

FUCAPE PESQUISA E ENSINO S/A

DANIEL DE JESUS PEREIRA

PLANO PLURIANUAL: enfoque nas políticas públicas para a comunidade LGBTQIAPN+ e uma proposta de regulamentação e de análise da sua qualidade

**VITÓRIA
2024**

DANIEL DE JESUS PEREIRA

PLANO PLURIANUAL: enfoque nas políticas públicas para a comunidade LGBTQIAPN+ e uma proposta de regulamentação e de análise da sua qualidade

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis e Administração, da Fucape Pesquisa e Ensino S/A, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Ciências Contábeis e Administração – Nível Profissionalizante.

Orientador: Professor Dr. Edvan Soares de Oliveira

**VITÓRIA
2024**

DANIEL DE JESUS PEREIRA

PLANO PLURIANUAL: enfoque nas políticas públicas para a comunidade LGBTQIAPN+ e uma proposta de regulamentação e de análise da sua qualidade

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis e Administração da Fucape Pesquisa e Ensino S/A, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Ciências Contábeis e Administração – Nível Profissionalizante.

Aprovada em 29 de julho de 2024.

COMISSÃO EXAMINADORA

Prof. Dr.: EDVAN SOARES DE OLIVEIRA
Fucape Pesquisa e Ensino S/A

Prof. Dr.: CARLOS ADRIANO GOMES GORDIANO
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr.: IAGO FRANÇA LOPES
Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

Prof. Dr.: JOÃO EUDES BEZERRA FILHO
Fucape Pesquisa e Ensino S/A

Prof.^a Dr.^a: MÁRCIA JULIANA D'ANGELO
Fucape Pesquisa e Ensino S/A

Dedico este trabalho a todos aqueles que foram privados do acesso a uma educação de qualidade, de modo especial aos meus pais e a todos os meus ancestrais negros, quilombolas, ciganos e indígenas.

“...Vou aprender a ler para ensinar aos meus camaradas...”

(Maria Betânia)

RESUMO

O Plano Plurianual (PPA) ocupa o topo hierárquico no processo orçamentário brasileiro, contudo, até a presente data, não existe lei complementar que regule os elementos mínimos necessários para construção dessa peça orçamentária pelos entes federativos. Assim, a presente proposta de tese apresenta dois artigos e um produto tecnológico, o seu objetivo é observar a qualidade, quando da elaboração, de um Plano Plurianual nos municípios brasileiros para a implementação das políticas públicas municipais. O primeiro artigo buscou analisar como os PPAs e os Planos de Governos (PG) das capitais brasileiras planejaram as políticas públicas para a comunidade LGBTQIAPN+; para isso foi realizada análise documental e constatou-se que somente algumas capitais prometeram e apresentaram políticas exequíveis, contudo, ainda não é reconhecimento unânime de todas as capitais e seus gestores no Brasil a explicitação de políticas voltadas à comunidade LGBTQIAPN+, fato que denota processo lento sobre o reconhecimento da invisibilidade dessa comunidade nas pautas da gestão pública. O segundo artigo é tecnológico e, diante da lacuna de regulamentação sobre o PPA, propõe uma minuta de lei para que os estados estruturarem suas peças orçamentárias com elementos mínimos necessários e que lhe confira qualidade. O produto tecnológico, por sua vez, é um *software* desenvolvido para avaliar a qualidade dos Planos Plurianuais (PPAs) dos municípios brasileiros. O *software*, utilizando o Indicador de Qualidade do Plano Plurianual (IQ_PPA) e diferente de outros indicadores que são frequentemente atualizados pelos próprios agentes municipais, o IQ_PPA é enriquecido pela avaliação de especialistas externos aos entes municipais, o que fortalece sua confiabilidade e utilidade. A proposta visa criar uma rede robusta para a gestão e disseminação dos dados através do Observatório do Plano Plurianual (“OPPA!”), ampliando seu impacto como ferramenta de governança pública. A presente tese contribui com a gestão pública quando aborda a qualidade do PPA enquanto peça orçamentária e de fortalecimento à democracia no país.

Palavras-chave: Plano Plurianual; Comunidade LGBTQIA+; Proposta de Lei; Indicador de Qualidade do PPA; Observatório dos Planos Plurianuais.

ABSTRACT

The Multi-Year Plan (PPA) occupies the top hierarchical level in the Brazilian budgetary process. However, to date, there is no complementary law that regulates the minimum elements necessary for the construction of this budget by the federative entities. Thus, this thesis proposal presents two articles and a technological product. Its objective is to observe the quality, when preparing a Multi-Year Plan in Brazilian municipalities for the implementation of municipal public policies. The first article sought to analyze how the PPAs and Government Plans (PG) of Brazilian capitals planned public policies for the LGBTQIAPN+ community. For this purpose, a documentary analysis was carried out and it was found that only a few capitals promised and presented feasible policies. However, there is still no unanimous recognition by all capitals and their managers in Brazil of the explicitness of policies aimed at the LGBTQIAPN+ community, a fact that denotes a slow process in recognizing the invisibility of this community in public management agendas. The second article is technological and, given the regulatory gap on the PPA, proposes a draft law so that states can structure their budgets with the minimum necessary elements and that they are of high quality. The technological product, in turn, is software developed to assess the quality of the Multi-Year Plans (PPAs) of Brazilian municipalities. The software, using the Multi-Year Plan Quality Indicator (IQ_PPA) and unlike other indicators that are frequently updated by municipal agents themselves, the IQ_PPA is enriched by the assessment of experts external to the municipal entities, which strengthens its reliability and usefulness. The proposal aims to create a robust network for the management and dissemination of data through the Multi-Year Plan Observatory ("OPPA!"), expanding its impact as a public governance tool. This thesis contributes to public management by addressing the quality of the PPA as a budgetary instrument and as a means of strengthening democracy in the country.

Keywords: Multi-Year Plan; LGBTQIA+ Community; Law Proposal; PPA Quality Indicator; Multi-Year Plan Observatory.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1- Histórico de Políticas e Debates no Cenário Público sobre a Comunidade LGBTQIAPN+	30
Figura 2 - Pressupostos para criação e implementação de políticas públicas para a comunidade LGBTQIA+	31
Figura 3 - Principais elementos a constarem num Plano de Governo	42
Figura 4 - Planos de Governo e PPAs com previsão de políticas públicas para a comunidade LGBTQIAPN+	48
Figura 5 - Abrangência de áreas específicas dos Planos de Governo nas Eleições 2016 e 2020	49
Figura 6 - Detalhe com as principais políticas previstas dos Planos de Governo nas Eleições 2016 e 2020	50
Figura 7 - Área definida e principais temas nos programas dos PPAs 2018-2021 e 2022-2025	54
Figura 8 - Programas, Metas, Indicadores e Orçamento Previsto nos ciclos 2018-2021 e 2022-2025	57
Figura 9 - Declarações presentes entre os objetivos, metas e indicadores nos ciclos nos PPAs.....	58
Figura 10 - Síntese dos PGs e PPAs	59
Figura 11 - Material Técnico sobre PPA disponibilizado pelos Tribunais de Contas	81
Figura 12 - Análise comparativa entre o PLP 229/2009 e o PLP 295/2016	84
Figura 13 - Elementos normativos, de manuais e/ou cartilhas institucionais a constarem nos PPAs.....	103
Figura 14 - Estrutura de construção do IQ_PPA	107
Figura 15 - Quadro de análise das questões	108
Figura 16 - Peso das dimensões analisadas e cômputo total do IQ_PPA	108

Figura 17 - Fluxo de Implantação do IQ_PPA e do “OPPA”	110
--	-----

LISTA DE SIGLAS

CGU – Controladoria Geral da União

CNLGBTQIA+ – Conselho Nacional dos Direitos das Pessoas Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais, Queers, Intersexos, Assexuais e Outras

GGB – Grupo Gay da Bahia

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IQ_PPA – Indicador de Qualidade do Plano Plurianual

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LGBTQIAPN+ – Lésbicas, Gays, Transexuais e Travestis, Queer, Assexual, Pansexual, Não-Binário e quaisquer outros gêneros e orientações sexuais

LOA – Lei do Orçamento Anual

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

MTF – Medium Term Framework

PG – Planos de Governo

PLP – Projeto de Lei Complementar

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio

PNS – Plano Nacional de Saúde

PPA – Plano Plurianual

STE – Supremo Tribunal Eleitoral

STF – Supremo Tribunal Federal

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO GERAL.....	13
PROMESSAS E REALIDADE: POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A COMUNIDADE LGBTQIAPN+ NOS PLANOS DE GOVERNO E DOS PLANOS PLURIANUAIS DAS CAPITAIS BRASILEIRAS	19
1 INTRODUÇÃO	20
2 REVISÃO DE LITERATURA	27
2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS E A COMUNIDADE LGBTQIAPN+ NO BRASIL	27
2.2 PLANOS PLURIANUAIS COMO INSTRUMENTOS ESTRATÉGICOS PARA REDUÇÃO DE DESIGUALDADES	35
2.3 OS PLANOS/PROPOSTAS DE GOVERNO	39
3 METODOLOGIA	43
3.1 CENTRALIDADE DA PESQUISA: A ANÁLISE DOCUMENTAL.....	43
3.2 PROTOCOLO DE PESQUISA	45
3.3 ANÁLISE DE DADOS	48
3.3.1 Planos de Governo	48
3.3.2 Planos Plurianuais	53
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS	60
REFERÊNCIAS.....	63
PROPOSTA DE LEI ESTADUAL PARA O FUTURO: DIRETRIZES PARA PLANOS PLURIANUAIS.....	72
1 DIAGNÓSTICO SOBRE OS PROBLEMAS DOS PLANOS PLURIANUAIS	72
2 A INADEQUAÇÃO DO PPA AOS MOLDES INTERNACIONAIS E ÀS RECOMENDAÇÕES TÉCNICAS NO BRASIL.....	75
3 PERCURSO METODOLÓGICO	78

3.1 DAS SUGESTÕES PROPOSTAS PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS SOBRE O PPA: DA ANÁLISE NOS <i>SITES</i> INSTITUCIONAIS	80
3.2 DOS PROJETOS DE LEI 229/2009 E O PROJETO DE LEI (PLP) 295/2016: SIMILARIDADES E INCOMPLETUDES	82
4 PROPOSTA DE MINUTA PARA PROJETO DE EMENDA À LEI ORGÂNICA MUNICIPAL	87
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	92
REFERÊNCIAS.....	94
PROPOSTA De um OBSERVATÓRIO DOS PLANOS PLURIANUAIS municipais (“oppa!”).....	96
1 CONTEXTO	97
2 JUSTIFICATIVA.....	97
3 OBJETIVO	99
4 REVISÃO DE LITERATURA: PPA, INDICADOR DE QUALIDADE E OBSERVATÓRIOS.....	99
5 PILOTO	104
6 METODOLOGIA DE CONSTRUÇÃO.....	111
6.1 PESQUISA.....	112
6.2 IDEIAÇÃO	113
6.3 PROTOTIPAÇÃO.....	114
7 LINGUAGEM E PROGRAMAÇÃO	115
8 PRECIFICAÇÃO	115
9 RISCOS DE IMPLANTAÇÃO	116
10 IMPACTOS DO PRODUTO TECNOLÓGICO.....	117
11 ADERÊNCIA	118
12 APLICABILIDADE	119
13 INOVAÇÃO	119

14 COMPLEXIDADE.....	120
REFERÊNCIAS.....	121
CONCLUSÃO GERAL.....	124
APÊNDICE A – QUESTÕES PARA AVALIAÇÃO DA QUALIDADE NA ELABORAÇÃO DO IQ_PPA	127
APÊNDICE B – BASE DE DADOS “OPPA!”	130

INTRODUÇÃO GERAL

O modelo de Estado Federativo brasileiro tem como desafio a unificação de soluções para os diversos problemas sociais do país, isso por meio de programas setoriais que garantam o bem-estar e reduzam as desigualdades sociais nos seus diversos entes (Arretche, 2004). Fica, então, sob responsabilidade da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, enquanto unidades federativas, formularem suas próprias estratégias através do planejamento público e, também, da orçamentação pública (Peres & Santos, 2020). Assim, é preciso compreender que o planejamento público envolve todas as atividades do Estado em suas diversas funções sociais e econômicas, e nisso se insere o planejamento orçamentário (Rezende, 2010; Pinheiro, 2018).

No Brasil, o Plano Plurianual (PPA) tem essa função de planejar a orçamentação pública de forma regionalizada, com diretrizes, objetivos e metas estabelecidas dentro do médio prazo (Brasil, 1988). Entretanto, na pauta dos debates orçamentários, políticos e sociais, ele tem sua tratativa tímida, a começar pela ausência de norma regulatória sobre quais elementos devem ser observados durante a sua elaboração (Giacomoni, 2004; Couto & Júnior, 2020; Giacomoni, 2023).

No processo de planejamento público do Brasil é necessário pontuar que a descentralização de poder dos entes federativos, mediante ditames da Constituição

Federal de 1988, conferiu-lhes autonomia. Desse modo, municípios, independente do porte, estão obrigados a atender determinações constitucionais e legais, assim como os Estados, o Distrito Federal e a própria União (Brasil, 1988; Abranches, 2018).

Cabe destacar, então, que os municípios brasileiros, de acordo com o porte, apresentam dificuldades na sua orçamentação, que vão desde a limitação financeira para constituição de suas peças orçamentárias, ausência de pessoal técnico-administrativo qualificado, formação continuada do pessoal responsável pelo planejamento e sua execução, escolaridade da população para exercer o controle social, bem como a própria formação do gestor público em não apenas atender às obrigações constitucionais e fiscais, mas em compreender o orçamento público como orientador da vontade do povo (Azevedo, 2014; Lima et al., 2021).

Diante disso, a presente tese tem por objetivo discorrer sobre a necessidade de se observar a qualidade, quando da elaboração, do Plano Plurianual nos municípios brasileiros, para a implementação das políticas públicas municipais. Para isso, fez-se análise sobre a necessidade de regulamentação estrutural e a criação de ferramentas para a sua avaliação e seu aprimoramento contínuo enquanto peça aglutinadora do conjunto de políticas públicas. A abordagem aqui vai além das lacunas e incoerências existentes sobre o PPA, pretende-se, sobretudo, propor soluções propositivas e avaliativas para o planejamento público municipal a partir da peça orçamentária de alto nível hierárquico constitucional (Brasil, 1988).

O intuito é refletir sobre o quanto sua posição no topo hierárquico do planejamento público, caso negligenciado na sua forma e essência, impacta negativamente na implementação de políticas públicas e de avaliação da sua própria

eficiência enquanto peça orçamentária. Nesse contexto, a presente proposta de tese nasce com três propósitos e através de três artigos devidamente articulados: (1) avaliar como tem ocorrido a construção, através dos Planos de Governos e dos PPAs, da agenda de políticas públicas nas capitais brasileiras em relação à comunidade LGBTQIAPN+; (2) propor uma norma que regulamente os elementos mínimos e mensuráveis a serem observados no momento da construção do PPA por parte dos gestores dos estados brasileiros e; (3) propor software de captura da qualidade dos PPAs dos municípios e sua divulgação através de um observatório específico sobre a sua elaboração e estrutura.

Desse modo, no segundo capítulo, apresenta-se artigo científico cujo objetivo foi avaliar como os gestores das capitais brasileiras formularam, em cruzamento aos Planos de Governos (PG), políticas públicas para redução das desigualdades e invisibilidade de direitos e dignidade voltadas para a comunidade LGBTQIAPN+ (Lésbicas, Gays, Transexuais e Travestis, Queer, Assexual, Pansexual, Não-Binário e quaisquer outros gêneros e orientações sexuais). Por meio da análise documental de Bardin (2011), foi possível catalogar quais capitais declaram promessas feitas pela gestão eleita, através dos Planos de Governo, e quais políticas públicas foram delineadas no PPA, específicas para a comunidade LGBTQIAPN+.

Os resultados dos documentos analisados indicam que alguns gestores municipais se comprometem em promover políticas inclusivas para a diversidade sexual. No entanto, a materialização dessas promessas através dos Planos de Governo (PG) nos Planos Plurianuais (PPA) não foi verificada em todas as capitais do país. Esse fato sugere que, embora haja uma intenção declarada de promover a igualdade e combater a discriminação por parte de alguns gestores, a efetivação dessas políticas enfrenta barreiras institucionais e culturais significativas.

Adicionalmente, observa-se o silenciamento de alguns gestores e capitais, indicando que a promessa e o delineamento de políticas públicas para a comunidade LGBTQIAPN+ não são unânimes nas principais cidades do país – as capitais. Embora haja avanços, os dados revelam uma lentidão que não condiz com a urgência que o tema requer na agenda da gestão pública.

O terceiro capítulo trata-se de um artigo tecnológico e que tem como objetivo propor uma minuta de lei para os Estados brasileiros com os elementos mínimos a constarem nos PPAs na sua elaboração. A lacuna para a proposta é oriunda da inexistência de lei complementar e a baixa orientação dos Tribunais de Contas sobre o assunto. A minuta de lei e os elementos neles estabelecidos possibilitarão que os entes e todos os seus atores políticos e sociais realizem um acompanhamento mensurável do PPA. Por ser um artigo tecnológico, o teor da minuta apresentada tem classificação propositiva, podendo, em caso de interesse por algum ator social e político, tornar-se regramento normativo.

O artigo tecnológico apresenta a fundamentação dos motivos para se regulamentar o PPA no âmbito dos Estados, a carência de documentos norteadores de elementos a constarem quando da elaboração na peça, bem como as discussões em pauta legislativa sobre a temática. Na minuta pode-se observar a sua organização levando em conta os elementos constitucionais, de qualidade da informação orçamentária em debate no cenário legislativo do país e dos mecanismos de transparência e de controle social.

No quarto capítulo apresenta-se o *software* destinado à análise e divulgação da qualidade dos Planos Plurianuais (PPAs) dos municípios brasileiros. Isso será possível através de um Indicador de Qualidade do Plano Plurianual (IQ_PPA), gerado

a partir de dados robustos. A plataforma eletrônica oferece uma visão crítica sobre a conformidade dos PPAs com as normativas constitucionais e as melhores práticas descritas na literatura. Essa ferramenta proporcionará aos gestores municipais, órgãos de controle e cidadãos, informações valiosas para avaliar e aprimorar a elaboração dos PPAs, garantindo assim uma gestão pública mais transparente e eficaz.

