e pelas exigências de publicização e de controles internos e externos, incentiva-se essa abordagem formalista e, muitas vezes, pouco adaptativa de desenho e ações estratégicos em contextos políticos, econômicos e sociais mutantes. Esse sentido um tanto rígido de planejamento é tipificado [...] por formulação estratégica decorrente de estratégias pretendidas, deliberadas e explícitas. Assim, o PPA pode ser uma fonte de análise longitudinal entre

estratos de municípios e governos estaduais, notadamente nos seus elementos de ordem estratégica (OLENSKI et al., 2017).

Vale ressaltar que, de acordo com os autores supracitados, as análises propostas para o presente trabalho, devem caracterizar-se, no tocante à formulação estratégica, à estudos longitudinais, quali ou quantitativos, uma vez que os estudos desta natureza caracterizam-se por analisar, ao longo de um horizonte temporal (retrospectivo ou prospectivo), variações nos caracteres de um mesmo grupo amostral.

O grupo amostral definido para a análise é o dos municípios que fazem parte da microrregião de Limeira (SP), seguindo a metodologia base para o estudo:

A estratificação amostral, na gestão pública municipal, pode ser muito variada: por tamanho populacional da cidade, por níveis e características de atividade econômica, por micro ou macrorregiões, por níveis de arrecadação própria e de transferência (OLENSKI et al., 2017).

A microrregião escolhida se consolida como um espaço favorável a análises comparativas, uma vez que apresenta municípios com diferentes realidades, seja pela variação na arrecadação, como do próprio tamanho dos municípios – o que possibilita a visualização de possíveis diferentes abordagens em relação ao planejamento estratégico municipal e de planejamento orçamentário através do PPA. Os municípios que compõem a microrregião apresentada serão apresentados de maneira sintética no quadro a seguir (QUADRO 1).

1 - Características Gerais dos Municípios da Microrregião de I	
CONCHAL	CORDEIRÓPOLIS
População: 25.229 pessoas	População: 21.080 pessoas
Densidade Demográfica: 138,02 /km ²	Densidade Demográfica: 153 hab/km ²
Salário médio mensal dos trabalhadores formais: 2,1 salários mínimos	Salário médio mensal dos trabalhadores formais: 3,2 salários mínimos
per capita: R\$21.284,33	PIB per capita: R\$99.315,54
IM: 0,708	IDHM: 0,758
LIMEIRA	STA. CRUZ DA CONCEIÇÃO
População: 276.022 pessoas	População: 4.002 pessoas
Densidade Demográfica: 475,32 /km ²	Densidade Demográfica: 26,4 hab/km ²
Salário médio mensal dos trabalhadores formais: 2,8 salários mínimos	Salário médio mensal dos trabalhadores formais: 2,3 salários mínimos
per capita: R\$38.938,54	PIB per capita: R\$28.925,31
IM: 0,775	IDHM: 0,790

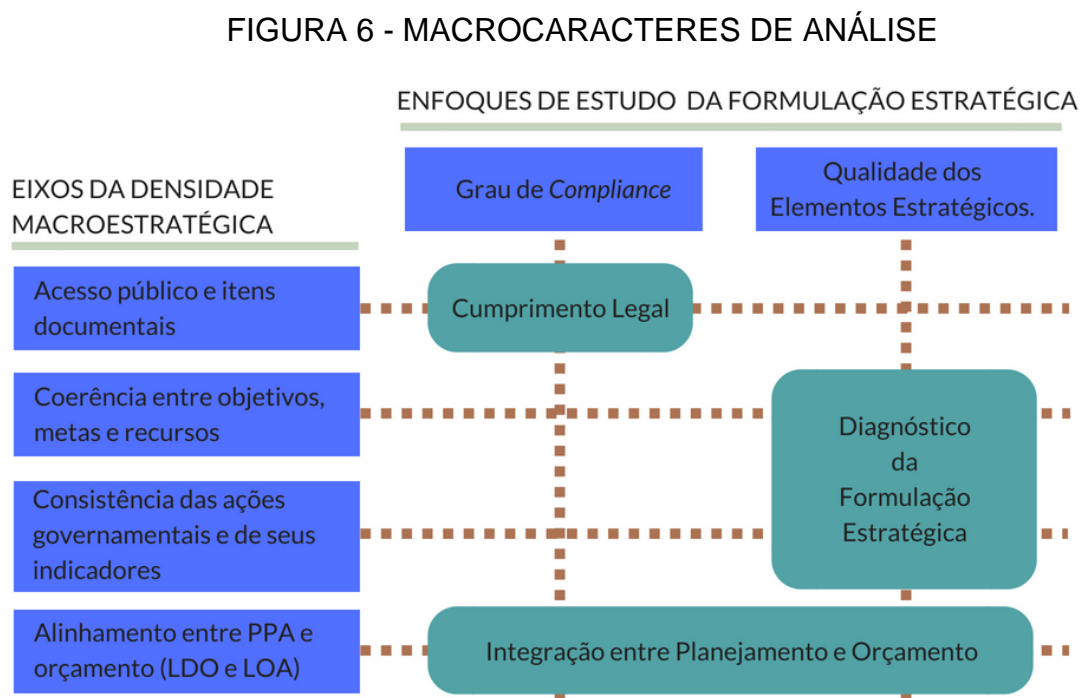
Olenski et al. (2017) também aproximam a metodologia de análise da formulação estratégica à uma abordagem descritivo-exploratória:

Pode-se constituir uma avaliação do constructo principal deste artigo – a densidade macroestratégica – a partir de um *continuum* das amostras definidas na gestão pública municipal do País, em que possa haver posições diametralmente opostas e um conjunto variado de posições intermediárias [...] Em termos de classificação metodológica, pesquisas dessa ordem se revelariam de natureza descritivo-exploratória, que, de acordo com Denzin e Lincoln (2000), caracteriza-se pela procura de um entendimento amplo e vasto sobre a natureza geral de um problema, fenômeno ou tema, que permitam a posteriori desenvolver e fundamentar ideias, perspectivas, pressupostos e hipóteses. Normalmente, pesquisas dessa ordem se sucedem em situações em que determinado problema, fenômeno ou tema carece de sistematização, categorias analíticas e taxonômicas ou teórico-explicativas definitivas. A abordagem que se sugere é primordialmente de ordem qualitativa e de análise estatística descritiva e se situa em uma análise da *formulação estratégica* (OLENSKI et al., 2017).

Associado à construção deste *continuum*, os autores também descrevem as possíveis fontes para coleta de dados nestes estudos: “Informações em portais de transparência, Secretaria do Tesouro Nacional, Tribunais de Contas estaduais e municipais (Rio de Janeiro e São Paulo), sistemas internos de acompanhamento e controle de Executivos e Legislativos subnacionais.” (OLENSKI et al., 2017).

O trabalho de Silva (2018) aborda com maestria características presentes tanto na formulação estratégica, através de estudo longitudinal, como na formação estratégica, através de estudo com profundidade acerca da realidade das cidades

de Osasco e Niterói em suas concepções do PPA, o que não pode ser facilitado no presente trabalho. Portanto, para sua consecução, a partir do foco de abordagem na formulação estratégica, sem deixar de lado o contexto da densidade macroestratégica, fora delimitado, também a partir do modelo proposto por Silva (2018), um corte nos caracteres de análise, sendo resultantes: 1) Cumprimento Legal; 2) Diagnóstico da Formulação Estratégica e 3) Integração entre Planejamento e Orçamento, conforme pode ser visualizado na Figura 6:



Fonte: elaborado pelo autor, com base em OLENSKI et al. (2017), SILVA (2018).

Tendo em vista que os estudos prévios analisados apresentaram elementos que sustentam uma avaliação objetiva de elementos que estejam contemplados por tais categorias, como proposto por Silva (2018) - uma valoração das categorias entre “fraco”, “regular”, “bom” ou “muito bom” - para o presente trabalho, tendo em

vista a possibilidade de respostas categóricas, “sim/não”, e por não se tratar de um trabalho cujo foco é a análise de nuances, por exemplo, mas sim de artefatos específicos, ou seja, de uma análise documental, foi proposta a aplicação de um modelo mais próximo à um modelo matemático tendo em vista a redução do risco de uma análise subjetiva, a exemplo do modelo aplicado. Para tanto, os elementos listados acima foram parametrizados entre 0 e 1, conforme pesquisa de desenvolvimento de metodologia de avaliação do alinhamento dos PPAs Municipais ao PPA Federal, realizada pelo Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV/UFRGS) em 2013.

Ao aproximar a formulação estratégica à análises descritivo-exploratórias, conforme proposto por Olenscki et al. (2017), a partir principalmente de análise documental e, tendo em vista a aplicação dos modelos de avaliação propostos por Silva (2018) e pelo CEGOV (2013), o autor deste trabalho, optou por conjugar novamente as categorias analíticas já definidas por base nos trabalhos de Olenscki et al. (2017) e Silva (2018)⁸, com as variáveis analíticas propostas pela análise documental elaborada pelo estudo da CEGOV (2013), dado sua relevância e aplicação prévia do modelo, conforme Tabela 1.

Tabela 1 - Relação das variáveis analíticas com os caracteres analíticos do estudo
(continua)

Variáveis analíticas propostas pelo CEGOV (2013)	Caracteres analíticos propostos relacionados
1. O PPA está disponível online e possui fácil acesso ao cidadão? É mencionado como ocorreu o processo de elaboração do PPA? ¹	Cumprimento Legal
2. É mencionado como ocorreu o processo de elaboração do PPA?	Diagnóstico da Formulação Estratégica
3. É mencionado o acesso a documentos/estudos elaborados pela União?	Diagnóstico da Formulação Estratégica
4. É mencionado o acesso a documentos/estudos elaborados pelo Estado?	Diagnóstico da Formulação Estratégica

⁸ A saber: 1) Cumprimento Legal; 2) Diagnóstico da Formulação Estratégica, 3) Integração entre Planejamento e Orçamento, assim expostos na Figura 6.

5. É mencionado se a elaboração do PPA se baseou em Diagnóstico ou acesso a estudos elaborados por outras Instituições?	Diagnóstico da Formulação Estratégica
6. É mencionada capacitação para servidores, específica sobre elaboração do PPA?	Diagnóstico da Formulação Estratégica
7. É mencionada participação da sociedade civil no processo de elaboração do PPA?	Diagnóstico da Formulação Estratégica
8. Conformação estrutural do arranjo organizacional do processo de elaboração do PPA?	Diagnóstico da Formulação Estratégica
9. Grau de centralização do Arranjo Organizacional encarregado da elaboração do PPA?	Diagnóstico da Formulação Estratégica
10. Participação da alta direção na elaboração do PPA?	Diagnóstico da Formulação Estratégica
Instrumento de Análise 1: Mensagem do Chefe do Poder Executivo do PPA	
11. O PPA do Município foi acompanhado pela Mensagem do Chefe do Executivo?	Cumprimento Legal
12. Descrição da situação socioeconômica e ambiental do município?	Diagnóstico da Formulação Estratégica
13. Descrição do cenário fiscal do município?	Diagnóstico da Formulação Estratégica
14. Projeção da situação desejada para o município no futuro – Visão de futuro?	Diagnóstico da Formulação Estratégica
15. Apresenta Macrodesafios/macroobjetivos (o que perseguir no médio prazo para tornar a visão de futuro viável)?	Diagnóstico da Formulação Estratégica
16. Apresenta as Estratégias ou políticas associadas aos macrodesafios (como fazer)?	Diagnóstico da Formulação Estratégica
Instrumento de Análise 2: Lei do PPA 2014-2017	