A inovação do produto tecnológico consiste em analisar os PPAs não pelos agentes públicos internos responsáveis pela sua elaboração e fiscalização, como prefeituras e tribunais, mas por especialistas e cidadãos interessados em participar como parceiros. Estes parceiros se encarregarão da captura e organização das informações relativas ao PPA dos municípios ao avaliar sua qualidade mediante o cumprimento dos elementos constitucionais e da literatura sobre o tema.

De forma conjunta, os três capítulos pretendem fomentar as discussões sobre a necessidade de se observar o PPA não como uma peça ilustrativa ou de mero cumprimento constitucional, mas sim de direcionamento estratégico, a partir do qual se deseja chegar ao desenvolvimento municipal, por meio das declarações feitas no processo político e de gestão. Eles apresentam pontos sobre o quanto o PPA pode subsidiar a sociedade, órgãos de controle, e gestores (as) públicos ao estabelecer políticas públicas que alterem a realidade social dos entes municipais no Brasil.

A contribuição destes estudos e do produto tecnológico baseia-se no fundamento constitucional em que o PPA, nos diversos entes públicos, está posto para ampliar o caráter democrático do Estado de Direito e servir de peça orçamentária participativa e transparente, além de ser instrumento estratégico para o aumento do bem-estar social e redução das desigualdades sociais no Brasil.

Estudos sobre os Planos Plurianuais (PPAs) enfrentam limitações significativas, como a indisponibilidade de acesso aos documentos, a heterogeneidade na elaboração do plano pelos diferentes entes federativos, a amplitude e complexidade do tema, e a falta de padronização rigorosa na estruturação dos PPAs. Esses desafios foram minuciosamente considerados na construção desta tese. É necessário continuar esta linha de pesquisa para facilitar futuras análises da peça orçamentária e reduzir as dificuldades encontradas desde sua elaboração, implementação e execução, até seu uso como instrumento de controle social e de pesquisa científica.

Capítulo 1

PROMESSAS E REALIDADE¹: POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A COMUNIDADE LGBTQIAPN+ NOS PLANOS DE GOVERNO E DOS PLANOS PLURIANUAIS DAS CAPITAIS BRASILEIRAS

RESUMO

Este estudo analisou as Propostas de Governo (PG) e os Planos Plurianuais (PPAs) das capitais do Brasil, com foco nas políticas públicas específicas para a comunidade LGBTQIAPN+. O problema de pesquisa centrou-se na verificação da existência de políticas voltadas para essa comunidade nos dois documentos, um de promessas de campanha (PG) e na peça orçamentária que as materializam, o PPA. Os resultados revelaram que tanto as Propostas de Governo quanto os PPAs contemplam iniciativas relacionadas a essa comunidade, com ênfase nas áreas de Assistência Social, Saúde e Segurança Pública. Os documentos analisados apresentaram, ainda, elementos mínimos essenciais indicando um esforço por parte dos gestores em garantir a efetiva implementação dessas políticas. O estudo contribui na exposição sobre como as políticas públicas voltadas para a comunidade LGBTQIAPN+ são prometidas e descritas, além de identificar como grupos sub-representados estão pautados nas agendas dos governos. Destaca-se, também, a necessidade de os gestores públicos pautarem, quer seja em suas promessas e nos orçamentos públicos, políticas específicas que dignifiquem e confirmem cidadania às pessoas LGBTQIAPN+.

Palavras-Chave: LGBTQIAPN+; Planos Plurianuais; Plano de Governo.

¹ Artigo apresentado no XVII Congresso ANPCONT, promovido pela Associação Nacional de Programas de Pós-Graduação em Ciências Contábeis (ANPCONT), no período de 29 de novembro a 01 de dezembro de 2023, no formato presencial. Trabalho indicado para prêmio na Divisão de Diversidade e Inclusão no Contexto Organizacional e Contábil (DICOC). Foram realizadas alterações posteriores à apresentação e sugestões dos avaliadores, bem como da banca de qualificação.

1 INTRODUÇÃO

Formular propostas orçamentárias no Brasil com políticas públicas direcionadas à comunidade LGBTQIAPN+ (Lésbicas, Gays, Transexuais e Travestis, Assexuais, Pansexuais, Não-Binários e qualquer outra identidade de gênero e orientação sexual) só aconteceu e acontece por meio das reivindicações de associações, coletivos e grupos independentes, pois a falta de dados socioeconômicos da comunidade LGBTQIAPN+ dificulta que os entes federativos criem e executem políticas destinadas às suas demandas (Ramos & Carrara, 2006; Mello et al., 2012; Barbosa & Santos Costa, 2021; IBGE, 2022; Barros, 2022).

No atual cenário do Conselho Nacional dos Direitos das Pessoas Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais, Queers, Intersexos, Assexuais e Outras (CNLGBTQIA+), no âmbito do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, sob a égide da gestão vigente, observa-se um panorama complexo permeado por avanços e desafios. Embora tenham sido promovidas iniciativas e políticas voltadas para a promoção da igualdade e proteção dos direitos dessa comunidade, persistem lacunas significativas que requerem atenção e ação contínua por parte dos diversos entes e não somente da União (Villela & Gimenes, 2024).

A alocação de recursos orçamentários para programas e projetos destinados à comunidade LGBTQIAP+ tem sido frequentemente insuficiente, comprometendo a eficácia das medidas implementadas e a amplitude de sua abrangência. No entanto, a ausência de um monitoramento sistemático e abrangente das políticas existentes a essa comunidade representam desafios significativos que requerem maior atenção e engajamento por parte das autoridades competentes. Diante da dimensão e complexidade geográfica, demográfica e socioeconômica brasileira, a União previu no

orçamento de 2024, aproximadamente, 27 milhões anuais para atender à promoção e defesa dos direitos das pessoas LGBTQIAPN+, verba que será administrada pelo Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (Brasil, 2024).

Sabe-se, também, que na criação de políticas públicas os dados socioeconômicos oficiais são fundamentais para responder questões do tipo: “quem são?”; “quantos são?”; “onde estão?”; e “do que precisam?” (Souza, 2006; Jannuzi, 2005). O atual Governo Federal divulgou a realização de pesquisa, porém, até a data, sem publicação de censo específico sobre a comunidade LGBTQIAPN+ no Brasil. A expectativa é que até o final do exercício de 2024 sejam publicados os primeiros resultados da pesquisa censo realizada, fato até o momento não consumado (IBGE, 2024).

Assim, da mesma forma que a União, os Estados e o Distrito Federal, os municípios brasileiros são responsáveis por implementar e organizar suas políticas públicas mediante levantamento de problemas sociais a serem resolvidos (Brasil, 1988). Dessa forma, representantes eleitos no Brasil, na formulação de suas propostas de políticas públicas e em seu processo de orçamentação, devem prezar pelo atendimento à pluralidade de demandas sociais, indistintamente à cor, religião, gênero, orientação sexual, idade, posição econômico-financeira, localidade residencial e quaisquer outras questões de cunho diverso e individual ao cidadão (Mello e al., 2012; Feitosa, 2019).

No Brasil, são os planos de governo que delineiam as propostas e diretrizes que um (a) candidato (a) pretende implementar, caso seja eleito para um cargo político no executivo, como prefeito, governador ou presidente. Nos planos de governo estão contidas as intenções e prioridades do candidato e tal fato permite que os eleitores

avaliem suas propostas e tomem decisões durante o processo eleitoral (Quirino, 2022).

Embora não sejam exigidos elementos mínimos pela legislação brasileira, os Planos de Governo (PG) têm um impacto nas eleições, pois refletem a capacidade do candidato de formular políticas coerentes e relevantes para as necessidades da população. Eles servirão, dentre outros documentos, como base para a construção futura do PPA nos entes federativos. Apesar da legislação utilizar o termo Plano de Governo, o Supremo Tribunal Eleitoral (STE) em sua plataforma *online* (divulgacand) apresenta uma seção para exposição dos planos de governo denominando-os “Proposta de Governo”. No entanto, neste estudo, optou-se pela terminologia de Plano de Governo, conforme mencionado na Lei 9.504/97 (Brasil, 1997; TSE, 2015).

Cabe ainda tratar que a orçamentação das políticas públicas pretendidas por um governo no Brasil deve seguir o tripé: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei do Orçamento Anual (LOA). No contexto constitucional e conceitual, o PPA está no topo da hierarquia orçamentária e é responsável por materializar as propostas de governo e as diretrizes defendidas pelos gestores eleitos. É nessa peça orçamentária que se visualiza a perspectiva adotada pela gestão sobre o cenário setorial e socioeconômico do ente federativo, bem como a apresentação de suas propostas de soluções convertidas em programas (Brasil, 1988; Rezende & Gugliard, 2008; Lima et al., 2020; Giacomoni, 2023). Há de se mencionar, ainda, que através do Plano de Governo o gestor poderá organizar o PPA de sua gestão juntamente com outros documentos de planejamento do ente.

Dados apresentados, também, pelo projeto internacional denominado *Trans Murder Monitoring*, aponta que o Brasil está à frente dos Estados Unidos em

assassinatos de pessoas trans e continua ocupando o 1º lugar no *ranking* de países mais inóspitos para a comunidade de travestis e transexuais, isso pelo 14º ano consecutivo (Rede Trans, 2022; Antra, 2022). Ainda, conforme o Dossiê de LGBTIfobia Letal do Observatório de Mortes Violentas LGBTQ+, no Brasil, no ano de 2023, 142 mulheres trans e travestis e 59 homens gays foram mortos por sua orientação sexual e/ou de gênero (GGB, 2021).

As violências cometidas à comunidade LGBTQIA+ geram alertas sobre os aspectos sociais que tornam esses indivíduos vulneráveis, dentre eles: a falta de instrução, a falta de renda, segurança, liberdade de expressão, emprego e renda formais, invisibilidade e participação nas deliberações públicas, além da negligência sobre sua dignidade humana e marginalização enquanto indivíduos inseridos num seio social (Badgett et al., 2013; Badgett & Sell, 2018; Rodrigues, 2021).

Não foram identificados na literatura estudos que correlacionassem os Planos de Governos e Planos Plurianuais na organização e materialização das políticas públicas para a comunidade LGBTQIAPN+ em âmbito municipal, a partir das plataformas Capes, Google Acadêmico, SPELL, Scielo e Scopus. Os estudos de Sampaio e Germano (2014) e Mello et al. (2014) investigam a importância das políticas públicas voltadas para o segmento LGBTQIAPN+ na esfera federal. Aragusuku e Lopes (2016), por sua vez, analisam a temática a partir de leis aprovadas em âmbito municipal no Estado do Mato Grosso e sua implicação nas pautas da comunidade LGBTQIAPN+.

Villela e Gimenes (2024) avaliam como a participação ativa da população LGBTI+ e de seus aliados pode influenciar a criação de políticas públicas mais inclusivas e democráticas e abordaram a relação entre a sociedade civil e o Estado

na luta pelos direitos das minorias, destacando o papel da mobilização social na promoção da igualdade e na redução das discriminações. Nessa mesma perspectiva, o trabalho de Feitosa (2019) investigou como o Centro Estadual de Combate à Homofobia (CECH) atua para minimizar a violência contra a população LGBT em Pernambuco, contribuindo para o debate sobre a construção da democracia e as relações entre a sociedade civil e o Estado.

Mello et al. (2012) e Pereira (2017) investigaram a ausência das políticas para a comunidade diante do que é proposto pelos agentes políticos e o que realmente é executado. Viana (2014) pesquisou a necessidade de melhorias no processo de comunicação entre os propositores e os executores das políticas públicas para o seu alcance e efetividade.

Diante dos estudos evidenciados e dada a lacuna apresentada, o presente trabalho pretende, então, responder ao seguinte problema de pesquisa: “Como as Propostas de Governo da gestão eleita e os Planos Plurianuais das capitais do Brasil pautam políticas públicas específicas para a comunidade LGBTQIA+?”

O objetivo do presente estudo foi analisar como os gestores municipais das capitais brasileiras propuseram políticas públicas para a comunidade LGBTQAI PN+ nos Planos de Governo e as materializaram nos seus PPAs. Para isso, utilizou-se da técnica de análise documental na perspectiva de Bardin (2011). Dentre os documentos manuseados estão os Planos de Governo referentes às eleições de 2016 e 2020 e os Planos Plurianuais das capitais dos ciclos orçamentários de 2017-2021 e 2022-2025. Disso foram extraídos dados que possibilitaram identificar quais programas destinam-se à comunidade LGBTQAI PN+, alinhados às propostas de governo dos candidatos eleitos.

No presente estudo foram definidas as eleições de 2016 e 2020, por contemplarem exigências atualizadas à Lei 11.904 de 1997, através da Resolução 23.455 de 2015, do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), que traz a obrigatoriedade do Plano de Governo para todos os candidatos ao executivo. A análise dos planos de governo a partir das eleições de 2016 também permitiram uma comparação ao longo do tempo, já que tais planos são obrigatórios em todas as eleições.

Os ciclos dos Planos Plurianuais (PPAs), de 2017-2021 e 2022-2025, foram definidos em relação ao fato jurídico de 2019, quando o Supremo Tribunal Federal (STF) equiparou todos os atos de homofobia e transfobia ao crime de racismo (Aragão & Nobrega, 2019). Tal marco jurídico permitiu perceber como os gestores públicos eleitos no ano de 2020, mesmo da inexistência de dados oficiais sobre a comunidade, planejaram e orçamentaram políticas públicas específicas à comunidade LGBTQIAPN+.

A escolha das capitais do Brasil se deu em virtude de servirem como modelos para os outros municípios contidos nos seus estados, além de os dados extraoficiais sobre as pessoas LGBTQIAPN+ apontarem que o país desponta com índices de violência e vulnerabilidades enfrentadas pela comunidade, principalmente nessas localidades. Esses dados estão presentes nos relatórios organizados pelo Grupo Gay da Bahia (GGB, 2023) e têm sido utilizados por órgãos públicos para criação de debates e mesas deliberativas sobre a situação das pessoas LGBTQIA+ no Brasil.

O presente trabalho torna-se, portanto, um veículo de informação sobre como os gestores públicos das capitais do país têm pautado políticas públicas para a comunidade LGBTQIAPN+; contribui, ainda, com a apresentação de modelos de Planos de Governos e PPAs a servirem de modelos para construção de promessas e

implementação de políticas públicas para a comunidade. A temática de gestão pública e sua interação com a diversidade sexual possui inúmeras lacunas de pesquisa a serem respondidas, estudos têm avançado timidamente no Brasil e no mundo sobre as questões de gênero e sexualidades, para além das questões étnicas e raciais, e é nesse sentido que o presente estudo se insere (Pinheiro et al., 2009; Badgett et al., 2013; Badgett & Sell, 2018; Ferreira, 2019).

Capturou-se, então, que os planos de governo apresentam e argumentam as propostas para a comunidade LGBTQIAPN+ dentro do conceito dos Direitos Humanos. Os PPAs, por sua vez, inserem seus programas dentro das áreas de atuação do poder público e os delegam à Assistência Social, Saúde e Segurança Pública. As iniciativas apresentadas nos documentos, quer seja declarando nos Planos de Governo, ou materializando nos PPAs, denotam avanços mínimos, porém significativos, quando da pauta de políticas públicas para grupos minoritários.

O trabalho contribui quando revela, no contexto do Brasil, como estão prometidas, pautadas e materializadas no orçamento público pelos agentes políticos as políticas públicas que visibilizarão parcela social que, por anos a fio, estiveram à margem das pautas orçamentárias no Brasil. Traz luz aos Plano de Governo e Planos Plurianuais como instrumentos de participação e controle social pelos diversos grupos sociais.

2 REVISÃO DE LITERATURA

2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS E A COMUNIDADE LGBTQIAPN+ NO BRASIL

Numa perspectiva conceitual, as políticas públicas são descritas como ações de determinado governo e que geram resultados específicos (Lynn, 1980), ou ainda, como ações desenvolvidas por um determinado governo e que afetam a vida dos cidadãos (Peters, 1986). Para Souza (2006) não há uma definição específica a ser aplicada ao conceito de políticas públicas, contudo, é necessário reconhecer os conflitos e influências que circundam as prioridades, ideais e ideias dos governos e seus gestores no momento de implementá-las (Easton & Framework, 1965; Lynn, 1980; Peters, 1986; Souza, 2006).

Para Bandeira e Almeida (2013) entende-se por políticas públicas toda forma de materialização interativa entre o Estado e a sociedade civil, mediada por diretrizes e objetivos a serem alcançados. Nessa linha de definição e numa perspectiva institucional, a Controladoria Geral da União (CGU, 2015), consubstanciada pela literatura especializada, define políticas públicas como um processo cíclico e que nasce a partir de um problema ou demanda social existente, na qual o poder público irá pautar, formular, implementar e avaliar os benefícios oriundos de sua existência (Bandeira & Almeida, 2013; CGU, 2015).

Ainda numa perspectiva institucional, o Tribunal de Contas da União (TCU) entende por políticas públicas o conjunto de diretrizes e intervenções do Estado, feitas por pessoas físicas e jurídicas, públicas e/ou privadas, com vistas a resolver um problema público (TCU, 2020). Em suma, pode-se compreender que as políticas públicas nascem do que tem a sociedade como problema, disso ela passa a ser

trabalhada pelo governo em suas inúmeras frentes, quer seja diretamente ou por terceiros, com vistas a garantir melhoria de vida dos indivíduos integrantes de uma determinada localidade ou no campo social macro.

O artigo 3º, incisos III e IV, artigo 5º e o artigo 170º da Constituição Federal do Brasil instituem e ratificam entre si que é responsabilidade da República Federativa do Brasil reduzir as desigualdades sociais e regionais, além de promover o bem-estar de todos indistintamente à sua origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (Brasil, 1988). A partir desses pressupostos constitucionais, o Estado, através das políticas públicas, deve identificar quais são as desigualdades existentes, quais ações irão reduzir as discrepâncias sociais e garantir o bem-estar coletivo (Clark, 2001; Clark & Barbosa, 2017).