17. Apresenta Artigo com Diretrizes do PPA	Cumprimento Legal
18. Artigo que trata da estrutura e organização do plano?	Cumprimento Legal
19. Artigo que trata da integração do PPA com os orçamentos do município?	Cumprimento Legal
20. Artigo que trata da gestão do PPA?	Cumprimento Legal
21. Artigo que trata de eventuais alterações no PPA?	Cumprimento Legal
22. Define órgão responsável pela definição de prazos, diretrizes e orientações técnicas complementares?	Cumprimento Legal
23. Define prazos para envio do Relatório de Avaliação periódica do PPA à Câmara de Vereadores?	Cumprimento Legal
24. Prevê mecanismo de avaliação/monitoramento periódico?	Diagnóstico da Formulação Estratégica
25. Há definição do sistema de monitoramento e avaliação na lei do PPA?	Diagnóstico da Formulação Estratégica
26. Há definição de quem/órgão realizará o monitoramento e avaliação?	Diagnóstico da Formulação Estratégica
27. Há definição de como se dará a participação da população no monitoramento e avaliação?	Diagnóstico da Formulação Estratégica
Instrumento de Análise 3: Anexos PPA 2014-2017, LOA e LDO	
28. Como é apresentada a organização (Desdobramentos) do PPA?	Diagnóstico da Formulação Estratégica / Integração entre Planejamento e Orçamento
29. Há priorização de Programas?	Diagnóstico da Formulação Estratégica / Integração entre Planejamento e Orçamento

30. Há transversalidade no PPA?	Diagnóstico da Formulação Estratégica / Integração entre Planejamento e Orçamento
31. Há integração dos programas do PPA com o orçamento do município?	Diagnóstico da Formulação Estratégica / Integração entre Planejamento e Orçamento
32. Há integração com o planejamento local/regional?	Diagnóstico da Formulação Estratégica / Integração entre Planejamento e Orçamento
33. Há integração com programa/prioridades do PPA estadual?	Diagnóstico da Formulação Estratégica / Integração entre Planejamento e Orçamento
34. Há integração com programa/prioridades do PPA federal?	Diagnóstico da Formulação Estratégica / Integração entre Planejamento e Orçamento
35. Há integração com LDO e LOA? ²	Diagnóstico da Formulação Estratégica / Integração entre Planejamento e Orçamento

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em CEGOV (2013); OLENSKI et al. (2017) e SILVA (2018).

^{1 2} Variáveis adicionadas pelo autor baseadas na revisão bibliográfica.

5. RESULTADOS E DISCUSSÕES

5.1 - A FORMULAÇÃO ESTRATÉGICA NOS MUNICÍPIOS DA MICRORREGIÃO DE LIMEIRA ATRAVÉS DOS PPAs

A análise proposta por este trabalho perpassa por um caminho complexo, resgatado pelos autores que fizeram parte da revisão bibliográfica deste trabalho, e denotada nas limitações metodológicas que se observaram ao longo deste trabalho na confecção e proposição de seu modelo analítico.

O estudo sobre a “*Densidade Macroestratégica na Gestão Pública Municipal no Brasil: Uma Abordagem Analítico-metodológica de PPAs e de Variáveis Político-Administrativas*” proposta por Olenski et al. (2017), pressupõe dois momentos analíticos, abordados anteriormente: a formulação estratégica e a formação da estratégia. Conforme observado em Silva (2018), os dois momentos abordados na

metodologia complementam o resultado final observado na análise sobre a densidade macroestratégica, mesmo quando esta é vista separadamente nos dois momentos analíticos citados. Deste modo, é necessário acrescentar que a análise aqui proposta descreve prioritariamente os aspectos relativos à formulação estratégica dos municípios analisados, no conjunto de seus instrumentos legais. Espera-se que, com o resultado deste trabalho, novos estudos empíricos sobre a densidade macroestratégica nestes municípios sejam fomentados.

TABELA 2 – Resultado da análise da formulação estratégica dos municípios da microrregião de Limeira (SP)

Variáveis analíticas	Limeira	Araras	Leme	Conchal	Santa Gertrudes	Cordeirópolis	Iracemópolis	Santa Cruz da Conceição	Total
1. É mencionado como ocorreu o processo de elaboração do PPA?	1	1	1	1	0	1	1	1	7
2. É mencionado se a elaboração do PPA baseou-se em Diagnóstico?	1	0	1	0	0	1	1	0	4
3. É mencionado o acesso a documentos/estudos elaborados pela União?	1	0	0	0	0	1	1	0	3
4. É mencionado o acesso a documentos/estudos elaborados pelo Estado?	1	0	0	0	0	1	1	0	3
5. É mencionado o acesso a estudos elaborados por outras Instituições?	1	1	1	1	0	1	1	1	7
6. É mencionada capacitação para servidores, específica sobre elaboração do PPA?	1	0	1	0	0	0	0	1	3
7. É mencionada participação da sociedade civil no processo de elaboração do PPA?	0	0	1	0	0	0	0	0	1

8. Conformação estrutural do arranjo organizacional do processo de elaboração do PPA?	1	0	1	0	0	1	1	0	4
9. Grau de centralização do Arranjo Organizacional encarregado da elaboração do PPA?	1	0	1	0	0	0	0	0	1
10. Participação da alta direção na elaboração do PPA?	1	1	1	1	1	1	1	1	8
11. O PPA do Município foi acompanhando pela Mensagem do Chefe do Executivo?	1	1	1	1	1	1	1	0	7
12. Descrição da situação socioeconômica e ambiental do município?	1	0	0	0	0	0	1	0	2
13. Descrição do cenário fiscal do município?	1	0	0	0	0	1	1	0	3
14. Projeção da situação desejada para o município no futuro – Visão de futuro?	1	1	1	1	0	1	1	1	7
15. Apresenta Macrodesafios/macro objetivos (o que perseguir no médio prazo para tornar a visão de futuro viável)?	1	1	1	1	0	1	1	1	7
16. Apresenta as Estratégias ou políticas associadas aos macrodesafios (como fazer)?	1	0	1	1	0	1	1	1	6
17. Apresenta Artigo com Diretrizes do PPA	1	1	1	1	0	1	1	1	7