Nos Estados Unidos a Revolta de Stonewal, ocorrida em 28 de junho de 1969, foi o marco para que membros da comunidade gay, perseguidos socialmente, confrontassem o poder público e reivindicasse o reconhecimento de seus direitos cidadãos e visibilidade social (Ghio et al., 2023). Desde lá, o ativismo de grupos e pessoas LGBTQIAPN+ tem sido o modo encontrado, no mundo e no Brasil, para a reivindicações de políticas públicas e organizacionais (Briscoe et al., 2014; McFadden & Crowley-Henry, 2017).

No Brasil, as políticas públicas voltadas para a comunidade LGBTQIAPN+, conforme aponta Pereira (2020), acontecem impulsionadas pelo ativismo institucionalizado, atuando dentro da burocracia, ou seja, acontece através de grupos coletivos e associações organizadas reivindicando a pauta. Isso é observado, também, em outros movimentos sociais, tais como das mulheres, das comunidades indígenas, das lutas raciais e étnicas, das pessoas com deficiências (PCDs) e demais

grupos vulnerabilizados (Colgan & McKearney, 2012; Abers et al., 2014; Abers et al., 2018).

As reivindicações da população LGBTQIAPN+ no Brasil e no mundo têm ocorrido de forma lenta quando comparadas com o movimento feminista e de raça, os estudos que abordam a temática destacam que isso se deu pelo fato das reivindicações estarem pautadas nos homicídios e, de certa forma, ignorarem outras violências e vulnerabilidades enfrentadas pela comunidade (Mello & Maroja, 2012; Sampaio & Germano, 2014; Mello et al., 2014; Broilo & Akerman, 2015; Viana, 2015; Mota et al., 2017; Ng & Rumens, 2017; Prado & Souza, 2017). Fato é que a mídia e o próprio governo davam pouca importância à temática por considerar que todo homicídio era um atentado contra a vida e não importava buscar quais fatores determinavam a morte das pessoas que integravam aquele grupo (Ramos & Carrara, 2006; Costa & Lima, 2021).

O início dos anos 2000 marcam, no Brasil, o acirramento pela institucionalização, junto ao poder público, da pauta de políticas públicas demandadas pela comunidade LGBTQIAPN+ e que fossem além daquelas que focavam como problema desta comunidade as questões de saúde, especificamente ao HIV/AIDS (Cesar & Duarte, 2017; Costa & Lima, 2021). O Quadro 1 expõe o histórico da evidência de menção e ações públicas do governo Federal para a comunidade LGBTQIAPN+:

GOVERNO	MARCO	ANO
Fernando Henrique Cardoso (FHC)	Construção do Programa Nacional de Direitos Humanos I (PNDH) e inclusão do termo “homossexualidade”	1996
Fernando Henrique Cardoso (FHC)	Atualização do Programa Nacional de Direitos Humanos II (PNDH) com ampliação da seção de “Garantia do direito à liberdade”; Reconhecimento da orientação sexual e as categorias das pessoas gays, lésbicas, travestis, transexuais e bissexuais – GLTTB.	2002

Lula (2003-2008)	Criação e Implantação do programa Brasil sem Homofobia (BSH), cujo objetivo central foi o combate à violência e à discriminação contra a comunidade LGBTQIA+; Instituição do Conselho Nacional de Combate à Discriminação.	2004
Lula (2003-2008)	1ª Conferência Nacional de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais em Brasília; Convenção do uso da sigla LGBT.	2008
Lula (2009-2012)	Conselho Nacional de Combate à Discriminação LGBT.	2010
Jair Messias Bolsonaro	Extinção Conselho Nacional de Combate à Discriminação LGBT.	2019
Lula (2023-2026)	Conselho Nacional dos Direitos das Pessoas Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais, Queers, Intersexos, Assexuais e Outras (CNLGBTQIA+)	2023
Lula (2023-2026)	Previsão Orçamentária de 27 milhões para atender à promoção e defesa dos direitos das pessoas LGBTQIA+.	2024

Figura 1: Histórico de Políticas e Debates no Cenário Público sobre a Comunidade LGBTQIAPN+
Fonte: Dados da pesquisa (2024).

Desde a década de 80 são cerca de 70 projetos de lei parados, caducados e/ou arquivados sobre a comunidade LGBTQIAPN+, por conta de o legislativo brasileiro estar composto por parcela considerável de representantes conservadores, religiosos fundamentalistas e contrários às questões que envolvem a comunidade (Santos, 2016; Mota et al., 2017; Paula et al., 2017; Oliveira, 2024; Paula, 2024; Villela & Gimenes, 2024).

Conforme pontua Costa e Lima (2021) existe um pânico moral na sociedade brasileira quando se menciona o termo gênero ou diversidade sexual, para estes os cidadãos reacionários denominam “ideologia de gênero” e isso atrapalha a criação de leis, pelo legislativo, além de instituição de políticas eficazes para reduzir as desigualdades da comunidade LGBTQIAPN+. Para Santos (2016) as garantias de direitos da comunidade LGBTQIAPN+ só estão alcançadas nas instâncias dos poderes Executivo e Judiciário, uma vez que, até a presente data, não se logrou os avanços pretendidos na agenda legislativa do Brasil.

As políticas públicas a serem aplicadas para a comunidade LGBTQIAPN+, mesmo diante de avanços oriundos do Executivo e Judiciário no Brasil, só surtem

efeito com o entrelaçamento de toda uma estrutura de Estado empenhada na resolução do problema identificado e que, conforme aponta Silva Júnior (2014), Figura 2, pode acontecer mediante a aplicação de cinco pressupostos básicos:

PRESSUPOSTO	DESCRIÇÃO
1º	Reconhecimento do Estado Laico.
2º	Participação social no processo de formulação, implementação e monitoramento das políticas públicas para LGBT.
3º	Promoção e defesa dos Direitos Humanos.
4º	Geração de dados e sistematização de evidências sobre a situação de vida da comunidade LGBT a fim de subsidiar a implementação de políticas públicas em defesa de seus direitos sociais.
5º	Prezar pela intersetorialidade e transversalidade na proposição e implementação de políticas públicas.

Figura 2: Pressupostos para criação e implementação de políticas públicas para a comunidade LGBTQIA+.

Fonte: Adaptado de Silva Júnior (2014).

No arcabouço das políticas públicas voltadas para a comunidade LGBTQIAPN+, e com base nos elementos previstos por Silva Júnior (2014), o Brasil já contempla, ao menos institucionalmente, dois deles: (1) a Constituição declara o país como laico; (2) a União, Estados e muitos municípios já preveem em seu organograma institucional secretarias, conselhos e órgãos de governos com incentivo à participação social das pessoas LGBTQIAPN+.

Para Capella e Brasil (2015) a comunidade social é um dos meios essenciais para a construção de uma agenda pública e política no processo de pautar demandas sociais. Souza (2006) reforça a ideia quando aponta que para se construir a agenda só é possível pela manifestação popular do atendimento às seguintes etapas: indicação, pelo grupo, de alternativas para solução de um problema, avaliação das alternativas, seleção da melhor opção, implementação da política e permanente avaliação.

Sobre instituir as políticas públicas de forma permanente para a comunidade LGBTQIAPN+, o trabalho de Mello et al. (2012) estabelece cinco elementos a serem observados: (1) Marco Jurídico; (2) Programa/Plano Estratégico; (3) Órgão Responsável; (4) Orçamento Previsto; e (5) Conselho Atuante. Construir uma agenda de políticas públicas voltadas à comunidade LGBTQIAPN+ no Brasil, no contexto nacional, estadual e municipal, é um trabalho complexo pela inexistência de dados oficiais que garantam conhecer as reais necessidades da comunidade (Silva Júnior, 2014; Souza, 2006; Mello et al., 2010; Delgado et al., 2016).

O IBGE, no ano de 2019, publicou dados com base no Plano Nacional de Saúde (PNS), porém sem metodologia adequada, conforme o próprio Instituto informa, não capturou informações como identidade de gênero e se absteve focando unicamente nas questões de orientação sexual, nos aspectos socioeconômicos e demográficos daqueles que estavam no banco de dados da Saúde, sem falar que o equívoco usado pelo instituto é que uma única pessoa poderia responder por todos do mesmo domicílio (IBGE, 2022).

O Censo 2022 não incluiu variável para captura de dados sobre a comunidade LGBTQIAPN+. O Ministério Público do Acre entrou com ação na Justiça Estadual para que o IBGE incluísse questões sobre a comunidade LGBTQIAPN+, porém o Instituto recorreu da decisão e informou que não seria possível atender uma vez que o censo já estava à beira de sua execução (Portal G1, 2022). Tais fatos são acentuados pelas questões ideológicas-partidárias e conservadoras que, no âmbito legislativo, tentam barrar quaisquer discussões e avanços sobre a temática.

Sem informações confiáveis torna-se difícil o processo de visualizar o cenário das pessoas pertencentes à comunidade e implementar as políticas públicas

específicas, pois não é de agora o pedido realizado por coletivos e organizações civis sobre a inclusão de informações sobre a comunidade LGBTQIAPN+, a exemplo do ofício enviado no ano 2000 pelo Grupo Gay da Bahia (GGB) solicitando um censo específico, porém sem nenhum retorno (GGB, 2022).

No intuito de posicionar o Brasil diante de outros países sobre a coleta e consolidação de dados nacionais e oficiais sobre a comunidade LGBTQIAP+, observou-se que nos Estados Unidos uma das principais iniciativas é conduzida pelo *Williams Institute*, que utiliza dados do *Youth Risk Behavior Surveillance Survey* para estimar o número de jovens LGBTQAPN+ na federação; existe, também, o *The Trevor Project*, que realiza uma pesquisa nacional anual sobre a saúde mental de jovens LGBTQAPN+ (*Williams Institute*, 2020; *The Trevor Project*, 2021). O país conta, ainda, com a *Human Rights Campaign* (HRC), que realiza pesquisas detalhadas sobre a população jovem LGBTQIAPN+, abordando questões como saúde mental, segurança nas escolas e aceitação familiar (*Human Rights Campaign*, 2024). Há de se mencionar que os dados gerados através dessas instituições são frutos de ações mediadas pelos órgãos públicos e estes não possuem fins lucrativos (Neylor, 2020; Brucker et al., 2023).

No Canadá realiza -se, desde o ano de 2021, o censo nacional com a inclusão de questões específicas sobre gênero, possibilitando a coleta de dados detalhados sobre pessoas transgênero e não-binárias (Tami et al., 2022). Além disso, o país consolidou dados sobre a comunidade LGBTQIAPN+ por meio de pesquisas como a *Canadian Community Health Survey (CCHS)* e o *Survey of Safety in Public and Private Spaces* (Lopes, 2023). Na União Europeia (EU), por sua vez, a *European Agency for Fundamental Rights* (FRA) é o órgão responsável por realizar pesquisas periódicas

sobre a população LGBTQIAP+ dos países membros (Eurosurveillance, 2013; FRA, 2024).

No Brasil, a responsabilidade por aglutinar e disponibilizar os dados para os diversos atores sociais e políticos na elaboração e execução das políticas públicas é o IBGE, a sua recusa em levantar dados sobre a população LGBTQIAPN+ termina por prejudicar a construção de políticas públicas nessa área. Conforme aponta Jannuzzi (2018), as políticas públicas só conseguem atingir sua efetividade quando geram informações mediadas pela combinação plural de pesquisas quantitativas e qualitativas. Somente com metodologias munidas de informações oficiais o Brasil poderá reconhecer as diferenças inerentes à existência de pessoas da comunidade LGBTQIAPN+ e suas desigualdades em relação aos direitos de todos os cidadãos submetidos à Constituição Federal do Brasil (Costa & Lima, 2021; Jannuzzi, 2018).

Para Souza (2006) as dificuldades à compreensão dos impactos das políticas públicas sobre a vida das pessoas consistem na elaboração e/ou acesso de indicadores para sua efetividade; assim, através deles torna-se possível medir o modo como os objetivos e metas foram e serão alcançados. Faz-se necessário, portanto, que as peças de planejamento dos entes federativos no Brasil estejam construídas com informações confiáveis e verificáveis sobre a comunidade LGBTQIAPN+, de modo que as políticas planejadas e implementadas sejam eficientes e condizentes à extensão e complexidade apresentada pelas desigualdades no país.

2.2 PLANOS PLURIANUAIS COMO INSTRUMENTOS ESTRATÉGICOS PARA REDUÇÃO DE DESIGUALDADES

Os Planos Plurianuais (PPAs) são instrumentos de orçamentação previstos no art. 165 da Constituição Federal e têm por finalidade organizar e viabilizar a ação pública, com vistas a cumprir os fundamentos de democracia e efetivação das políticas públicas. É por meio deles que o Poder Executivo dos entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) declaram, de forma estratégica, suas propostas de políticas públicas pelo período de quatro anos (Brasil, 1988).

O Plano Plurianual e a sua direta ligação com os orçamentos anuais, intermediados pela LDO (Lei de Diretrizes Anual), deveriam ser os orientadores da ação do governo para a execução anual de suas políticas públicas. Mesmo sem lei complementar específica sobre a peça, o PPA é o documento de orçamentação principal do país (Barcelos, 2012). Para Couto e Cardoso (2020) o PPA pode ainda ser entendido numa perspectiva territorial, participativo, estratégico situacional ou até mesmo como tradicional do tipo classificador contábil ou normativo e de viés econômico. E, continuam os autores, as diferentes perspectivas, de modo não excludente, facilitam as funções típicas do planejamento atribuídas ao PPA (Couto & Cardoso, 2020).

A própria Constituição Federal de 1988 e a literatura sobre Finanças e Gestão Pública reconhecem o propósito estratégico e de elevado nível hierárquico que o PPA ocupa no planejamento e orçamentação pública brasileira, além de garantir a materialização da agenda de políticas públicas através dos programas propostos pelo governo eleito (Lima et al., 2020; Giacomoni, 2012; Rezende & Gugliard 2008; Abrucio, 2007; Giacomoni, 2004). Assim, a utilização de um planejamento estratégico, por meio do PPA, na definição de políticas públicas, possibilita conhecer a realidade

do ente, estabelecer diretrizes, objetivos e metas para o alcance de resultados esperados (Barbosa & Santos Costa, 2021).

O planejamento orçamentário deve, dentre as suas funções, viabilizar a equidade na alocação dos recursos públicos no intuito de distribuir renda e riqueza e, ainda, perseguir a estabilidade econômica de um país (Cowell, 2011; Costa & Gartner, 2017). O estudo de Jha et al. (2001), envolvendo orçamento na perspectiva alocativa, verifica de forma positiva que a redução de desigualdades ocorre a partir, principalmente, dos investimentos em saúde e educação. Nessa mesma linha, os achados de Berg e Fink (2008) e Araújo et al. (2013) atestam positivo pensar a estratégia orçamentária a partir dos indicadores de pobreza, priorizando a saúde e educação como responsáveis pela transformação social e redução de desigualdades.

Para a implementação de uma gestão estratégica pública eficiente, faz-se necessário a observância, ainda, de três mecanismos: constituição da agenda, o menu de decisões e a prestação de contas (Dagnino & Cavalcanti, 2013; Barbosa, 2021). Couto e Cardoso Júnior (2020) chamam atenção para o fato de que o planejamento estratégico através do PPA não se confunde com o ato de gerar planos, pois não se materializam as políticas públicas visando unicamente a perspectiva burocrática e de atendimento constitucional. Na sua estrutura, enquanto peça de planejamento estratégico, o PPA deve conter os seguintes elementos constitucionais básicos: as diretrizes, objetivos e metas para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada (Brasil, 1988).

Para Giacomoni (2023), além das despesas de capital, as despesas correntes deverão compor o PPA, uma vez que o próprio texto constitucional explicita a necessidade de informar as despesas decorrentes de investimentos realizados pela

administração pública. Além dos elementos constitucionais, insere-se no escopo de um PPA o diagnóstico situacional e regional do ente, identificação dos principais problemas e demandas sociais, especificação de indicadores a serem utilizados para cada programa estabelecido, diálogo do instrumento de gestão com o Plano de Governo da gestão eleita para o período e outros planos diretivos, além das parcerias, custos e entregas a serem feitas pelo executivo (Vainer et al., 2001; Pereira et al., 2023).

No cenário de metas estabelecidas no PPA, a coletividade consegue mensurar suas principais demandas de acordo com o seu perfil econômico, direcionando as prospecções governamentais ou utilizando critérios de acordo com a realidade local para a efetivação das atividades e políticas públicas (Procopiuck et al., 2007). Dentre todas as funções do Plano Plurianual está a de ser ferramenta de redução das desigualdades sociais justamente pelo caráter setorial e regionalizado na sua construção. A elaboração do PPA nasce da identificação de “problemas sociais” e, conforme a própria Constituição Federal prevê, não é somente responsabilidade do Estado a saúde e educação, mas a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer e a segurança (Brasil, 1988).

Num estudo realizado por Pinheiro (2018), por exemplo, a autora estudou três PPAs da União (1991-1995, 1996-1999 e 2016-2019) no tocante às desigualdades sociais. Dentre os achados, foi constatado que ocorreu um amadurecimento conceitual na ampliação da visão da desigualdade como um fenômeno multidimensional (não limitado somente sobre a renda).

Portanto, para estabelecer a agenda política a ser incluída na construção do planejamento estratégico será preciso que o gestor conheça os índices e indicadores

existentes das diversas áreas em que a gestão irá atuar. A PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio), por exemplo, apontou que no ano de 2021 um total de 7,3 milhões de brasileiros terminaram o ano na pobreza, o equivalente a 22,3% da população total. São informações como essas que alimentam o processo de pensar as estratégias através do PPA, pois levanta-se “onde estão” e “quem são” esses brasileiros (Januzzi, 2018; IBGE, 2022).

Pensar as desigualdades perpassa pela interseccionalidade e transversalidades das políticas públicas nas questões relativas sobre educação, saúde, gênero e sexualidades, raça, etnias, religiosidades, moradia, segurança, alimentação, participação política, acesso ao lazer e todos os marcadores sociais que repercutem na vida de um cidadão (Hinkson, 2021; Oliveira & Oliveira, 2021). A própria Constituição Federal, no artigo 165, parágrafo 7º, enfatiza que os orçamentos estarão compatibilizados com o plano plurianual e que dentre suas funções está a de reduzir desigualdades inter-regionais (Brasil, 1988). Soma-se ao caráter estratégico do PPA a participação social como meio constitucional e legítimo para criação da agenda de políticas públicas a serem implementadas (Farah, 2004).

Com a Constituição Federal de 1988 e outras previsões legais, foram criados vários meios para a participação social no âmbito da Administração Pública, por exemplo, as audiências públicas, os conselhos de políticas públicas e as conferências nacionais são atualmente mecanismos de participação social plenamente incorporados à prática da gestão dos governos (Pires & Vaz, 2012). No campo da formulação da orçamentação é a Lei de Responsabilidade Fiscal quem institui e explicita no seu art. 48, §1º, inciso I, que os planos e leis de orçamento deverão ser elaborados com a participação social através das audiências públicas (Brasil, 2000).

Pode-se estabelecer uma estrutura de criação dos Planos Plurianuais nas diferentes áreas de atuação do poder público, porém é necessário estabelecer os elementos mínimos necessários e o fluxo contínuo em sua elaboração, implementação, aplicação e avaliação (Pereira et al., 2023). É refletir sobre quais as demandas e problemas são contrastados pelos documentos oficiais nacionais e regionais e, ainda, recolher informações extraoficiais e/ou oriundas do contato com outros atores sociais, que não o gestor, para a criação de espaços na construção de uma agenda que preze pela redução das desigualdades nacionais e locais.

Um outro detalhe na construção do PPA diz respeito à observação do Plano de Governo e dos demais planos dos entes e que estejam em vigência. Dentre esses planos e documentos, tem-se: o Plano Estratégico com prazo de execução superior a 10 anos, Plano Diretor, no caso de municípios, leis federais, estaduais e municipais que versem sobre o tema e que demandem investimentos ou ações de caráter contínuo (Rezende & Guagliardi, 2008).

Criar políticas públicas para a população LGBTQIAPN+ deveria, portanto, constar respaldos oriundos de leis e quaisquer outros atos normativos que regulem ações e programas, porém nem sempre é observada sua existência e efetividade (Mello et al., 2012). Da mesma forma, os Planos de Governo, mesmo sem uma estrutura e elementos mínimos obrigatórios (Brasil, 2015), deveriam conter propostas exequíveis por parte dos candidatos aos seus eleitores no processo eleitoral.

2.3 OS PLANOS/PROPOSTAS DE GOVERNO

A Proposta de Governo ou, como comumente denominada, Plano de Governo, são documentos submetidos pelos candidatos junto ao Tribunal Superior Eleitoral

(TSE) para as eleições municipais e que contêm as diretrizes, objetivos e planos de ação que o candidato pretende implementar caso seja eleito para o cargo de prefeito (TSE, 2024). A legislação define o termo como Plano de Governo, porém o TSE em seu site explicita a aba para exposição dos planos de governo com a nomenclatura de “Proposta de Governo”. Ressalte-se que, neste trabalho, optou-se por utilizar o termo Plano de Governo, conforme prevê a Lei 9.504/97 (Brasil, 1997).

De acordo com o artigo 11 da Lei 9.504/97, a legislação eleitoral estabelece a exigência para os candidatos à chefia do Executivo de apresentarem à Justiça Eleitoral, simultaneamente ao seu pedido de registro de candidatura, uma versão impressa e outra digitalizada de sua plataforma ou plano de governo. Essa medida visa promover a transparência e a visibilidade dos planos de governo dos candidatos, além de possibilitar debates e comparações entre as diferentes plataformas durante o processo eleitoral (Brasil, 1997; TSE, 2024).

A Resolução 23.455/2015 e a 23.609/2019 do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) foram promulgadas como complementares à Lei 9.504/1997, elas estabelecem normas para as eleições no Brasil. Embora a Lei das Eleições de 1997 tenha estabelecido requisitos para o registro de candidaturas e tenha abordado aspectos importantes do processo eleitoral, como financiamento de campanha e propaganda política, as duas resoluções vieram para complementar essas disposições, trazendo novas diretrizes e regras para a apresentação de propostas de governo por parte dos candidatos (TSE, 2015; TSE, 2019).

Na esfera da União determina-se anualmente que se proceda a avaliação global do plano e de cada um dos seus programas (Krawczyk, 1999; Salles & Guarniere, 2020), fato não visualizado no âmbito municipal. Os municípios têm o

potencial de se tornarem locais privilegiados para a efetivação da democracia, possibilitando a participação ativa dos cidadãos na tomada de decisões. Isso é destacado pela ênfase na territorialidade, compartilhamento de poder e deliberação em espaços públicos, que constituem características essenciais desse processo (Wolochn, 2016).

Existe uma significativa e surpreendente lacuna na criação de métodos de avaliação de planos estatais (Berke & French, 1994; Quirós, 2001). As propostas de governo geralmente abrangem uma variedade de áreas temáticas, como saúde, educação, segurança pública, transporte, habitação, meio ambiente, entre outras. Elas deveriam detalhar políticas e programas que o candidato pretende implementar em cada uma dessas áreas, bem como os recursos necessários para sua execução e os prazos previstos para alcançar os objetivos estabelecidos.

Para Quirino (2022) o conteúdo dos planos de governo pode ser compreendido das seguintes formas: (a) afirmações retóricas; (b) promessas que não dizem respeito a uma ação específica do governo; ou (c) propostas informativas, que são intenções viáveis e possíveis de serem realizadas pela futura gestão. Por sua vez, a Secretaria de Governo da União (Presidência da República, 2020) define cinco direcionadores para a construção de um bom Plano de Governo: confeccionar a proposta em evidências; identificar as questões prioritárias; pensar em inovação; conhecer quais são os pilares da Administração; e conhecer as principais tarefas do ente.

O plano de governo deve servir como instrumento para o acompanhamento e avaliação no desempenho do prefeito eleito durante seu mandato, permitindo que os eleitores cobrem o cumprimento das promessas feitas durante a campanha eleitoral. Não existe estrutura obrigatória para confecção desses planos, contudo, a boa prática

pressupõe que o candidato reúna informações sobre o ente de modo que demonstre conhecer a realidade e proponha soluções para os problemas municipais a serem realizadas nos próximos quatro anos do seu governo. Um elemento fundamental é apresentar, para cada área, o problema existente mediante informações amplas e indicadores que norteiem as propostas prioritizadas.

De acordo com a literatura existente sobre o tema, poder-se-ia estabelecer três principais elementos verificáveis e elegíveis para a construção de um plano de governo (Figura 3) (Tarouco, 2011; Wolochn, 2016; Jorge et al., 2018; Salles & Guarnieri, 2019; Diniz & Oliveira, 2020):

1	ABRANGÊNCIA	Apresentação de áreas políticas, sociais e econômicas relevantes para a comunidade.
2	DETALHAMENTO	Definição das políticas e programas propostos para cada área prioritária.
3	VIABILIDADE	Estabelecimento de metas alcançáveis e prazos realistas para a implementação das políticas propostas.

Figura 3: Principais elementos a constarem num Plano de Governo
Fonte: Dados da pesquisa (2024).

As propostas contidas em um plano de governo refletem a ideologia, visões de mundo e prioridades dos candidatos, seus partidos e coligações. Além disso, buscam orientar os eleitores sobre as medidas a serem implementadas em um eventual governo, incluindo a criação, manutenção, aprimoramento ou extinção de políticas públicas. Como forma de expor um cenário sucinto e que contemple a imensidão de perfis do eleitorado, muitos candidatos apresentam proposta reduzidas e pouco detalhadas (Quirino, 2022).

Os Planos de Governo, dada a pluralidade dos eleitores num contexto municipal, deve, no mínimo, apresentar proposituras de políticas mediadas por diagnósticos prévios, para seus eleitores LGBTQIAPN+, isso mesmo quando não se há um normativo que o estabeleça (Mello et al., 2012; Sampaio & Germano, 2014). Tem-se, então, por expectativa, que os planos de governo dos candidatos incluam compromissos exequíveis em relação à promoção e proteção dos direitos da comunidade LGBTQIAPN+, tais como garantir igualdade e proteção, o direito a acessar os diversos serviços públicos, educação, emprego e renda, além de estratégias para a participação cidadã e envolvimento comunitário da comunidade LGBTQIAPN+.

3 METODOLOGIA

3.1 CENTRALIDADE DA PESQUISA: A ANÁLISE DOCUMENTAL

O presente estudo enquadra-se no escopo das pesquisas de natureza qualitativa e foi utilizada como técnica de pesquisa a análise documental dos Planos de Governos e dos Planos Plurianuais da gestão eleita nas eleições de 2020 para as capitais do Brasil. Utilizou-se Bardin (2011) e seus pressupostos para análise documental, pois, conforme define a autora, a análise documental representa um conjunto de operações visando representar conteúdo de um ou mais documentos num formato diferente da sua versão original. Para ela, o intuito é facilitar a interpretação posterior para sua consulta e referenciamento (Bardin, 2011).

A análise dos planos de governo a partir das eleições de 2016 se deu em virtude da Resolução 23.455 de 2015 atualizar a Lei 9504 de 1997, pois isso possibilita uma avaliação da evolução das propostas políticas ao longo dos anos e pode fornecer

insights sobre as prioridades e preocupações dos candidatos e partidos políticos ao longo do tempo. Os ciclos políticos de 2017-2021 e 2022-2024 se deram por acompanhamento aos Planos de Governo relativos às eleições de 2016 e 2020. Justifica-se aqui, ainda, a Decisão do STF, no ano de 2019, de equiparar ao crime de racismo todos os atos cometidos contra a dignidade da pessoa LGBTQIAPN+ (homofobias e transfobias), fato jurídico que configura oportunidade política para que os gestores eleitos propusessem nos seus Planos de Governo e PPAs políticas públicas para a comunidade.

A classificação dos documentos e seus textos foram realizadas de acordo com Cooren (2004), pois, conforme expõe o autor, os textos podem certificar, profetizar, atestar, lembrar, proclamar, denunciar e refutar. Dessa forma, serão classificados em: (a) Mensageiro: O texto promete, garante execução, atesta, assegura e/ou ameaça?; (b) Diretivo: O texto aconselha, incita, notifica e/ou convoca?; e (c) Declaração: O texto declara, rejeita, ratifica, abençoa, condena, indulta e/ou endossa?

Para Bowen (2009), os documentos organizacionais têm sido elementos básicos na pesquisa qualitativa por anos, eles podem ser vistos como fatos sociais produzidos, compartilhados e utilizados de forma organizada. Para Jannuzzi (2011), a técnica de análise documental nos estudos de gestão pública configura-se como uma padronização de procedimentos mediante a sistematização de resultados. Tal técnica confere à pesquisa qualitativa atributos que a legitimam perante a comunidade acadêmica: a sua comensurabilidade ou comparabilidade com outras pesquisas realizadas.

Cabe frisar que a análise de documento não pode ser confundida com a pesquisa bibliográfica, pois a última baseia-se em fontes secundárias, enquanto a

análise documental recorre a documentos que ainda não receberam tratamento analítico (Prior, 2008; Prior, 2017; Sampaio & Licarião, 2021; Junior et al., 2021).

3.2 PROTOCOLO DE PESQUISA

Optou-se pela abordagem de Bardin (2011) e estabeleceu-se as três etapas apresentadas pela autora para realização da análise documental: (a) pré-análise, (b) exploração do material e (c) tratamento dos resultados obtidos e interpretação à luz teórica. Na primeira etapa realizou-se verificação superficial do material coletado e estabeleceu-se codificação dos documentos a serem utilizados. Na etapa de exploração se definiu a unidade de registro e categorização definitiva extraída dos documentos. Na última etapa, do tratamento, realizou-se a inferência e identificou a mensagem transmitida pelo documento ao seu receptor (Bardin, 2011).

O procedimento de análise de documentos objetiva, então, encontrar, selecionar, avaliar (dar sentido) e sintetizar os dados contidos (Bardin, 2011). E a partir de sua análise produz-se dados que serão organizados em categorias e exemplos de casos (Bowen, 2009; Labuschagne, 2003). Para este estudo e no intuito de responder ao problema de pesquisa central, foi necessário selecionar previamente os documentos que seriam investigados a partir das seguintes questões de pré-análise:

1. **(Sobre os Planos de Governo):** Os gestores eleitos no ciclo político (2021-2024) previram em seus Planos de Governo (PG):
 - a. **Abrangência:** qual área de alocação da temática LGBTQIAPN+?
 - b. **Detalhamento:** existe delineamento da política a ser implementada?

- c. **Viabilidade:** apresenta metas e prazos exequíveis para implementação da política?
2. **(Sobre os Planos Plurianuais):** Os Planos Plurianuais (2018-2021 e 2022-2025) materializaram programas prevendo políticas públicas para a comunidade LGBTQIAPN+?
 - a. **Area de Atuação:** O PPA explicita a área de atuação da política pública?
 - b. **Programa e/ou Ação:** O PPA prevê programa e/ou ações específicas e/ou transversais para a Comunidade LGBTQIAPN+? Em caso positivo, qual a área de atuação definida para a política? É transversal?
 - c. **Metas e Indicadores:** O PPA prevê metas e indicadores específicos ao programa e ações?
 - d. **Orçamento Previsto:** O PPA prevê orçamento para os quatro anos de cada PPA analisado?

Foi estabelecido para seleção e tratamento dos documentos os seguintes descritores: “LGBT”, “LGBTQIA+”, “promoção dos direitos LGBT”, “discriminação sexual”, “preconceito”, “orientação sexual” e “diversidade sexual” (Badgett et al., 2013; Badgett & Sell, 2018).

A escolha das capitais dos estados brasileiros se deu por conta dos altos índices de violências contra a comunidade LGBTQIAPN+, bem como o fato de elas representarem modelo de gestão e implementação de políticas para os demais entes municipais dos Estado que fazem parte (Lima et al., 2020; GGB, 2022). O estudo nesses municípios oferece, ainda, a oportunidade de compreender os desafios e as particularidades enfrentadas pelos centros urbanos mais importantes do país no

campo da gestão pública. O levantamento dos documentos seguiu a seguinte sequência lógica: (a) coleta dos Planos de Governo do prefeito eleito nas eleições 2016 e 2020 junto ao site do Tribunal Superior Eleitoral (TSE); (b) coleta das Planos Plurianuais das capitais nos sites de transparência municipal para vigência dos ciclos 2017-2021 e 2022-2025.

Foram selecionadas, após análise prévia dos documentos de todas as 26 capitais brasileiras, exceto Brasília, pelas particularidades de Distrito Federal. Totalizou-se, então, 16 Planos de Governos para as eleições 2016 e 12 para a de 2020. Os documentos foram extraídos junto ao site do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) na aba “divulgacandcontas”. Já os Planos Plurianuais, foram capturados 12 e para o ciclo político 2017-2021 e 11 do ciclo político 2022-2025. Os documentos foram coletados nos sites das prefeituras no *link* específico sobre Transparência e Contas Públicas, vide Figura 4.

	CAPITAIS	REGIÃO	PLANO DE GOVERNO*		PLANO PLURIANUAL*	
			2016	2022	2017-2021	2022-2025
1	Aracaju	Nordeste	x	x	X	x
2	Belém	Norte	x	x		x
3	Belo Horizonte	Sudeste		x	X	
4	Boa Vista	Norte				
5	Campo Grande	Centro-Oeste	x		X	
6	Cuiabá	Centro-Oeste				
7	Curitiba	Sul				
8	Florianópolis	Sul	x	x		x
9	Fortaleza	Nordeste	x	x	X	x
10	Goiânia	Centro-Oeste		x		
11	João Pessoa	Nordeste	x	x		
12	Macapá	Norte	x			
13	Maceió	Nordeste				
14	Manaus	Norte		x		
15	Natal	Nordeste	x	x	X	x
16	Palmas	Norte	x			
17	Porto Alegre	Sul	x		X	x
18	Porto Velho	Norte				
19	Recife	Nordeste	x	x	X	x
20	Rio Branco	Norte	x		X	

21	Rio de Janeiro	Sudeste	x		X	X
22	Salvador	Nordeste	x	x	X	x
23	São Luís	Nordeste				
24	São Paulo	Sudeste	x	x	X	x
25	Teresina	Nordeste	X		X	x
26	Vitória	Sudeste				
Total			16	12	12	11

Figura 4: Planos de Governo e PPAs com previsão de políticas públicas para a comunidade LGBTQIAPN+

Fonte: dados da pesquisa (2024).

Legenda: (x) incluíram a política LGBTQIAPN+; os quadros em marcação totalmente em cor preta nada apresentaram.

Ficaram fora da análise de conteúdo os documentos das capitais Boa Vista (RR), Cuiabá (MT), Curitiba (PR), Maceió (AL), Porto Velho (RO), São Luís (MA) e Vitória (ES), perfazendo, assim, 19 capitais analisadas. Ressalte-se que as exclusões se deram em função da não menção ou informação relativas à programa ou ação sobre a comunidade LGBTQIAPN+ em nenhum dos períodos analisados. Os documentos foram analisados de acordo com o ano de eleição e o ciclo político em que foram apresentados os Plano de Governo (2016 e 2020) e no PPA (2018-2021 e 2022-2025), respectivamente.

3.3 ANÁLISE DE DADOS

3.3.1 Planos de Governo

Os planos de governo analisados e que forneceram informações sobre a abrangência e áreas de atuação das políticas públicas, expuseram as seguintes áreas/setores como principais de inclusão das políticas previstas à comunidade LGBTQIAPN+: Assistência Social, Cultura, Emprego e Renda, Infraestrutura, Saúde e Segurança Pública (Figura 5).

ABRANGÊNCIA (Principal Área de Atuação Prevista)	QUANTIDADE DE PLANOS DE GOVERNO
--	---------------------------------

	2016	2020
1. Assistência Social	7	3
2. Cultura	3	1
3. Direitos Humanos*	12	7
4. Emprego e Renda	3	1
5. Esporte e Lazer	1	0
6. Infraestrutura	0	1
7. Saúde	1	3
8. Segurança Pública	3	4
TOTAL	30	20

Figura 5: Abrangência de áreas específicas dos Planos de Governo nas Eleições 2016 e 2020

Fonte: dados da pesquisa (2024).

Legenda: Os planos de governo definem Direitos Humanos como área de atuação.

Percebeu-se que os planos apresentam o termo “Direito Humano” como principal área de atuação para enquadramento da política, considera-se, então, que o gestor eleito compreende os Direitos Humanos como área específica dentro da Gestão Pública e não como pauta transversal presente em todas as demais áreas de atuação do ente (ONU, 2015; Papa, 2012; Ribeiro & Melo Xavier, 2017).