18. Artigo que trata da estrutura e organização do plano?	1	1	1	1	0	1	1	1	7
19. Artigo que trata da integração do PPA com os orçamentos do município?	1	1	1	1	1	1	1	1	8
20. Artigo que trata da gestão do PPA?	1	1	1	1	1	1	1	1	8
21. Artigo que trata de eventuais alterações no PPA?	1	1	1	1	1	1	1	1	8
22. Define órgão responsável pela definição de prazos, diretrizes e orientações técnicas complementares?	1	1	1	1	1	1	1	1	8
23. Define prazos para envio do Relatório de Avaliação periódica do PPA à Câmara de Vereadores?	0	0	0	0	0	0	0	0	0
24. Prevê mecanismo de avaliação/monitoramento periódico?	1	0	0	0	0	0	0	0	1
25. Há definição do sistema de monitoramento e avaliação na lei do PPA?	1	0	0	0	0	0	0	0	1
26. Há definição de quem/órgão realizará o monitoramento e avaliação?	1	0	0	0	0	0	0	0	1
27. Há definição de como se dará a participação da população no monitoramento e avaliação?	1	0	0	0	0	0	0	0	1

28. Como é apresentada a organização (Desdobramentos) do PPA?	1	1	1	1	1	1	1	1	8
29. Há priorização de Programas?	1	0	1	0	0	0	1	1	4
30. Há transversalidade no PPA?	1	1	1	1	0	1	1	1	7
31. Há integração dos programas do PPA com o orçamento do município?	1	1	1	1	0	1	1	1	7
32. Há integração com o planejamento local/regional?	1	0	1	1	0	1	1	1	6
33. Há integração com programa/prioridades do PPA estadual?	1	0	1	1	0	0	1	1	5
34. Há integração com programa/prioridades do PPA federal?	1	0	1	1	0	0	1	1	5
35. Há integração com LDO e LOA?	1	1	1	1	1	1	1	1	8
TOTAL	33	16	26	20	8	23	27	21	

Fonte: O autor (2018).

A matriz elaborada nos permite observar a realidade individual de cada município observado (vertical), bem como o resultado de cada variável analítica isoladamente (horizontal). A seguir, serão expostas algumas considerações acerca da análise da formulação estratégica através dos PPAs para cada município analisado. Em seguida, será proposta uma discussão acerca das variáveis analíticas de maneira geral, de modo a permear as categorias analíticas propostas neste trabalho (cumprimento legal, diagnóstico da formulação estratégica e integração entre planejamento e orçamento), que nos levarão a compreender o grau de *compliance* e a qualidade dos elementos estratégicos apresentados por cada município.

5.1.1. LIMEIRA

O município de Limeira apresentou a maior correspondência aos itens analisados, podendo-se observar que, a partir desta metodologia, o município apresenta um elevado grau de *compliance* e de alinhamento entre planejamento e orçamento, bem como, alta qualidade em seus elementos estratégicos. Este último caractere assumiu destaque no presente estudo, em um primeiro momento, durante o levantamento documental relativo à pesquisa, pode-se encontrar um plano de metas do município que tinha como principal referência o próprio PPA da cidade. Este documento, embora já tivesse sido implementado em anos anteriores, demonstra ser um exemplo de “boa prática” por compreender uma gama de informações sobre a cidade, seu planejamento e orçamento em uma linguagem acessível, sendo um dos principais documentos de acesso público. Em um segundo momento, o município ganha destaque na qualidade de seus elementos estratégicos, pois, dentro da análise das variáveis propostas, é um dos únicos municípios que apresentam estudos prévios elaborados por organizações especializadas, pela União, dentre outros, para caracterizar sua realidade, sendo estes estudos encaminhados junto à mensagem do Chefe do Executivo à Câmara dos Vereadores no momento em que o projeto do PPA é enviado.

Outro importante elemento ressaltado no diagnóstico da formulação estratégica, proposto pela CEGOV (2013), e que tem suas bases fundamentais alicerçadas na perspectiva de *accountability*, é o monitoramento e avaliação das atividades do PPA. Neste quesito, Limeira foi o único município que apresentou um

órgão responsável pelo Monitoramento e Avaliação das ações estratégicas propostas, bem como investimentos na área. Outro destaque foi para a observação de que o município é um dos únicos que apresenta propostas orçamentárias para capacitação dos servidores públicos.

Por fim, embora haja propostas orçamentárias para conselhos específicos, a participação da sociedade civil na elaboração do PPA não é mencionada na mensagem à Câmara ou no diagnóstico da realidade do município, tornando-se este, um elemento a ser observado como uma oportunidade de melhoria.

5.1.2. IRACEMÁPOLIS

O município de Iracemápolis foi o segundo município que apresentou maior correspondência entre os itens analisados, também apresentando um elevado grau de *compliance* e de alinhamento entre planejamento e orçamento. No que concerne à qualidade de seus elementos estratégicos, o município foi um dos únicos a apresentar, na mensagem à Câmara de Vereadores junto ao projeto de Lei do PPA, uma descrição dobre como o PPA havia sido elaborado, bem como a descrição do cenário fiscal do município, sendo assim, possível estabelecer as prioridades para o governo, que também foram bem definidas no projeto de Lei.

Entretanto, o município apresentou um desempenho mediano para alto e relação à qualidade de seus elementos estratégicos, sendo os fatores responsáveis para tal resultado, e que também se configuram como oportunidades de melhoria, foram: a não existência de um item relativo à capacitação de servidores públicos nas propostas orçamentárias; menção à participação da sociedade civil na elaboração do PPA; especificação de sistemas de monitoramento e avaliação. Vale salientar que estes itens se referem ao modelo utilizado para análise no presente trabalho e que considera estas temáticas como essenciais para a elaboração de planejamentos estratégicos governamentais, em especial do PPA, mais assertivos.