Assim, ao pautar a promessa de políticas públicas sob o termo “guarda-chuva” Direitos Humanos, pode-se interpretar que isso se dá pela sua interseccionalidade com as questões de gênero, orientação sexual e identidade de gênero (Hinkson, 2021; Oliveira & Oliveira, 2021). Ao reconhecer e promover os Direitos Humanos, o Estado se compromete em garantir que todas as pessoas, incluindo as pessoas LGBTQIAPN+, tenham acesso igualitário a direitos fundamentais, como o direito à vida, à liberdade, à saúde, à educação e à não discriminação (ONU, 2015).

Dessa forma, as políticas públicas apresentadas nos Planos de Governo e voltadas à comunidade LGBTQIAPN+ são concebidas dentro do quadro amplo dos Direitos Humanos, gerando a expectativa das iguais oportunidades, da proteção contra a discriminação, da promoção do bem-estar e da dignidade de todas as

peças, independentemente de sua orientação sexual ou identidade de gênero (ONU, 2015).

Ao prometer políticas públicas nas áreas de Assistência Social, Cultura, Emprego e Renda, Infraestrutura e Segurança Pública, os candidatos ao executivo municipal realinham as demandas da comunidade LGBTQIAPN+ para além da sua estigmatização em relação ao vírus do HIV e os inclui dentro das inúmeras pautas sociais sem o receio de confrontar o conservadorismo persistente no país (Bandeira, 2021; Biroli, 2021; Matta et al., 2021; Gontijo, 2021; Oliveira, 2024). Quando se projeta olhares sobre as diversas áreas sociais nas quais a comunidade LGBTQIAPN+ possa ser inserida, o candidato está prometendo coberturas sociais já previstas na própria Constituição Federal de 1988.

DETALHAMENTO (Política Pública Prometida)	QUANTIDADE DE PLANOS DE GOVERNO	
	2016	2020
Capacitação e Qualificação	3	1
Construir Equipamentos Públicos	1	1
Garantir/Assegurar Segurança Pública	2	5
Elaborar Planos Estratégicos	1	2
Implementar Comissões e Órgãos de Governo	2	1
Implementar Políticas Educacionais	3	2
Total	12	12

Figura 6: Detalhe com as principais políticas previstas dos Planos de Governo nas Eleições 2016 e 2020

Fonte: dados da pesquisa (2024).

Sobre o detalhamento das políticas públicas prometidas, as de maior promessa na eleição de 2016 foram: (a) Capacitação e Qualificação; (b) Implementação de Políticas Educacionais (Figura 6). A negação ao direito à educação é um dos fatores de impacto para a baixa qualificação das pessoas LGBTQIAPN+, a promessa de políticas educacionais nessa área de atuação do setor público denota destemor, por

parte do candidato, em trazer o assunto à tona num país que se sentiu afrontado quando fora proposto o programa nacional denominado “Brasil sem Homofobia no ano de 2004” (Junqueira, 2008). Em relação à capacitação e qualificação, fruto da evasão e silenciamento dessa comunidade, o processo de especialização e inserção no mercado de trabalho para a comunidade LGBTQIAP+ é outro aspecto que vulnerabiliza a vida desses cidadãos (Costa & Lima, 2021). O alinhamento entre essas duas frentes corrobora nas retiradas desses indivíduos de zonas de vulnerabilidades (Badgett et al., 2013; Badgett & Sell, 2018).

Para as eleições de 2020, as promessas foram: (a) Garantir/Assegurar Segurança Pública; (b) Elaborar Planos Estratégicos; (c) Implementar Políticas Educacionais (Figura 6). Todas essas temáticas e políticas estão no escopo prioritário no cenário das estatísticas nacionais (GGB, 2022) (Figura 6). A reunião dessas políticas nos documentos deve, ainda, integrar-se às questões que dizem respeito à habitação, alimentação, renda, meio ambiente, trabalho, transporte, emprego, lazer, liberdade e acesso aos serviços de saúde (Perillo et al., 2010; Oliveira, 2024).

Quando um plano de governo aponta como futuras políticas públicas a garantia da segurança pública e a implementação de políticas educacionais, espera-se que o gestor esteja a justificar os índices de violência coletados pela sociedade civil, bem como o nível de evasão escolar e baixo nível de escolaridade em que se encontram, de forma especial, os membros da comunidade LGBTQIAPN+ (Perillo et al., 2010; Badgett et al., 2013; Badgett & Sell, 2018; Oliveira, 2024). O candidato eleito, ao ter declarado no PG, está se comprometendo com a segurança e a educação na vida dessas pessoas, ele reconhece a vulnerabilidade a que são vítimas (Feitosa, 2019). Cria-se a expectativa de que o gestor esteja comprometido em gerar a igualdade de

oportunidades, com o combate à pobreza e a construção de uma sociedade mais inclusiva e democrática.

Nenhum dos planos de governo apresentou metas e ou indicadores referenciais sobre como iriam construir as políticas públicas, logo não foi apresentado pelos candidatos os prazos ou prospecção de como atingiriam a exposição da política pública. A ausência de metas e indicadores em uma política pública destinada à comunidade LGBTQIAPN+ pode comprometer sua eficácia e efetividade (Januzzi, 2018).

Sem metas claras e mensuráveis, torna-se difícil avaliar o progresso e o impacto das ações implementadas, bem como garantir a prestação de contas por parte dos órgãos responsáveis. Isso pode resultar em uma falta de direção estratégica e coordenação na implementação da política, levando a iniciativas dispersas e desarticuladas que não conseguem abordar de forma eficaz as necessidades específicas da comunidade LGBTQIAPN+ (Thoenig, 2000; Januzzi, 2005; Ramos & Schabbach, 2012; Januzzi, 2018).

Além disso, a falta de indicadores quantitativos e qualitativos, mesmo na fase de promessa, pode dificultar a identificação de lacunas e desigualdades na prestação de serviços e na proteção dos direitos da comunidade LGBTQIAPN+. Sem dados concretos para avaliar o acesso aos serviços, os índices de discriminação e violência, e o impacto das políticas implementadas, torna-se desafiador ajustar e aprimorar as intervenções quando necessárias. Isso pode resultar em desperdício de recursos, perpetuação de desigualdades e insatisfação por parte dos beneficiários das políticas públicas LGBTQIAPN+ (Wolochn, 2016; Salles & Guarnieri, 2019; Diniz & Oliveira, 2020).

Portanto, a explicitação de metas e indicadores é essencial para garantir que as políticas públicas para a comunidade LGBTQIAPN+ sejam eficazes, responsáveis e capazes de alcançar resultados tangíveis em termos de promoção da igualdade, proteção dos direitos humanos e melhoria do bem-estar dessa população (CGU, 2020; TCU, 2018). Para Vieira Filho (2022) a leitura dos planos de governos por parte dos eleitores consiste em atitude democrática para conhecimento dos candidatos, além muni-los com o que cada um propõe e com o que também não está firmado como promessa.

Ao deixar evidente nos Planos de Governo as políticas públicas para a comunidade LGBTQIAPN+, o candidato declara reconhecer suas demandas e naturaliza existências sociais que não se encaixam na perspectiva única heterossexual, a explicitação de promessas de políticas para a comunidade pode ser compreendida como ato simbólico e democrático de inclusão daqueles que estiveram à margem do cenário das pautas públicas (Feitosa, 2015).

3.3.2 Planos Plurianuais

Das principais áreas de atuação existentes nos programas e ações sobre a comunidade LGBTQIAPN+:

Através dos PPAs analisados, ciclos políticos de 2018-2021 e 2022-2025, observou-se que a principal área de alocação das políticas públicas voltadas à comunidade LGBTQIAPN+ encontra-se alocada na Assistência Social, conforme Figuras 7 e 10. Cabe salientar que é da Assistência Social a responsabilidade pela proteção social, prezar pela garantia da vida, a redução de danos e a prevenção da incidência de riscos (Brasil, 1993).

É na Assistência social que se articulam as políticas sociais públicas para redução da vulnerabilidade e exclusão social de grupos marginalizados e minoritários em direitos. A implementação de políticas públicas específicas para a comunidade LGBTQIAPN+ na Assistência Social é uma forma de reconhecer e valorizar suas experiências, necessidades e direitos. Isso contribui para promover a igualdade, a inclusão e o respeito à diversidade, fortalecendo os vínculos sociais e a coesão comunitária, corroborando o que Kolman e Waites (2009) diz serem condições essenciais à existência das pessoas LGBTQIAPN+ no contexto social.



Figura 7: Área definida e principais temas nos programas dos PPAs 2018-2021 e 2022-2025.

Fonte: Dados da pesquisa (2024).

(*) Presente em apenas um ciclo político; (**) Presente nos dois ciclos políticos.

A Saúde e a Segurança Pública foram apresentadas pelas capitais Salvador e Rio de Janeiro nos dois ciclos; Natal, por sua vez, somente no ciclo 2022-2025. Sobre esse fato, cabe retomar os dados apresentados pela GGB (2022), em que a região Nordeste é a mais violenta para as pessoas LGBTQIAPN+ e, observa-se, apenas duas capitais da região pautam o tema. Por meio de políticas e ações voltadas para a promoção da segurança e da proteção dos direitos humanos, torna-se possível criar ambientes mais seguros e inclusivos para todas as pessoas, independentemente de sua orientação sexual, identidade de gênero ou expressão de gênero.

Para Borrilo (2010) a homofobia e transfobia são comportamentos de hostilidade em que consiste visualizar o outro como abjeto, contrário, inferior ou anormal. Sabe-se, contudo, que a onda de violência contra a população LGBTQIA+ no mundo e no Brasil está diretamente associada ao preconceito; desse modo, torna-se imprescindível descrever no PPA políticas voltadas à segurança pública, pois, por meio delas se preservam os direitos humanos de todo e qualquer cidadão viver e transitar nos diversos espaços públicos sem o medo de sofrer violências que vão desde insultos gratuitos, xingamentos, assédios dos diversos tipos e até a sua morte (Neivas & Baptista, 2022).

A saúde das pessoas LGBTQIAPN+ foi, por longo período, atrelada apenas às ISTs (infecções Sexualmente Transmissíveis), tal fato acarretou a construção de estigmas e a rejeição social presente até os dias atuais na comunidade (Ferreira & Nascimento, 2022). É através de programas construídos com ações voltadas ao apoio psicossocial, terapia e grupos de apoio específicos para a comunidade LGBTQIAPN+ que se conseguirá promover o bem-estar emocional e o enfrentamento de questões como depressão, ansiedade e suicídio, e não apenas como até as últimas décadas que estiveram focadas nas demandas oriundas das ISTs (Ferreira & Nascimento, 2022; Silva et al., 2019).

Os estigmas ainda presentes sobre as pessoas LGBTQIAPN+ promovem a expressão de comportamentos homofóbicos e resultam em significativas desvantagens no acesso e na qualidade dos cuidados, que seja na assistência social, na saúde e em outras áreas para os indivíduos LGBT. Pensar a Assistência Social, Saúde e Segurança Pública é prever a construção de ações transversais e ampliar a atuação do serviço público para as pessoas partícipes da comunidade em estudo.

Os resultados ratificam o emergente reconhecimento por parte dos gestores sobre a necessidade de enfrentamento constante diante dos obstáculos sociais enfrentados pela população LGBTQIAPN+, isso em relação à qualidade da assistência em todos os níveis e interfaces de atuação da gestão pública (Kolman & Waites, 2009; Garcia et al., 2016; Tesser Júnior & Kovaleski, 2018; Silva et al., 2019).

Da apresentação de metas, indicadores e orçamento previsto para os programas e ações nos PPAs:

As metas, indicadores e orçamento previsto são itens essenciais no momento de elaboração do PPA (Pereira, 2017; Pereira et al., 2023), pois através desses itens declara-se e ainda se estabelece elementos para o panorama a vigor a peça orçamentária. Sobre isso, a Figura 8 demonstra que as capitais, em média e em ambos os ciclos políticos, apresentaram um programa com política pública voltada à comunidade LGBTQIAP+, com exceção das capitais Rio de Janeiro, São Paulo e Salvador, que materializaram um total de 2 programas em cada ciclo no seu PPA. Ressalta-se aqui que não é a quantidade de programas que define a qualidade da política pública, mas a sua existência e o comprometimento em executá-la.

CAPITAIS		Quantidade de Programa		Explicitação Metas e Indicadores		Previsão de Orçamento	
		2018-2021	2022-2025	2018-2021	2022-2025	2018-2021	2022-2025
1	Aracaju	1	1	SIM	SIM	SIM	SIM
2	Belém	-	1	-	SIM	-	SIM
3	Belo Horizonte	1	-	SIM	-	SIM	-
4	Campo Grande	1	-	SIM	-	SIM	-
5	Florianópolis	-	1	-	SIM	-	SIM
6	Fortaleza	1	1	SIM	SIM	SIM	SIM
7	Natal	1	1	SIM	SIM	SIM	SIM
8	Porto Alegre	1	1	SIM	SIM	SIM	SIM

9	Recife	1	1	SIM	SIM	SIM	SIM
10	Rio Branco	1	-	SIM	-	SIM	-
11	Rio de Janeiro	2	2	SIM	SIM	SIM	SIM
12	Salvador	2	2	SIM	SIM	SIM	SIM
13	São Paulo	2	2	SIM	SIM	SIM	SIM
14	Teresina	1	1	SIM	SIM	SIM	SIM

Figura 8: Programas, Metas, Indicadores e Orçamento Previsto nos ciclos 2018-2021 e 2022-2025.

Fonte: Dados da pesquisa (2024).

Sobre as metas e orçamento previsto (despesas de capital e aquelas decorrentes), por dispositivo constitucional, artigo 165 da Constituição Federal de 1988, deveriam elas estarem presentes nos documentos analisados e em todas os ciclos políticos selecionados (Brasil, 1988), com base na análise foi possível identificar esses elementos mínimos nos PPAs. O detalhamento dos programas, suas ações, metas, indicadores e orçamento previsto confere ao documento caráter de transparência e de efetivo planejamento (Pereira et al., 2023; Lima et al., 2020; Pereira, 2017).

Ainda sobre os destaques presentes nas peças analisadas e de acordo com Cooren (2004), pode-se classificá-los como sendo documentos no escopo de mensageiros, pois estes prometem a implementação das políticas. Essa informação foi organizada através da Figura 9, no qual foi possível apresentar as ações mais presentes nos programas através dos verbos utilizados.

Ficaram definidas como “ações de governo”, por terem sido coletadas ora nos objetivos, ora nas metas e, em outros instantes, nos indicadores. Ou seja, por não existir lei específica que dê diretrizes sobre como materializar os itens a constarem no PPA e seus programas, as informações de planejamento ficam distribuídas

aleatoriamente entre os elementos presentes nos PPAs (Rezende & Gugliard, 2008; Lima et al., 2020; Giacomoni, 2023).

AÇÕES DE GOVERNO (O QUE FAREMOS)	
2018-2021	2022-2025
“IMPLANTAR” “PROMOVER” “QUALIFICAR”	“ARTICULAR” “ESTRUTURAR” “FORTALECER” “IMPLANTAR” “MONITORAR” “PROMOVER” “REALIZAR”

Figura 9: Declarações presentes entre os objetivos, metas e indicadores nos ciclos nos PPAs.
Fonte: Dados da pesquisa (2024).

Como identificado, os gestores materializam nas peças os verbos “implantar” e “promover”, fato que transmite a ideia de ação contínua ou, ainda, o estabelecimento inicial das políticas, seu desenvolvimento e consolidação ao longo do tempo. A palavra “implantar” sugere a necessidade de iniciar ou estabelecer determinada política ou programa, indicando um processo de iniciação ou lançamento de ações específicas voltadas para a comunidade LGBTQIAPN+. Por outro lado, o verbo “promover” denota a ação de incentivar, fomentar ou avançar em direção a determinados objetivos, implicando um esforço permanente para o fortalecimento e ampliação das políticas já implementadas.

Assim, a presença repetida desses verbos nos PPAs sugere a importância atribuída pelo governo à efetivação e expansão das políticas públicas voltadas para a comunidade LGBTQIAPN+, reconhecendo a necessidade de medidas para combater a discriminação, promover a igualdade de direitos e garantir o bem-estar dessa população. Por outro lado, não se tem uma ideia realística dos efeitos de tais políticas

em virtude da própria ausência de dados oficiais sobre a comunidade. O ideal para os entes analisados, conforme argumenta Souza (2006), deve ocorrer pelo seu estreitamento com entidades da sociedade civil organizada e que tenham no seu escopo de ações as lutas pelos direitos civis da comunidade LGBTQIAPN+.

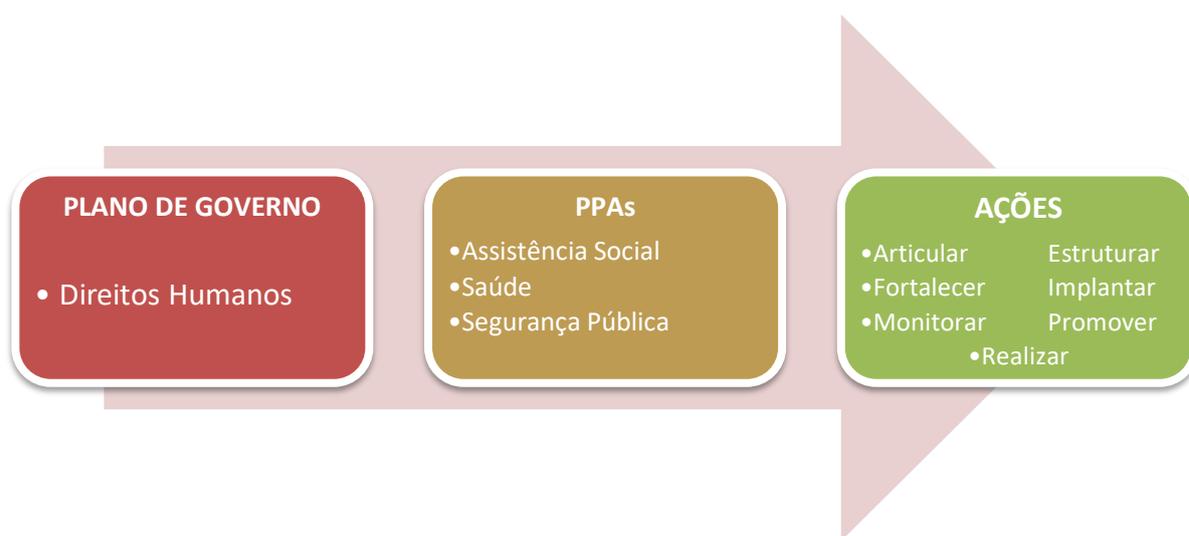


Figura 10: Síntese dos PGs e PPAs.
Fonte: Dados da pesquisa (2024).

Os achados apontam que nos dois ciclos orçamentários existem capitais com políticas públicas voltadas à comunidade LGBTQIAPN+ e, ao menos aqueles gestores que pautaram e materializaram, descrevem que por meio da Assistência Social é que se alcançará a implementação dos Direitos Humanos e a dignidade à comunidade. De forma didática, tem-se o resultado na aglutinação dos dados encontrados na Figura 10. Muito ainda há de fazer sobre a temática, a começar pela identificação daqueles candidatos e capitais que não o fizeram nas eleições passadas e nos ciclos analisados, isso por se reconhecer que a temática deve estar alocada nas pautas de governos em todos os níveis federativos e de poder no país.

A abrangência, as áreas de atuação e ações identificadas nos documentos pesquisados ratificam os argumentos apresentados por Badgett et al. (2013), Park e Mendos (2019), além do relatório da Fundação *Bill & Melinda Gates* (2024) quando apontam que pessoas da comunidade LGBTQIAPN+, em diversos países, ainda possuem dificuldade de acesso a empregos formais, principalmente as pessoas travestis e transsexuais, que interrompem o ciclo formativo em virtude de bullying e assédios dos diversos tipos nas escolas e universidades. Todos esses fatos repercutem na dificuldade de progressão financeira, o que os deixam em situação desigual no sistema social (Kolman & Waites, 2009; Montenegro et al., 2020).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo teve como objetivo analisar como os gestores municipais das capitais brasileiras propuseram políticas públicas para a comunidade LGBTQIAPN+ nos Planos de Governo e as materializaram nos seus PPAs. Os resultados obtidos revelam que as áreas prioritárias para alocação de recursos são Assistência Social, Saúde e Segurança Pública, indicando uma preocupação em abordar diferentes dimensões das demandas dessa comunidade. Foi possível identificar, também, que os documentos analisados não mais limitam as demandas da comunidade LGBTQIAPN+ apenas às questões de saúde.

Os dados revelam, ainda, a necessidade de comprometimento político e a inclusão de metas e indicadores nos Planos de Governo de modo que as políticas públicas prometidas, uma vez implementadas nos PPAs, possam promover a igualdade e o combate à discriminação. Além disso, a geração de dados específicos oficiais e diagnósticos sobre a comunidade LGBTQIAPN+ são elementos necessários

para a promessa e construção de políticas públicas assertivas e eficientes, fato ausente quando das promessas de governo nos PGs.

Nos dados das eleições (2016 e 2020) e dos ciclos políticos (2018-2021/2022-2025) analisados percebeu-se conquistas de visibilidade na proposta de políticas públicas específicas à comunidade LGBTQIAPN+; contudo ainda existe lentidão quando a pauta não está de modo proposta em todas as capitais, uma vez que são elas os modelos, dado o seu porte, para que os demais municípios, nos seus respectivos estados, as tomem como referência. Embora não tenha sido o foco central desta pesquisa, o texto apresenta as capitais que foram excluídas da análise por não mencionarem a comunidade LGBTQIAPN+ em seus documentos. Essas capitais podem servir como base para estudos comparativos e históricos entre os candidatos eleitos e as gestões em exercício das capitais brasileiras, tais como ideologia partidária e movimento dos grupos identitários.

É crucial a continuidade de mobilizações por parte dos grupos ativistas sobre a temática, pois, conforme apresentado pela literatura e achados da pesquisa, é através do acompanhamento contínuo e fiscalização por parte da sociedade civil que se garantirá que tais iniciativas sejam continuamente propostas, efetivamente implementadas e assim se traduzam em uma realidade social. Existe, ainda, um longo caminho a ser percorrido para as quebras dos obstáculos que circundam a temática de diversidade sexual e o poder público no Brasil.

O trunfo desse estudo consiste no cruzamento entre Plano de Governo e Plano Plurianual, no diálogo em reduzir as desigualdades sociais da comunidade LGBTQIAPN+. Tanto o PPA quanto o Plano de Governos não possuem leis que

determinam uma estrutura base para sua elaboração, essa ausência pode facilitar o risco de serem vistos como planos burocráticos e de pouco diálogo com a sociedade, cabendo ao gestor estabelecer os elementos mínimos e propor modos de participação social para que ocorra o acompanhamento e a fiscalização pela sociedade.

O trabalho apresenta a limitação, ainda, da comparabilidade entre os documentos dos entes em virtude de a legislação vigente não obrigar um modelo mínimo a ser seguido pelos municípios brasileiros quando da elaboração. Sendo assim, cada gestor e ente organiza e constrói seus Planos de Governo e PPAs, respectivamente, ao seu próprio modo. A falta de definição de parâmetros mínimos impactou negativamente a coleta e análise de dados, uma vez que foram identificadas inconformidades nos conceitos utilizados pelos gestores e que não correspondem à definição de qualidade em planejamento público, conforme está descrito na literatura especializada em gestão pública.

Existe a limitação, ainda, sobre captar a participação social durante as audiências públicas e elaboração desses PGs e dos PPAs. Faz-se necessário, em novos estudos, compreender de que forma as entidades não-governamentais LGBTQIAPN+, os conselhos municipais, gestores das pastas setoriais, o corpo técnico e os próprios chefes do executivo participaram e interagiram na sua construção. Uma outra investigação possível, a partir deste estudo, é captar os níveis de conhecimento que grupos, coletivos, ativistas, entidades não-governamentais e pesquisadores LGBTQIAPN+ possuem sobre os PGs e os PPAs, enquanto instrumentos no controle social e de reivindicações diante de suas pautas.

O trabalho contribui, principalmente, com o apontamento de documentos que poderão ser referências e explorados na elaboração de promessas e propositura de

políticas públicas a partir dos futuros Planos de Governo e PPAs, respectivamente. Atreve-se a ser um estudo, diante da lacuna existente, em cruzar as duas peças e sua interação em municípios do porte das capitais pesquisadas na arena de debate e atenção conferida às pautas da comunidade LGBTQIAPN+.

REFERÊNCIAS

- Abers, R. N., Silva, M. K., & Tatagiba, L. (2018). Movimentos sociais e políticas públicas: repensando atores e oportunidades políticas. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, (105) 15-46. <https://doi.org/10.1590/0102-015046/105>.
- Abers, R., Serafim, L., & Tatagiba, L. (2014). Repertórios de interação Estado-Sociedade em um Estado heterogêneo: A experiência na era Lula. *Dados*, 57(2), 325–357. <https://doi.org/10.1590/0011-5258201411>.
- Abrucio, F. L. (2007). Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. *Revista de administração pública*, 41, 67-86. <https://doi.org/10.1590/S0034-76122007000700005>.
- Aragão, E. O. F., & Nobrega, A. C. O. (2019). A preservação do direito à vida e uma discussão sobre o poder de legislar: a equiparação da transfobia e da homofobia ao racismo. *Revista Brasileira de Direitos e Garantias Fundamentais*, 5(2), 1-18. [10.26668/IndexLawJournals/2526-0111/2019.v5i2.5823](https://doi.org/10.26668/IndexLawJournals/2526-0111/2019.v5i2.5823).
- Aragusuku, H. A., & Lopes, M. (2016). Preconceito, discriminação e cidadania LGBT: Políticas públicas em Mato Grosso e no Brasil. *Aceno*, 3(5), 242-258. [10.48074/aceno.v3i5.3853](https://doi.org/10.48074/aceno.v3i5.3853)
- Araújo, J. M., Alves, J. A., & Besarria, C. N. (2013). O impacto dos gastos sociais sobre os indicadores de desigualdade e pobreza nos estados brasileiros no período de 2004 a 2009. *Revista de Economia Contemporânea*, 17(2), 249-275. <https://doi.org/10.1590/S1415-98482013000200003>.
- Associação Nacional de Travestis e Transexuais. (2022). *Dossiê assassinatos e violências contra travestis e transexuais brasileiras em 2022*. Bruna G. Benevides (Org) ANTRA. <https://antrabrasil.files.wordpress.com/2022/01/dossieantra2022-web.pdf>.
- Badgett, M. V., & Sell, R. (2018). *A set of proposed indicators for the LGBTI inclusion index*. <https://williamsinstitute.law.ucla.edu/publications/lgbti-inclusion-index/>.
- Badgett, M. V., Durso, L. E., & Schneebaum, A. (2013). *New patterns of poverty in the lesbian, gay, and bisexual community*. <https://williamsinstitute.law.ucla.edu/publications/new-patterns-lgb-poverty/>.

- Bandeira, L. M., & de Almeida, T. M. C. (2013). A transversalidade de gênero nas políticas públicas. *Revista do CEAM*, 2(1), 35-46. <https://www.mpmg.mp.br/data/files/8E/F7/3C/F3/DA44A7109CEB34A7760849A8/A%20transversalidade%20de%20genero%20nas%20politicass%20publicas.pdf>
- Barbosa, S. C. T. (2021). *Entre a concepção e o resultado: Modelos de gestão dos planos plurianuais como instrumentos de gestão da ação governamental*. IPEA. <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10578>.
- Barbosa, V. T., & dos Santos Costa, A. C. (2021). A percepção do impacto das eleições 2018 sobre a violência contra pessoas LGBT nos estados da Bahia, São Paulo e Rio de Janeiro. *CSONline-Revista Eletrônica de Ciências Sociais*, (33), 416-436. <https://doi.org/10.34019/1981-2140.2021.29394>.
- Barcelos, C. L. K. (2012). Governança orçamentária e mudança institucional: o caso da norma geral de direito financeiro-lei n 4.320/64. [Tese de Doutorado, Universidade de Brasília]. Repositório Institucional da UNB. <http://repositorio.unb.br/handle/10482/12572>.
- Bardin, L. (2011). *Análise de conteúdo*. Edições, 70.
- Barros, A. (2022). *Em pesquisa inédita do IBGE, 2,9 milhões de adultos se declaram homossexuais ou bissexuais em 2019*. Agência Nacional de Saúde. <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/>.
- Bergh, A., & Fink, G. (2008). Higher education policy, enrollment, and income inequality. *Social Science Quarterly*, 89(1), 217-235. <https://www.jstor.org/stable/42956264>.
- Borrillo, D. (2010). *Homofobia: História e crítica de um preconceito*. Autêntica.
- Bowen, G. A. (2009). Document analysis as a qualitative research method. *Qualitative research journal*, 9(2), 27-40. <https://doi.org/10.3316/QRJ0902027>.
- Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.
- Brasil. Presidência da República. Casa Civil. (1997). *Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997*. Estabelece normas para as eleições. Casa Civil. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504.htm.
- Briscoe, F., Chin, M. K., & Hambrick, D. C. (2014). CEO ideology as an element of the corporate opportunity structure for social activists. *Academy of Management Journal*, 57(6), 1786-1809. <https://www.jstor.org/stable/43589330>.
- Capella, A. C. N., & Brasil, F. G. (2015). Análise de políticas públicas: uma revisão da literatura sobre o papel dos subsistemas, comunidades e redes. *Novos estudos CEBRAP*, 57-76. <https://doi.org/10.1590/S0101-33002015000100003>.

- César, M. R. D. A., & Duarte, A. D. M. (2017). Governo e pânico moral: corpo, gênero e diversidade sexual em tempos sombrios. *Educar em Revista*, (66) 141-155. <https://doi.org/10.1590/0104-4060.54713>.
- Clark, G., & Barbosa, F. L. (2017). A (in)visibilidade da comunidade LGBT e o planejamento estatal. *Revista de Direito, Economia e Desenvolvimento Sustentável*, 3(1), 1-25. [https://doi.org/10.26668/IndexLawJournals/2526-0057/2017.v3i1.2019​;contentReference\[oaicite:0\]{index=0}​;contentReference\[oaicite:1\]{index=1}](https://doi.org/10.26668/IndexLawJournals/2526-0057/2017.v3i1.2019​;contentReference[oaicite:0]{index=0}​;contentReference[oaicite:1]{index=1}).
- Colgan, F., & McKearney, A. (2012). Visibility and voice in organisations: lesbian, gay, bisexual and transgendered employee networks. *Equality, Diversity and inclusion: an international journal*, 31(4), 359-378. 10.1108/02610151211223049.
- Controladoria Geral da União. (2015). *Manual da Metodologia para Avaliação da Execução de Programas de Governo*. CGU. <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/44969>
- Cooren, F. (2004). Textual agency: How texts do things in organizational settings. *Organization*, 11(3), 373-393. <https://doi.org/10.1177/13505084040419>.
- Costa, B. M., & Lima, M. L. C. (2021). Mapeamento de políticas públicas destinadas a pessoas LGBT: algumas conquistas e muitos desafios. *Revista Periódicus*, 3(16), 121-132. <https://doi.org/10.9771/peri.v3i16.36829>.
- Costa, G. P. C. L. D., & Gartner, I. R. (2017). O efeito da função orçamentária alocativa na redução da desigualdade de renda no Brasil: uma análise dos gastos em educação e saúde no período de 1995 a 2012. *Revista de Administração Pública*, 51, 264-293. <https://doi.org/10.1590/0034-7612155194>.
- Couto, L. F., & Cardoso, J. C., Jr. (2020). *A função dos planos plurianuais no direcionamento dos orçamentos anuais: Avaliação da trajetória dos PPAS no cumprimento da sua missão constitucional e o lugar do PPA 2020-2023* (Texto para Discussão nº 2549). Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. <https://hdl.handle.net/10419/240744>.
- Cowell, F. A. (2011). *Measuring inequality* (3ª ed.). Oxford University Press.
- Dagnino, R., & Cavalcanti, P. A. (2013). O círculo vicioso da gestão pública brasileira. *Expediente*, 132.
- Delgado, A. L. M., Gatto, C. I., Reis, M. S., & Alves, P. A. (Orgs.). (2016). *Gestão de políticas públicas de direitos humanos – coletânea*. Enap.
- Easton, D., & Framework, A. (1965). *For Political Analysis*. Prentice-Hall.
- European Union Agency for Fundamental Rights. (2024). *About FRA*. <https://fra.europa.eu/en/about-fra>.

- Eurosurveillance editorial team. (2013). The European Union Agency for Fundamental Rights publishes the European Union lesbian, gay, bisexual and transgender survey. *Eurosurveillance*, 18(22), 20492.
- Feitosa, C. (2019). Políticas públicas LGBT no Brasil: um estudo sobre o Centro Estadual de Combate à Homofobia de Pernambuco. *Sexualidad, Salud y Sociedad*, (32), 90-118. <https://doi.org/10.1590/1984-6487.sess.2019.32.06.a>.
- Ferreira, B. D. O., & Nascimento, M. (2022). A construção de políticas de saúde para as populações LGBT no Brasil: Perspectivas históricas e desafios contemporâneos. *Ciência & Saúde Coletiva*, 27, 3825-3834. <https://doi.org/10.1590/1413-812320222710.06422022>.
- Garcia, C. D. L., Albuquerque, G. A., Drezett, J., & Adami, F. (2016). Saúde de minorias sexuais do nordeste brasileiro: Representações, comportamentos e obstáculos. *Revista Brasileira de Crescimento e Desenvolvimento Humano*, 26(1), 95-100. <https://doi.org/10.7322/jhgd.110985>.
- Ghio, A., McGuigan, N., & Powell, L. (2023). The queering accounting manifesto. *Critical Perspectives on Accounting*, 90, 102395. <https://doi.org/10.1016/j.cpa.2021.102395>
- Giacomoni, J. (2023). *Orçamento público*. Atlas.
- Gontijo, F. (2021). Diversidade sexual e de gênero, estado nacional e biopolítica no sul global: lições da África. *Anuário Antropológico*, 46(2), 66-96. <https://doi.org/10.4000/aa.8318>.
- Grupo Gay da Bahia (2021). *Mortes e violências contra LGBTI+ no Brasil*. GGB. <https://observatoriomorteseviolenciaslgbtibrasil.org/wp-content/uploads/2022/05/Dossie-de-Mortes-e-Violencias-Contra-LGBTI-no-Brasil-2021-ACONTECE-ANTRA-ABGLT-1.pdf>.
- Hinkson, K. (2021). The colorblind rainbow: Whiteness in the gay rights movement. *Journal of Homosexuality*, 68(9), 1393-1416. 10.1080/00918369.2019.1698916.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2022). *IBGE divulgará em maio PNS com pergunta sobre orientação sexual*. IBGE. <https://www.ibge.gov.br/novo-portal-destaques/33302-ibge-divulgara-em-maio-pns-com-pergunta-sobre-orientacao-sexual.html>
- Jannuzzi, P. D. M. (2018). A importância da informação estatística para as políticas sociais no Brasil: Breve reflexão sobre a experiência do passado para considerar no presente. *Revista Brasileira de Estudos de População*, 35(01), e0055. <https://doi.org/10.20947/S0102-3098a0055>.
- Jha, R., Biswal, B., & Biswal, U. D. (2001). *An empirical analysis of the impact of public expenditures on education and health on poverty in Indian states* [Discussion

Paper, 998]. Queen's Institute for Economic Research. https://crawford.anu.edu.au/acde/asarc/pdf/papers/2001/WP2001_05.pdf.

Junqueira, R. D. (2008). O reconhecimento da diversidade sexual e da homofobia no contexto escolar. In I. M. Gentle, M. de N. T. Zenaide, & V. M. G. Guimarães (Eds.), *Gênero, diversidade sexual e educação: Conceituação e práticas de direito e políticas públicas*. Ed. Universitária UFPB.

Kollman, K., & Waites, M. (2009). The global politics of lesbian, gay, bisexual and transgender human rights: An introduction. *Contemporary politics*, 15(1), 1-17. <https://doi.org/10.1080/13569770802674188>.

Krawczyk, N. (1999). A gestão escolar: Um campo minado... Análise das propostas de 11 municípios brasileiros. *Educação & Sociedade*, 20, 112-149. <https://doi.org/10.1590/S0101-73301999000200005>.

Labuschagne, A. (2003). Qualitative research: Airy fairy or fundamental. *The Qualitative Report*, 8(1), 100-103. 10.46743/2160-3715/2003.1901.