Por fim, um aspecto peculiar durante a análise dos documentos do município se refere a uma similaridade na mensagem enviada à Câmara de Vereadores juntamente ao Projeto de Lei do PPA elaborado pelo Chefe do Executivo do município de Cordeirópolis – ambas as mensagens apresentam o mesmo texto introdutório. Estes casos são comuns, como apresentado por SILVA (2018), porém podem trazer enormes prejuízos às análises dos próprios municípios, pois uma

informação que não representa a realidade de um município pode trazer graves consequências para o planejamento estratégico do mesmo, ou então, gastos desnecessários para problemas que não existem na realidade. Após analisados os conteúdos das mensagens, neste caso, seu conteúdo não apresentou um aspecto problemático para a consolidação do planejamento governamental, sendo este aspecto relevado na análise.

5.1.3. LEME

O município de Leme, assim como os municípios anteriores apresenta elevado grau de *compliance* e de alinhamento entre planejamento e orçamento. Dentre os aspectos estratégicos observados, o município ganha destaque em dois momentos: o primeiro, na previsão de recursos para a capacitação de servidores e o segundo, relativo à participação da sociedade civil na elaboração do projeto de Lei que estabeleceu o PPA do município - sendo o único município a mencionar este aspecto na elaboração do PPA⁹.

Em relação à qualidade dos seus elementos estratégicos, apesar da proximidade à Itacemópolis na correspondência total de aspectos analisados, o poder Executivo, em sua mensagem à Câmara na apresentação do projeto de Lei relativo ao PPA, não apresenta uma análise sobre o município pautada em dados da União, ou dos Estados e, embora apresente uma análise sobre suas instituições, não apresenta uma descrição do município nem de seu cenário fiscal. Aspectos estes que são interessantes na medida em que estes dados podem guiar o olhar dos tomadores de decisão sobre quais as prioridades do governo e para a assertividade e eficiência do gasto público. Outro aspecto que é consonante a todos os municípios, com exceção de Limeira, é em relação à ausência da consideração de um sistema de monitoramento e avaliação de indicadores das políticas orçamentárias, seja na descrição de um órgão responsável para este assunto, como no direcionamento de investimentos à área. Aspectos estes, que podem ser implementados ou melhorados. Sendo assim, por fim, o município apresentou um grau mediano em relação à qualidade de seus elementos estratégicos.

⁹ Vale salientar que a pesquisa observou que em alguns casos, a partir de outros documentos observados, alguns municípios apresentavam a participação da sociedade civil na delimitação do planejamento estratégico municipal (Planos Diretores, por exemplo), entretanto que não tinham relação específica ao PPA.

5.1.4. CORDEIRÓPOLIS

O município de Cordeirópolis, assim como os demais, apresentou elevado grau de *compliance*, bem como de alinhamento entre planejamento e orçamento.

É interessante ressaltar a grande similaridade na elaboração do PPA de Cordeirópolis ao do município de Iracemápolis, pois apesar da similaridade na apresentação dos textos na mensagem ao Legislativo, ambos os municípios adaptaram o texto à realidade do município, sendo apresentada uma descrição de seus cenários fiscais de acordo com a realidade de cada município. Entretanto, novamente cabe aqui uma ressalva ao problema, que embora não se aplique aos municípios observados, esta prática pode afetar criticamente todos os aspectos do planejamento estratégico governamental, afetando a qualidade e eficiência do gasto público.

Tendo desempenho mediano em relação à qualidade de seus elementos estratégicos, outros aspectos foram determinantes neste resultado: ausência na determinação de prioridades do governo; ausência de integração com o planejamento Estadual e Federal, como por exemplo, na prospecção de receitas a órgãos de segurança pública, e de saúde (SUS); ausência de menções ao sistema de monitoramento e avaliação das ações propostas e ausência de ações para capacitação de servidores públicos – sendo estas oportunidades de melhoria no tocante à organização do PPA, de acordo com a metodologia deste trabalho.

5.1.5. CONCHAL

Conchal, assim como os outros municípios, apresenta um elevado grau de *compliance* e de alinhamento entre planejamento e orçamento.

A partir daqui, os municípios analisados representam os que obtiveram os menores desempenhos quanto à qualidade de seus elementos estratégicos, o que será esclarecido caso a caso. Entretanto, na consecução da análise proposta, considerou-se o desempenho do município de Conchal, quanto à qualidade de seus elementos estratégicos na análise de seu PPA, mediano.

Embora tenhamos conseguido acesso à mensagem do Executivo à Câmara de Vereadores, no ato do envio do projeto de Lei relativo ao PPA, o município não

apresentou uma descrição do município, bem como de seu cenário fiscal, o que, como observado anteriormente, pode ser crucial no momento de tomada de decisão. Além disso, a ausência na determinação de prioridades do governo; ausência de menções ao sistema de monitoramento e avaliação das ações propostas; ausência de ações para capacitação de servidores públicos e ausência na menção da participação da sociedade civil na elaboração do documento foram determinantes no desempenho do município de acordo com a metodologia utilizada neste trabalho, sendo estas também oportunidades de melhoria a serem observadas.

5.1.6. SANTA CRUZ DA CONCEIÇÃO

O município de Santa Cruz da Conceição apresentou desempenho elevado quanto ao grau de *compliance* e ao alinhamento entre planejamento e orçamento.

Entretanto, em relação à qualidade de seus elementos estratégicos, o município apresenta um grau mediano. Através da pesquisa, não foi possível observar a mensagem do chefe do Executivo no envio do projeto de lei relativo ao PPA ao Legislativo, inviabilizando a análise da elaboração deste instrumento. Neste sentido, destaca-se que o acesso público aos documentos de natureza pública é um elemento essencial na metodologia deste trabalho, pois não só representa uma limitação para este trabalho, mas também um aspecto importante nas ações de planejamento estratégico governamental, pois estão intimamente relacionadas aos tópicos sobre transparência e *accountability*.

No decorrer da análise do documento em questão, outras características configuraram o desempenho mediano do município no tocante à qualidade de seus elementos estratégicos: ausência de menções ao sistema de monitoramento e avaliação das ações propostas; ausência de ações para capacitação de servidores públicos e ausência na menção da participação da sociedade civil na elaboração do documento – sendo estas oportunidades de melhoria no tocante à organização do PPA, de acordo com a metodologia deste trabalho.

5.1.7. ARARAS

A partir da análise proposta, verificou-se que o município de Araras também apresentou elevado grau de *compliance*, entretanto, foi um dos municípios que menos obteve correspondências quanto ao alinhamento entre planejamento e orçamento, bem como em relação à qualidade de seus elementos estratégicos.

Este resultado pode ser justificado devido à ausência de alguns elementos analisados em diversos momentos, desde o processo de elaboração do PPA até o documento final. No envio do projeto de Lei referente ao PPA à Câmara, ao ser analisada a mensagem do chefe do poder Executivo, nela não constavam uma descrição do processo de elaboração, dados sobre a participação da sociedade civil, como também dados sobre o cenário fiscal do município ou sobre suas características gerais que poderiam fomentar ações estratégicas pelos tomadores de decisão. Em relação ao documento final elaborado, nele não constam ações e indicadores relacionados aos macro objetivos do governo, sendo apenas considerados indicadores orçamentários ainda muito sintéticos na agenda de ações que compõem o PPA do município e que não se traduzem como elementos de caráter macroestratégico.

O município também apresenta ausência na definição de ações prioritárias e de elementos que descrevam a integração com o Plano Diretor do município ou com outras políticas Estaduais ou Federais e, assim como em outros municípios analisados, ausência de elementos sobre o sistema de monitoramento e avaliação das ações do governo – aspectos estes considerados na metodologia utilizada e que se configuram como oportunidades de melhoria para o PPA do município.

5.1.8. SANTA GERTRUDES

Não foi possível analisar o PPA do município de Santa Gertrudes, pois o mesmo não estava disponível em sua totalidade para acesso público. Os anexos do PPA foram solicitados por meio do Portal da Transparência do Município, entretanto, mesmo após meses de solicitação não foi obtido um retorno da solicitação. Destaca-se novamente que o acesso público aos documentos de natureza pública é um elemento essencial na metodologia deste trabalho, pois não só representa uma limitação para este trabalho, mas também um aspecto importante nas ações de

planejamento estratégico governamental, pois estão intimamente relacionadas aos tópicos sobre transparência e *accountability*.

Dentre os documentos que se encontravam acessíveis, foi possível analisar a mensagem do chefe do Executivo à Câmara no envio do projeto de Lei referente ao PPA, bem como a Lei que regulariza o PPA do município, embora sem os seus anexos. Deste modo, ainda que de maneira incompleta à metodologia proposta, o município apresenta um elevado grau de *compliance*, uma vez que seus principais elementos que se referem ao cumprimento legal se encontravam acessíveis e passíveis de serem analisados. Entretanto, não foi possível analisar de maneira completa aspectos como o alinhamento entre planejamento e orçamento, embora houvesse várias referências à LDO municipal, o principal documento de análise, o PPA, obteve um desempenho muito menor do que os outros municípios devido a essa limitação na metodologia, o que é refletido também na análise sobre a qualidade de seus elementos estratégicos. Em ambos os casos o desempenho foi baixo, o que, em uma análise geral sobre a média dos itens analisados na microrregião de Limeira, pode diminuir seu desempenho global.

6. CONCLUSÃO

Percebe-se que o desenvolvimento de metodologias com vistas à avaliação do PPA é muito recente e, paralelamente a essa constatação, denota-se um aumento na preocupação com o potencial estratégico deste instrumento de planejamento, orçamento e gestão na literatura especializada visando ainda a concretização da participação, transparência, responsabilização e melhoria do serviço público.

Ao retomar o ponto de vista das políticas de gestão, que possuem especificidades inerentes às realidades às quais se aplicam, é possível inferir, ao analisar os PPAs dos municípios da microrregião de Limeira, que há pelo menos duas concepções acerca de seu uso, uma estritamente relacionada ao planejamento orçamentário e ao cumprimento de exigências legais, e outra em que o PPA também é visto como instrumento de planejamento de ações estratégicas (incluindo a perspectiva de planejamento orçamentário).

Neste sentido, assume-se como hipótese que o planejamento estratégico governamental ao se apresentar de maneira fragmentada, alguns instrumentos possam ser subutilizados: Uma vez que diversas são as demandas legais, da sociedade e de outros grupos de interesse na elaboração de um plano de governo que privilegie desde a participação da sociedade civil à transparência, *accountability*, a inclusão de privilégios e políticas em detrimento de outras, dentre inúmeros outros aspectos, é possível visualizar que o planejamento estratégico municipal acontece em diversos níveis, pois muitos aspectos parecem não ser supridos pelos seus Planos Diretores, nem pelos seus PPAs, por exemplo. Embora, numa peça orçamentária, como o PPA, o esperado seja que o município busque atender ou consolidar as demandas presentes nestes outros instrumentos de planejamento, o mesmo não tem ocorrência ou relação à estes outros instrumentos, pois, como foi percebido durante o trabalho, alguns deles são constantemente retratados e referências nas diretrizes elaboradas pelo PPA, tais como o Plano Diretor municipal, a própria LDO e a LOA. O que torna interessante a realização de estudos posteriores empíricos sobre a elaboração desse documento que relacionem não só os componentes relativos à matéria orçamentária (PPA, LOA e LDO), mas também

àqueles que se referem a outros aspectos do planejamento da cidade, como o Plano Diretor, resultados de conselhos participativos consultivos, dentre outros.