Lima, L. L., Lui, L., Biasi Ruiz, K. P., Dias, G. V. R. S., Papi, L. P., & Demarco, D. J. (2020). Plano Plurianual como proxy para medir capacidades estatais: um estudo sobre o planejamento governamental nos municípios da região metropolitana de Porto Alegre. *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 12, 1-16 <https://doi.org/10.1590/2175-3369.012.e20190147>.

Lynn Jr, L. E. (1980). Interview: Crafting Policy Analysis for Decision Makers. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 2(3), 85-90. <https://www.jstor.org/stable/3325905>.

Matta, T. F., Taquette, S. R., Souza, L. M. B. D. M., & Moraes, C. L. D. (2021). Diversidade sexual na escola: Estudo qualitativo com estudantes do ensino médio do município do Rio de Janeiro, Brasil. *Cadernos de Saúde Pública*, 37, e00330820. <https://doi.org/10.1590/0102-311X00330820>.

McFadden, C., & Crowley-Henry, M. (2017). 'My People': the potential of LGBT employee networks in reducing stigmatization and providing voice. *The International Journal of Human Resource Management*, 29(5), 1056-1081. 10.1080/09585192.2017.1335339.

Mello, L., Avelar, R. B. D., & Maroja, D. (2012). Por onde andam as políticas públicas para a população LGBT no Brasil. *Sociedade e Estado*, 27, 289-312. <https://doi.org/10.1590/S0102-69922012000200005>.

Mello, L., Brito, W., & Maroja, D. (2012). Políticas públicas para a população LGBT no Brasil: notas sobre alcances e possibilidades. *Cadernos Pagu*, (39) 403-429. <https://doi.org/10.1590/S0104-83332012000200014>.

- Mello, L., Brito, W., & Maroja, D. (2012). Políticas públicas para a população LGBT no Brasil: notas sobre alcances e possibilidades. *Cadernos Pagu*, (39) 403-429. <https://doi.org/10.1590/S0104-83332012000200014>.
- Montenegro, M., Herrera, L. C., & Torres-Lista, V. (2020). The rights of LGBTIQ+ people, gender agenda and equality policies. *Encuentros*, 11, 9-23.
- Mota, M. F., Feldens, D. G., & de Melo, L. J. F. (2017). A legitimidade da população LGBT aos direitos sexuais para uma cidadania plena. *Interfaces Científicas-Humanas e Sociais*, 6(2), 77-86. <https://doi.org/10.17564/2316-3801.2017v6n2p77-86>.
- Ng, E. S., & Rumens, N. (2017). Diversity and inclusion for LGBT workers: Current issues and new horizons for research. *Canadian Journal of Administrative Sciences*, 34(2), 109-120. 10.1002/CJAS.1443.
- Oliveira Duarte, M. J., & Oliveira, D. F. S. (2021). LGBTQI+, vidas precárias e necropolítica em tempos da Covid-19: A interseccionalidade e a teoria queer em cena. *Revista Em Pauta: Teoria Social e Realidade Contemporânea*, (48), 153-168. <https://doi.org/10.12957/rep.2021.60303>.
- Oliveira, S. K. (2024). Do tabu à tolerância: Reflexões críticas sobre a compreensão da diversidade sexual e de gênero. *Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação*, 10(1), 607-614. <https://doi.org/10.51891/rease.v10i1.12941>.
- Organização das Nações Unidas. (2015). *Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil*. <https://brasil.un.org/pt-br>. <https://brasil.un.org/pt-br> (Original work published 2023).
- Paula, A. (2024). A importância das discussões de gêneros e sexualidades na educação: Fortalecendo o combate ao conservadorismo. *Revista Brasileira de Estudos da Homocultura*, 7(22), 1-27. <https://periodicoscientificos.ufmt.br/ojs/index.php/rebeh/article/view/15963/13516>.
- Paula, C. E. A., Silva, A. P. D., & Bittar, C. M. L. (2017). Vulnerabilidade legislativa de grupos minoritários. *Ciência & Saúde Coletiva*, 22, 3841-3848. <https://doi.org/10.1590/1413-812320172212.24842017>.
- Pereira, D. de J., Bezerra Filho, J. E., & Tavares, M. F. N. (2023). Planos plurianuais e sua estrutura: um estudo das capitais brasileiras e os requisitos identificados em suas bases estratégicas e programáticas. *Revista Brasileira de Contabilidade*, 259, 33-49. https://cfc.org.br/wp-content/uploads/2023/03/RBC259_jan_fev.pdf.
- Pereira, F. C. (2017). Barreiras à ambição e à representação política da população LGBT no Brasil. *Revista Ártemis: Estudos de Gênero, Feminismo e Sexualidades*, 24(1). 120–131. <https://doi.org/10.22478/ufpb.1807-8214.2017v24n1.35710>.

- Pereira, M. M. (2020). Bringing governments back in: the chief executive and the outcomes of LGBT institutional activism (2003-2014). *Sociologias*, 22(53), 228-263. <https://doi.org/10.1590/15174522-95594>
- Peters, B. G. (1986). *American public policy*. Chatham House.
- Pinheiro, L. S., Fontoura, N. D. O., Querino, A. C., Bonetti, A. D. L., & Rosa, W. (2009). *Retrato das desigualdades de gênero e raça* (3ª ed.). Ipea; SPM; UNIFEM. https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3223/1/Livro_RetratoDesigual.pdf
- Procopiuck, M., Machado, E. T., Rezende, D. A., & Bessa, F. L. B. N. (2007). O Plano Plurianual Municipal no sistema de planejamento e orçamento brasileiro. *Revista do Serviço Público*, 58(4), 397-415. <https://doi.org/10.21874/rsp.v58i4.181>.
- Quirino, F. A. (2022). *Propostas eleitorais podem influenciar a formação de políticas públicas? Análise dos programas de governo dos presidentiáveis que foram ao segundo turno nas eleições de 2010 a 2018* [Trabalho de Conclusão de Curso, Universidade de Brasília]. https://bdm.unb.br/bitstream/10483/34178/1/2022_FranciscoAlvesQuirino_tcc.pdf (unb.br).
- Ramos, M. P., & Schabbach, L. M. (2012). O estado da arte da avaliação de políticas públicas: Conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. *Revista de administração pública*, 46, 1271-1294. <https://doi.org/10.1590/S0034-76122012000500005>.
- Ramos, S., & Carrara, S. (2006). A constituição da problemática da violência contra homossexuais: A articulação entre ativismo e academia na elaboração de políticas públicas. *Physis: Revista de saúde coletiva*, 16, 185-205. <https://www.scielo.br/j/physis/a/SXSFnDMKdGHG5yYTDyGLTwG/?format=pdf&lang=pt>.
- Rede Nacional de Pessoas Trans. (2022). *Registro nacional de assassinatos e violações de Direitos Humanos das pessoas trans no Brasil*. https://defensoria.mg.def.br/wp-content/uploads/2023/01/DOSSIE2023_REDUZIDO.pdf.
- Rezende, D. A., & Guagliardi, J. A. (2008). Planejamentos municipais, gestão de prefeituras e tecnologia da informação: estudos de casos em pequenos municípios paranaenses. *Revista de Ciências da Administração*, 10(22), 186-211. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4000516.pdf>.
- Rodrigues, J. P. R. (2021). A População LGBTI e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável nos Países-Membros do MERCOSUL. *Cadernos Eletrônicos Direito Internacional sem Fronteiras*, 3(1), e20210108-e20210108. <https://doi.org/10.5281/zenodo.4960807>.

- Salles, N., & Guarnieri, F. (2019). Estratégia eleitoral nos municípios brasileiros: Componente programático e alinhamento partidário. *Revista de Sociologia e Política*, 27(72), e001. <https://doi.org/10.1590/1678-987319277201>.
- Santos, G. G. D. C. (2016). Movimento LGBT e partidos políticos no Brasil. *Revista Semestral do Departamento e do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UFSCar*, 6(1), 179. <https://www.contemporanea.ufscar.br/index.php/contemporanea/article/view/393>.
- Silva, A. M., Jr. (2014). As minorias sexuais e as políticas públicas do governo federal: entre avanços e retrocessos. *Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas*, 1(2), 21-54. <https://doi.org/10.25245/rdspp.v1i2.11>.
- Silva, A. L. R., Finkler, M., & Moretti-Pires, R. O. (2019). Representações sociais de trabalhadores da atenção básica à saúde sobre pessoas LGBT. *Trabalho, Educação e Saúde*, 17(2), e0019730. <https://doi.org/10.1590/1981-7746-sol00197>.
- Souza, C. (2006). Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, 8(16), 20-45. <https://doi.org/10.1590/S1517-45222006000200002>.
- Tesser Júnior, Z. C., & Kovaleski, D. F. (2018). A invisibilidade das pessoas LGBT na atenção à saúde. In G. L. A. Figueiredo, C. H. G. Martins, & M. Akerman (Eds.), *Vulnerabilidades e Saúde: Grupos em cena por visibilidade no espaço urbano* (pp. 113-131). Hucitec.
- The Trevor Project. (2021). National Survey on LGBTQ Youth Mental Health 2021 [Relatório]. <https://www.thetrevorproject.org/survey-2021/#:~:URL%3A%20https%3A%2F%2Fwww.thetrevorproject.org%2Fsurvey,100>
- Thoenig, J. C. (2000). A avaliação como conhecimento utilizável para reformas de gestão pública. *Revista do Serviço Público*, 51(2), 54-71. <https://doi.org/10.21874/rsp.v51i2.325>
- Tribunal de Contas da União. (2020). *Referencial de controle de políticas públicas* [Cartilha]. TCU. <https://portal.tcu.gov.br/referencial-de-controle-de-politicas-publicas.htm>.
- Tribunal Superior Eleitoral. (2015). *Resolução nº 23.455, de 15 de Dezembro de 2015*. Dispõe sobre a escolha e o registro dos candidatos nas eleições de 2016. TSE. <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2015/resolucao-no-23-455-de-15-de-dezembro-de-2015>.
- Vainer, A., Albuquerque, J., & Garson, S. (2001). *Manual de elaboração: O passo a passo da elaboração do PPA para municípios*. Ministério do Planejamento e Orçamento.

- Viana, N. C. (2014). Orçamento Público: Modelos, desafios e crítica. *Revista de Políticas Públicas*, 18(1), 45-57. <https://doi.org/10.18764/2178-2865.v18n1p45-57>.
- Vieira Filho, M. J. (2022). *Eleições 2022: O que as propostas de governo dos presidentiáveis apresentam sobre diversidade sexual e de gênero?* [Cartilha]. Universidade Federal do Paraná, Sistema de Bibliotecas – Biblioteca de Ciências Jurídicas, 26.
- Williams Institute. (2020). *LGBT youth population in the United States*. <https://williamsinstitute.law.ucla.edu/publications/lgbt-youth-pop-us/>
- Wolochn, R. F. (2016). Os programas de governo dos candidatos e o acesso à informação. *Pensamento & Realidade*, 31(4), 95-111. <https://revistas.pucsp.br/index.php/pensamentorealidade/article/view/30310/22122>.

Capítulo 2

PROPOSTA DE LEI ESTADUAL PARA O FUTURO: DIRETRIZES PARA PLANOS PLURIANUAIS

RESUMO

A não regulamentação, mediante lei complementar, sobre a estrutura mínima a ser observada nos Planos Plurianuais (PPAs) é pauta legislativa em debate e que se arrasta desde a Constituição Federal de 1988. Diante disso, o presente artigo tecnológico tem por objetivo propor minuta de lei Estadual que regulamente o PPA com elementos mínimos na sua elaboração. Aglutinou-se itens oriundos das Propostas de Lei Complementar nº 229 de 2009 e de nº 295 de 2016, no intuito de que os municípios, mediante suas competências legislativas, construam um Plano Plurianual adequado à compreensibilidade e participação cidadã. Espera-se que, com a minuta apresentada, os entes estaduais e seus diversos atores políticos e sociais consigam planejar suas políticas públicas no médio prazo, atentos aos princípios constitucionais e com a qualidade que se espera de uma peça orçamentária de caráter democrático e estratégico para a sociedade, como é o caso do Plano Plurianual. A presente proposta está posta de modo sugestivo, deixando a cargo dos entes sua análise e aplicação na modernização de seu Plano Plurianual.

Palavras-chave: Planos Plurianuais; orçamentos municipais; normatização do PPA.

1 DIAGNÓSTICO SOBRE OS PROBLEMAS DOS PLANOS PLURIANUAIS

Na Administração Pública brasileira muitas são as questões previstas constitucionalmente e sem celeridade no legislativo para sua implementação. Nessa seara insere-se a não regulamentação do Plano Plurianual (PPA). O processo de legislar de modo complementar a estrutura do PPA se arrasta desde a Constituição

Federal (CF) de 1988 até os dias atuais. Assim, existe a expectativa pela sociedade que a peça orçamentária cumpra seu papel enquanto instrumento de orçamentação constitucional, social-democrática e estratégica na implementação e acompanhamento das políticas públicas (Fernando & Paulo, 2010).

De acordo com a Constituição Federal de 1988 e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, o Plano Plurianual compreende instrumento orçamentário de planejamento em que constará de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada (Brasil, 1988; Brasil, 2000).

Ainda no artigo 165 da Constituição Federal de 1988, além do PPA, estão previstas a obrigatoriedade de que sejam elaboradas a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei de Orçamento Anual no planejamento dos entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). Fato é que até a presente data não existe lei complementar que oriente os entes federativos e seus gestores sobre o que deve ser observado quando da sua elaboração, implementação e avaliação. Ademais, é necessário destacar que a ineficiência, em grande parte, da gestão pública, se dá pela inobservância de um PPA estruturado e capaz de apresentar as reais propostas estratégicas de um governo no médio prazo (Pereira et al., 2023).

O Plano Plurianual deve estar integrado a todas as demais peças de planejamento de um ente Estadual, dentre elas os Planos Setoriais, Plano de Governo e quaisquer outras peças que sejam confeccionadas no intuito de planejamento do ente federativo. A existência do PPA é essencial para garantir que, de forma mínima, ocorra a continuidade de ações vultuosas e de impacto, no médio prazo, para toda a

sociedade (Giacomoni, 2004; Abrucio, 2007; Rezende & Gugliard 2008; Rezende & Guagliardi, 2008; Giacomoni 2023; Lima et al., 2020).

Em uma tentativa de tratar sobre o ciclo orçamentário, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Brasil, 2000) e a Lei de Acesso à Informação (Brasil, 2011) permitiram que a sociedade acompanhasse os atos públicos de forma transparente e participativa, contudo, o artigo 3º da LRF foi vetado, deixando lacunas específicas a serem observados pelos gestores públicos no momento da elaboração dos seus PPAs. Portanto, o presente estudo tem por objetivo propor minuta de projeto de lei para que os legisladores, mediante suas competências constitucionais e legais, regulamentem a estrutura mínima do PPA nos seus respectivos estados.

Assim, a presente proposta de minuta de lei antecipa-se ao propor ato regulatório, uma vez que o legislador federal, em parecer anexado ao PLP² 295/2016, explicita que caberá, mesmo com vigência da futura lei complementar, aos entes federativos legislar suas particularidades por meio de emendas às constituições estaduais, matéria detalhada sobre o PPA.

Para construção da minuta, foi necessário identificar como os Tribunais de Contas apresentam orientações para que os diversos entes elaborem o PPA. Investigou-se a tramitação e o conteúdo existente nos Projetos de Lei (PLP) 229/2009 e o (PLP) 265/2016, bem como quais elementos eles apresentam para elaboração, execução e acompanhamento do PPA pelos entes federativos. Após essas etapas, apresenta-se a minuta de projeto lei a ser implementada pelos estados e que coaduna

² Nomenclatura assumida pelo Senado Federal e as Câmara dos Deputados para sigla de Projetos de Leis Complementares.

elementos suprimidos pelo legislador nos projetos de lei em andamento, bem como com a inclusão de elementos em seus artigos que aproximam o PPA da realidade de peça orçamentária estratégica.

Dessa forma, o presente estudo recomenda às casas legislativas dos estados proposta de norma para regulamentação do PPA de modo constitucional, social, democrático e com a efetiva participação de toda a sociedade (Giacomoni, 2004; Lima et al., 2020; Pereira et al., 2023).

2 A INADEQUAÇÃO DO PPA AOS MOLDES INTERNACIONAIS E ÀS RECOMENDAÇÕES TÉCNICAS NO BRASIL

De acordo com o Banco Mundial (BM), em seu relatório *Beyond the Annual Budget* (2012)³, 132 países já adotam o modelo orçamentário plurianual ou denominados *Medium Term Framework (MTF)*. No início da década de 90, esse número era de apenas 11 países; para o Banco Mundial, o Brasil só passa a integrar essa lista a partir do ano de 2001 (ano em que a LRF entra em vigência). Sendo assim, internacionalmente, no Brasil, a orçamentação está definida de forma plurianual, ou seja, ela deve ser pensada e elaborada em um médio prazo e não apenas anualmente (Banco Mundial, 2012).

Os MTFs traduzem os objetivos e restrições macro-orçamentais em agregados orçamentais mais amplos, bem como em planos de despesas pormenorizados por setor. A lógica desse modelo orçamental é permitir que os governos incorporem os desafios fiscais futuros nos orçamentos anuais, reduzindo assim o foco,

³ O Banco Mundial não emitiu novo relatório até a presente data.

indevidamente, em objetivos de curto prazo (Vlaicu et al., 2014). Para o Banco Mundial, o PPA não se configura como a peça que se enquadra nos moldes de um MTF, pois pode ser alterado numa base anual e, por conseguinte, as suas dotações orçamentárias plurianuais indicativas não são vinculativas, o que fragiliza a sua eficácia enquanto instrumento estratégico de recursos.

Na concepção de MTF, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) destaca o BM, é a peça orçamentária brasileira que inclui o Brasil na lista de países que possuem planeamento orçamentário de forma plurianual, isso porque na própria LRF o artigo 3º, que trataria especificamente sobre o PPA, sofreu veto e aguarda até o momento norma regulatória (Banco Mundial, 2012). Cabe ressaltar que a definição internacional não é a mesma já pétreia, desde a Constituição Federal de 1988, em que a tríade orçamentária nasce com o propósito plurianual.