Em geral, embora haja algumas considerações sobre a relevância percebida dos municípios em relação ao uso do PPA, a partir da análise proposta foi possível verificar que os municípios atendem aos requisitos legais na elaboração do PPA, denotando um elevado grau de *compliance*, elemento importante no contexto de crise, incertezas e corrupção. Entretanto, algumas melhorias podem ser elaboradas, como, por exemplo, tornar explícito, em forma de lei, os prazos de envio do Relatório de Avaliação periódica do PPA à Câmara de Vereadores, bem como os mecanismos de Monitoramento e Avaliação dos indicadores do PPA. Estes elementos, apesar de não terem exigência legal em relação à sua descrição em Lei, permitem, ao serem implementados, uma maior aderência e concordância entre planejamento e execução. De outro lado, há também o caso do município de Santa Gertrudes que não apresentou os documentos referentes ao PPA em amplo acesso, mesmo quando requisitado através do Portal da Transparência, o processo não foi atendido, o que denota um problema que impossibilitou uma análise ampla sobre a qualidade da formulação estratégica do município.

Do ponto de vista do diagnóstico dos elementos estratégicos dos PPAs dos municípios estudados, estes ainda não apresentam aspectos importantes em seus instrumentos de política orçamentária que permitam que estes se tornem estratégicos. Percebe-se que a maioria dos municípios apresenta uma visão ainda técnico-determinista acerca dos seus instrumentos de gestão orçamentária, ou seja, ainda focada num modelo tradicional de planejamento que prioriza, em muitos casos, apenas no cumprimento de uma demanda legal, não traduzindo suas ações planejadas à macroobjetivos numa perspectiva de médio a longo prazo, e que não apresentam relações inter-regionais ou entre os planejamentos Estaduais ou Federais.

Neste sentido, por fim, percebeu-se que os municípios da microrregião de Limeira podem estar subutilizando o PPA na medida em que o mesmo não tem se relacionado à visão de médio e longo prazo das ações de um mandato de governo, o que pode justificar a não aderência de muitos municípios à consideração do caráter estratégico do PPA, esgotando-o apenas a um instrumento de caráter estritamente relativo ao planejamento orçamentário.

REFERÊNCIAS

ABRANTES, Luiz Antônio; FERREIRA, Marco Aurélio M. **Gestão tributária**. 3. ed.– Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; CAPES: UAB, 2014.

ABRUCIO, F. Reforma do Estado no federalismo brasileiro: a situação das administrações públicas estaduais. In: **Revista de Administração Pública**, mar./abr., 2005.

AMORIM, Ivan T. **A institucionalização do plano plurianual (PPA): um estudo no governo federal brasileiro nos períodos 2000-2003 e 2004-2007**. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração do Departamento de Administração da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciências, 2016.

AMORIM, Ivan T.; LEITE, Leonardo Q. O Plano Plurianual (PPA) como Agenda do Governo Federal Brasileiro. In: **Anais do VII Encontro de Administração Pública e Governança**. São Paulo – SP. Novembro, 2016.

ARARAS. Prefeitura Municipal. Lei Ordinária nº 5031, de 21 de Agosto de 2017. Dispõe sobre o Plano Plurianual do município de Araras para o quadriênio de 2018 a 2021, e dá providências correlatas. Disponível em: <<http://consulta.siscam.com.br/camaraararas/Documentos/Documento/93741>>, Acesso em 4 Ago. 2018.

ARARAS. Prefeitura Municipal. Projeto de Lei nº 21 de 2017. Dispõe sobre o Plano Plurianual do município de Araras para o quadriênio de 2018 a 2021, e dá providências correlatas. Disponível em: <<http://consulta.siscam.com.br/camaraararas/Documentos/Documento/93741>>, Acesso em 4 Ago. 2018.

BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento). **A política das políticas públicas: progresso social e econômico na América Latina**. Relatório 2006 do BID e do David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University. Rio de Janeiro: Elsevier Washington, DC: BID, 2007.

BRASIL. **Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretária de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Almanaque do Planejamento: Para entender e participar**. 2012.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Planos Plurianuais Estratégicos, Territoriais e Participativos**. 2014.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Managerial public administration: strategy and structure for a for a new state. In: **Journal of Post Keynesian Economics**. September, 1997.

CALDERAN, Andre M., CAPELLA, Ana Cláudia N. Atores do Conhecimento e Formulação de Políticas Públicas: uma análise sobre o Instituto Publix. In: **XXV Congresso de Iniciação Científica da Unesp**, 2013, Araraquara. XXV Congresso de Iniciação Científica da Unesp, 2013.

CALIL, Vera L. L. O. **Orçamento Público: Teoria e Prática**. Rio de Janeiro: Alta Books, 2017.

CEGOV (Centro de Estudos Internacionais sobre Governo). **PESQUISA DE DESENVOLVIMENTO DE METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO DO ALINHAMENTO DO PPA MUNICIPAL E APLICAÇÃO AO CASO SUL-RIOGRANDENSE: RELATÓRIO DE PESQUISA**. 2013.

COELHO, Fernando S. Uma Radiografia do Ensino de Graduação em Administração Pública no Brasil (1995-2006). In: **XXXII EnANPAD**. Rio de Janeiro. Setembro, 2008.

CONCHAL. Prefeitura Municipal. Lei Complementar nº 460, de 10 de Novembro de 2017. Dispõe sobre o Plano Plurianual do Município de Conchal para o quadriênio de 2018 a 2021 e dá outras providências. Disponível em: http://conchal.sp.gov.br/source/conchal/PDF_planej_orcamentos/PPA_LEI_INICIAL_2018_2021.pdf Acesso em 4 Ago. 2018.

CORDEIRÓPOLIS. Prefeitura Municipal. Lei nº 3.072 de 26 de Outubro de 2017. Estabelece o Plano Plurianual do Município para o período 2018 a 2021, conforme especifica. Disponível em: <http://consulta.siscam.com.br/camaracordeiropolis/arquivo?Id=38371> Acesso em: 4 ago. 2018.

DENHARDT, Robert B. **Teoria Geral de Administração Pública**. 5.ed. Tradução de Francisco Heidemann. Florianópolis: ESAG/UDESC, 2008.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Análise de políticas públicas no Brasil: de uma prática não nomeada à institucionalização do 'campo de públicas'. In: **Revista de Administração Pública** (Impresso), v. 50, p. 959-979, 2016.

GAETANI, Francisco. As políticas de gestão pública e os desafios da coordenação. In Oliveira, Fátima B. (org). In: **Política de Gestão Pública Integrada**. Rio de Janeiro, FGV, 2008.

GARCIA, Ronaldo C. PPA: O QUE NÃO É E O QUE PODE SER. In: **Políticas Sociais: acompanhamento e análise nº20**. Ipea, 2012.

GOMES, Eduardo Granha M. Políticas Públicas de Gestão e Coordenação Intra-governamental. In: **Encontro de Administração Pública e Governança**, 2010, Vitória. Resumo dos Trabalhos - EnAPG 2010. RJ: ANPAD, 2010. v. 1. p. 201-203.

GUIMARÃES FILHO, Roberto de M. A evolução do planejamento federal e a participação legislativa. In: **Revista da Informação Legislativa**. Brasília a. 36 n. 143 jul./set. 1999.

IBGE Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **@Cidades**. 2018. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/>> Acessado em: 26 jul. 2018.

IRACEMÁPOLIS. Prefeitura Municipal. Lei Ordinária nº 2342, de 12 de Dezembro de 2017. Estabelece o Plano Plurianual do Município para o período de 2018 a 2021.

JACOBI, Pedro Roberto. **Ampliação da cidadania e participação: desafios na democratização da relação poder público-sociedade civil no Brasil**. 1996. Tese (Livre Docência em Políticas Públicas - Educação) - Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1996. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/livredocencia/48/tde-25102005-105004/>>. Acesso em: 26 de Julho de 2018.

LEME. Prefeitura Municipal. Lei Ordinária nº 3.652, de 24 de Outubro de 2017. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio de 2018/2021 e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.leme.sp.gov.br/contas-publicas>> Acesso em 4 Ago 2018.

LIMEIRA. Prefeitura Municipal. **Programa de Metas 2018-2021**. 2018. Disponível em: <<http://www.limeira.sp.gov.br/sitenovo/downloads/ca9435a09c1a4e43e49fa51fabdc896e.pdf>> Acesso em 4. Ago. 2018.

LIMEIRA. Prefeitura Municipal. Lei nº 5.927, de 12 de Dezembro de 2017. Estabelece o Plano Plurianual do Município para o período de 2018 – 2021 e define as metas e prioridades da administração pública municipal para o exercício de 2018. Disponível em: <<http://www.limeira.sp.gov.br/sitenovo/downloads/0fa1a5cc5c9a1823fbf5436def00f01f.pdf>> Acesso em: 4 Ago. 2018.

MAIA, Wagner. História do Orçamento Público no Brasil. In: Associação dos Gestores Públicos do Estado de São Paulo. São Paulo. Outubro, 2010. Disponível em: <<http://agesp.org.br/wp-content/uploads/2013/05/Artigo-HistOrçamento.pdf>>. Acessado em 25 de Julho de 2018.

OLENSCKI, Antonio Roberto Bono et al. Densidade macroestratégica na gestão pública municipal no Brasil: uma abordagem analítico-metodológica de PPAs e de variáveis político-administrativas. In: **RACE, Revista de Administração, Contabilidade e Economia**. Joaçaba: Ed. Unoesc, v.16, n.3, p.911-932, set. 2017. Disponível em: <<http://editora.unoesc.edu.br/index.php/race/>>. Acesso em 24/03/2018.

PAES DE PAULA, Ana Paula; MOTTA, Fernando C. P. Administração Pública Popular: participação cidadã e melhorias sustentáveis na qualidade de vida no Brasil. In: **XXVII EnANPAD**. Atibaia. Setembro, 2003.

PAES DE PAULA, Ana Paula. Administração Pública Brasileira entre o Gerencialismo e a Gestão Social. In: **Revista de Administração de Empresas**, jan./mar., 2005.

PEDROSA, César. **Teoria Geral do Orçamento Público**. 1. ed. Editora Baraúna. São Paulo, 2015.

PFEIFFER, Peter. **Planejamento Estratégico Municipal no Brasil: uma nova abordagem**. Brasília: ENAP, 2000.

PIRES, Valdemir. **Gestão orçamentária pública**. 2012. Notas de Aula

SANTA CRUZ DA CONCEIÇÃO. Prefeitura Municipal. Lei Complementar nº 083, de 09 de Novembro de 2017. Estabelece o Plano Plurianual do Municípios de Santa Cruz da Conceição para o período 2018 a 2021. Disponível em: https://file.gtp.net.br/lei/arquivo/70252/CODIGOLEI_33088.pdf. Acesso em: 4 ago. 2018.

SANTA GERTRUDES. Prefeitura Municipal. Lei nº 2652, de 15 de Dezembro de 2017. Dispõe sobre o Plano Plurianual do Município de Santa Gertrudes, Estado de São Paulo, para o período de 2018 a 2021. Disponível em: <http://consulta.siscam.com.br/camarasantagertrudes/arquivo?Id=18709> Acesso em 4. Ago. 2018.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. In: **Revista de Administração Pública (RAP)** — Rio de Janeiro 43(2):347-69, MAR./ABR. 2009

SILVA, Raphael Borella. **Planejamento Governamental com Densidade Macroestratégica em Municípios: Um estudo multicaso sobre o Plano Plurianual de Niterói e de Osasco**. Dissertação apresentada à Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências pelo Programa de Pós-graduação em Gestão de Políticas Públicas. 2018

SOUZA, Celina. “Políticas Públicas: uma revisão da literatura”. In: **Sociologias**. Ano 8 (16), (pp. 20-45) jul-dez. Porto Alegre, UFRGS, 2006.