Para o Banco Mundial, é por meio da LDO que constam as definições de metas de receita, despesa e equilíbrio fiscal em uma estrutura móvel de três anos, fato que classifica a orçamentação no Brasil como um MTF. Continua o relatório que, embora o objetivo do PPA possa servir de base para a vinculação aos orçamentos anuais, essa integração não foi bem-sucedida e as prioridades e alocações de recursos definidas no PPA não se refletiram nos orçamentos anuais. Importante destacar que, de acordo com a definição de um MTF, que existe a falta de aplicabilidade do PPA e sua força vinculativa, consequentemente a LDO e a LOA podem sofrer alterações e impactar no que fora construído através do PPA (Banco Mundial, 2012).

Cada país adotante do modelo plurianual vai regulamentar como se processará em médio prazo a sua orçamentação, porém a ideia central é que tal modelo sirva para dar qualidade aos gastos públicos, seja utilizado como ferramentas estratégicas

no setor público, identifique prioridades em médio prazo, além de uma melhor integração entre o que se planeja e o que se orça, com vistas ao equilíbrio fiscal.

Apesar das críticas tecidas pelo Banco Mundial sobre o PPA, cabe salientar que o PPA não está posto, no Brasil, como um documento facultativo aos entes municipais, ele é um documento constitucional, obrigatório e indispensável como iniciativa do poder executivo. Tal lacuna acomete a orçamentação no Brasil, fragilizando-a diante dos próprios ditames constitucionais quando prevê um fluxo orçamentário, além de o desalinhar em conceituação internacional ao que de fato é um planejamento orçamentário plurianual (Giacomoni, 2004; Paulo, 2010; Santos et al., 2017).

Somente a partir de sua existência, enquanto norma, que emanarão as orçamentações anuais e todas as demais leis instituídas estarão submetidas a ele. Assim, o legislador constituinte conferiu o topo hierárquico ao PPA e estabeleceu que, minimamente, deverá constar na lei que o instituir, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e delas decorrentes, além das relativas aos programas de duração continuada (Brasil, 1998).

Diante disso, ratifica-se o que Santos (2014) e Rezende e Cunha (2013) afirmam que a orçamentação no Brasil não tem cumprido seu papel junto à sociedade, que é servir de controle dos gastos públicos, a começar pela própria não regulamentação do PPA, peça da alta hierarquia orçamentária e que tem caráter obrigatório constitucional. Os autores compreendem que a partir do regramento de tal peça orçamentária, o processo orçamentário brasileiro expressará as prerrogativas previstas para uma orçamentação plurianual eficiente e que é melhorar a alocação

dos recursos públicos de modo racional e garantir a satisfação social com total transparência (Santos, 2014; Rezende & Cunha, 2013).

Para Giacomoni (2004) o PPA carece ser regulado em lei complementar específica e sem a obrigatoriedade de tratá-lo juntamente com os outros conteúdos orçamentários, para o autor pode existir uma única lei complementar geral sobre o tema. Da mesma forma, os Tribunais de Contas dos Estados do Espírito Santo, Pernambuco e Piauí publicaram, no ano de 2021, cartilhas específicas sobre o PPA para os seus jurisdicionados e com tais orientações traçadas de forma pedagógica, já podem auxiliar os entes sob sua jurisdição a elaborar e implementar com qualidade a peça que ocupa o topo hierárquico de orçamentação.

No contexto das escritas científicas, em sua grande maioria, para os aspectos conceituais e/ou particulares do PPA, enquanto peça de planejamento estratégico de cunho relevante na gestão pública, mas ainda sem um formato que se possa debruçar com métricas mensuráveis para projeções ou mesmo conclusões sobre sua eficácia na gestão pública. Como aponta o trabalho de Giacomoni (2004), a inexistência de disposições interpretadoras do texto constitucional, denotada por conceitos e definições, bem como a falta de normas orientadora de uma metodologia, impacta diretamente nas dúvidas, dificuldades e limitações e se verifica na efetiva utilização do instrumento.

3 PERCURSO METODOLÓGICO

Para construção da minuta foi necessário, inicialmente, realizar buscas junto aos 28 sites dos Tribunais de Contas dos Estados, dos quatro Tribunais de Contas dos Municípios e dois Tribunais de Contas do Município existentes no país, suportado

pela escrita técnica e científica, dos seguintes descritores: “Planos Plurianuais Municipais”; “Cartilha sobre PPA”; “Manual de Elaboração do PPA”; “Instrução Técnica sobre PPA”; “Ofício sobre PPA”; “Orientação Técnica sobre PPA”. O intuito foi investigar o que há de orientações por parte dos órgãos de controle externo sobre como os entes devem elaborar o PPA.

Os achados permitiram visualizar quais orientações estão sendo conferidas pelos órgãos de controle externo diante da não existência de lei que oriente a estrutura mínima de PPA. Foi possível visualizar quais orientações técnicas têm sido conferidas aos entes (estado e municípios) brasileiros sobre a elaboração dos seus PPAs.

O presente trabalho contou, ainda, com uma investigação documental dos Projetos de Lei 229 de 2009 e o 265 de 2016, ambos em tramitação junto à Câmara dos Deputados e do Senado, e que versam sobre Finanças Públicas, com tópico específico sobre os elementos mínimos a serem verificados quanto à elaboração dos Planos Plurianuais. Para essa etapa, fez-se necessário uma análise detalhada do que as propostas de lei versam sobre a estrutura a ser observada no PPA e, em seguida, uma análise comparativa dos pontos similares e distintos; verificou-se, ainda, os encaminhamentos de ambas e os documentos constantes nas propostas para sua sustentação.

Buscou-se, também, com base na literatura existente e outros documentos técnicos sobre o tema, a fim de subsidiar os elementos necessários para a minuta do projeto de lei que efetivem o PPA como peça orçamentária plurianual e que, dessa forma, cumpra seu papel estratégico na gestão de políticas públicas dos entes do Brasil. A entrega, ao final de todas essas etapas, foi a elaboração de uma minuta

sugerida para um Estado fictício e com recomendações para melhorias em seu processo de elaboração do PPA.

3.1 DAS SUGESTÕES PROPOSTAS PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS SOBRE O PPA: DA ANÁLISE NOS *SITES* INSTITUCIONAIS

Os Tribunais de Contas possuem competência de fiscalização e diante disso foi realizado apanhado de todo tipo de posicionamento técnico emitido por eles no intuito de orientar seus jurisdicionados acerca dos elementos a constarem nos PPAs, Figura 11.

MATERIAL E OU ORIENTAÇÃO TÉCNICA ENCONTRADO SOBRE PPA		Cursos sobre PPA, Webinares, Reuniões e Encontros similares sobre PPA	Emissão de Nota Técnica, matérias, artigos técnicos sobre o PPA.	Elaboração de Cartilha, Manual ou material didático-pedagógico sobre PPA	Nada encontrado
TRIBUNAIS DE CONTAS	DO MUNICÍPIO	-	-	-	São Paulo e Rio de Janeiro
	DOS MUNICÍPIOS	Bahia, Goiás e Pará	-	-	-
	DE ESTADOS	Amapá, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Paraíba, Paraná, Rondônia e Tocantins	Amazonas, Mato Grosso e Pernambuco.	Espírito Santo, Pernambuco, Piauí e São Paulo.	Alagoas, Ceará, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Roraima, Santa

					Catarina, Sergipe.
--	--	--	--	--	-----------------------

Figura 11: Material Técnico sobre PPA disponibilizado pelos Tribunais de Contas.

Fonte: Dados da pesquisa (2024).

A pesquisa foi feita através da aba “busca” constantes nos sites dos Tribunais de Contas, verificou-se o que esses órgãos disponibilizaram de materiais ou orientações, até o momento da realização da pesquisa, para os entes sobre o tema PPA.

Coletou-se todos os materiais técnicos e ou orientações disponíveis e a partir disso foi possível identificar que apenas quatro Tribunais disponibilizam material de apoio sobre o PPA, sendo eles: Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, Pernambuco, Piauí e São Paulo. No caso do Manual de São Paulo, ele trata de todo o processo de planejamento público e não especificamente sobre o PPA, diferente dos outros três.

Um ponto observado durante a coleta dos dados diz respeito aos períodos em que esses materiais/orientações técnicos foram disponibilizados pelos Tribunais de Contas pesquisados. Por exemplo, o evento realizado com referência mais antiga foi o do Tribunal de Contas do Estado da Bahia em 2009. Por sua vez os Tribunais de Contas de Estado do Maranhão, Paraíba, Paraná e Rondônia tem uma disponibilização recorrente, porém espaçados entre os anos de 2011 até 2021.

Um outro detalhe identificado diz respeito à não disponibilidade nos endereços eletrônicos dos materiais utilizados nos cursos ou *webinars* realizados, fato que

permitiria acesso a diretrizes dos elementos a serem observados pelos entes e seus técnicos responsáveis, quando da elaboração de seus PPAs. Ao mesmo tempo, foram encontradas Notas Técnicas disponibilizadas nos Tribunais de Contas do Estado do Amazonas e Pernambuco, além dos Manuais Técnicos dos Tribunais do Estado do Espírito Santo, Piauí, Pernambuco e São Paulo. Para os entes pertencentes a esses últimos Tribunais, percebe-se que, além do que dita a Constituição Federal, os entes passam a dispor de elementos mínimos que se espera observar quando da elaboração de suas leis de instituição do PPA.

Os órgãos de controle externo, neste caso, os Tribunais de Contas, emergem como atores controladores no reconhecimento da importância do PPA no processo orçamentário; a disponibilização de materiais didáticos, realização de cursos, reuniões, *webinars*, normas específicas de fiscalização e orientações sobre como elaborar, implementar, acompanhar e avaliar os PPAs servirão como material suporte para seus jurisdicionados. Assim, até que se tenha vigente uma norma regulatória para elaboração do PPA, os entes dependerão de ações contínuas e com teor técnico para estabelecerem os elementos a constarem nos seus PPAs.

3.2 DOS PROJETOS DE LEI 229/2009 E O PROJETO DE LEI (PLP) 295/2016: SIMILARIDADES E INCOMPLETUDES

Encontra-se em andamento junto ao Legislativo Federal o Projeto de Lei Complementar (PLP) 295/2016 com o propósito de estabelecer as normas gerais sobre o planejamento, orçamento, fundos, contabilidade, controle e avaliação na administração pública. Antes dele estava em tramitação o PLP 229 de 2009, cujo objetivo era regulamentar a nova gestão pública. Por entendimento legislativo, o PLP 295 de 2016 absorveu itens do PLP 229 de 2009 e é aquele que segue como proposta

a ser votada e que regulamentará os Planos Plurianuais dos entes federativos no Brasil.

Importa salientar que o Projeto de Lei 295/2016 busca revisar o que estava proposto no Projeto de Lei 229/2009, porém não constam apenas a matéria relativa ao Plano Plurianual, posto que contempla desde o planejamento orçamentário até o processo contábil. Os capítulos analisados relativos ao Plano Plurianual, Figura 12, são aplicáveis a todos os entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), porém nessa análise fixou-se especificamente elementos que fossem aplicáveis aos estados e suas especificidades.

ESTRUTURA NOS PLPs	PLP 229/2009	PLP 295/2016
1. Quantidade de Capítulos	2 (II e III)	2 (II e III)
2. Quantidade de Artigos	11 Artigos (art. 9º ao art. 19º)	Seis artigos (art. 6º ao art. 11)
Previsões Constitucionais (art. 165, § 1º)	PL 229/2009	PL 295/2016
1. Regionalização	Menciona em termos gerais de Planejamento	Menciona informando a necessidade de diagnóstico regionalizado
2. Diretrizes	Menciona detalhadamente de conceitos e aplicabilidade	Menciona em termos gerais de Planejamento
3. Metas	Menciona em Termos Gerais de Planejamento e explicita a necessidade de quadro demonstrativo de metas apresentadas.	Menciona em Termos Gerais de Planejamento
4. Despesas de Capital	Menciona em termos gerais e as conceitua	Menciona a necessidade de quadro de receitas e despesas, estas em termos gerais, para o período compreendido do PPA.

5. Despesas Outras para Programas Continuados	Deixa clara a necessidade de estabelecer as despesas correntes para manutenção de atividades de cunho continuado	Não explícita
INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES A CONSTAREM NO PPA	PLP 229/2009	PLP 295/2016
1. Plano de Governo e outros Planos de Planejamento para os entes.	Alinhamento do PPA ao Plano de Governo como base	Alinhamento do PPA ao Plano de Governo como base
2. Outras Informações Adicionais	Demonstrativos, como forma de aglutinar programas, descritos, objetivos e metas, além da regionalização desses.	Trata como diagnóstico as questões regionais e setoriais; quadros demonstrativos, tabelas e outras informações que irão compor.
3. Prazo de Encaminhamento	15 de abril do primeiro ano de mandato	30 de abril do primeiro ano de mandato
4. Custos	Explicitação dos Custos de programas e quantificação de suas metas através dos indicadores	Menciona que o documento traga informações gerais que o executivo considere como necessário: quadro, tabelas e quaisquer outras informações (sem explicitação do que necessariamente deveria conter)
5. Prospecção de Cenário futuro	Cenário fiscal prospectivo, para um período de, pelo menos, dez exercícios financeiros, a contar daquele de início de vigência do plano, compreendendo projeções que indiquem a estratégia fiscal de longo prazo. O PLP exclui dessa obrigatoriedade aqueles municípios com menos de 100 mil habitantes.	O plano plurianual da União conterá Anexo de Política Fiscal, que estabelecerá os objetivos de longo prazo da estratégia fiscal, bem como cenário fiscal prospectivo.

Figura 12: Análise comparativa entre o PLP 229/2009 e o PLP 295/2016

Fonte: elaborado pelo autor a partir da Constituição Federal, Lei de Responsabilidade Fiscal, PLPs 229/2009 e 295/2016 (2024).

É perceptível a sintetização ocorrida na incorporação do PLP 229/2019 ao PLP 295/2016. O PLP 295/2016 reduz de onze para seis artigos nos dois capítulos que

tratam especificamente sobre o tema Planos Plurianuais e, conforme parecer apensando do relator, tal medida de simplificação visa a flexibilização da norma complementar, de modo que os entes possam regular especificidades não abarcadas pela futura lei.

A ressaltar que nos preocupamos também em reduzir o nível de detalhamento dos dispositivos, de forma a preservar alguma flexibilidade aos entes da Federação, bem como eliminar matéria de menor amplitude, que possa ser tratada por lei ordinária ou pela lei de diretrizes orçamentárias (LDO) dos entes da Federação (Senado Federal, 2016).

Cumprido interpretar que, quando da aprovação, publicação e vigência da referida lei complementar, caberá aos entes federativos regulamentarem matéria específica que aborde os elementos a serem observados para além daqueles nela estabelecidos.

O relator menciona também que, mediante a alteração de data para elaboração do PPA por meio da possível Lei Complementar e de modo que se coadune com as demais Leis a serem publicadas pelo executivo na sua orçamentação (LDO e LOA), a lei prevê simplificação e alinhamento ao Plano de Governo do apresentado pelo candidato vitorioso (Senado Federal, 2016). Fica, na justificativa do relator, evidente que a lei complementar a ser aplicada traz o PPA tratado de forma simplificada, fato este que ratifica a futura necessidade de os entes Estaduais pensarem em uma regulamentação própria e específica para detalhamento do seus PPAs.

Na Figura 10 percebe-se, ainda, a instituição dos elementos já estabelecidos na Carta Magna e que são reforçados em ambos os PLPs (229/2009 e 295/2016), além do enxugamento realizado pelo legislador na proposta em níveis de especificidades de um PLP para o outro.

Na análise é possível verificar que o legislador, para além dos elementos apresentados, autorizará que cada ente regule os elementos não previstos na futura Lei Complementar quando da elaboração e acompanhamento do PPA. Um elemento que o próprio PLP 295/2016, documento aglutinador do PLP 229/2009, traz e que numa norma vigente deveria prezar pela sua obrigatoriedade, diz respeito ao Plano de Governo, assim como na proposta constitui-se em um documento balizador, mas não obrigatório para fundamentação do PPA.

A prospecção de cenário futuro ficará obrigatória apenas para a União, porém a própria literatura e prática sobre orçamentação plurianual recomenda que este seria um elemento indispensável para todos os entes e não apenas à União. Existe ainda, no PLP 295/2016, no artigo 9º, § 3º, que as disposições do PPA são de caráter indicativo e não se constituem como limite à programação e à execução das despesas expressas nas leis orçamentárias anuais e suas modificações, isso deixa o executivo flexível para possíveis mudanças de programações estabelecidas no documento e fragiliza a força estratégica da peça no instante de sua execução.

Uma vez aprovada e em vigência, a partir do PLP 295/2016, a Lei Complementar que visa tratar sobre o PPA deixa lacunas para que os entes elaborem emendas às suas normas ou mesmo leis específicas sobre a matéria. Sendo assim, as Assembleias e demais Casas Legislativas, os Tribunais de Contas e toda sociedade necessitarão de elementos substanciais para, além desses trazidos na presente proposta de lei federal, visualizarem o teor democrático e social do PPA.

4 PROPOSTA DE MINUTA PARA PROJETO DE EMENDA À LEI ORGÂNICA MUNICIPAL

Na visão do legislador e da proposta de lei em tramitação, percebe-se a necessidade de que, no futuro, após sua provável aprovação e vigência, os entes se encarreguem de estabelecer normas sobre ampliação de elementos a constarem nos seus Planos Plurianuais. Dessa forma, baseados na futura Lei Complementar e no que autoriza a Constituição Federal no seu artigo 25, caberá aos Estados proporem lei que amplie o processo de elaboração para além dos já previstos em Lei Complementar, de modo que não os ignore e nem transponham o poder competente à União, mas que regulamentem aquilo que seja de seu interesse local (Brasil, 1988).

No Brasil as minutas de leis estaduais são regidas pelas suas Constituições Estaduais e o Regimento das Assembleias Legislativas. Os elementos a constarem numa minuta são: (a) título; (b) ementa; (c) ementa; (d) capítulos, seções e artigos; (e) disposições, quando for o caso, gerais, transitórias e finais. Os projetos de lei podem ser propostos por iniciativa dos diversos atores sociais e políticos: governador, deputados, comissões das Casas Legislativas e por iniciativa popular (Brasil, 1988; Melo, 2001; Moreira, 2012).

A minuta de Lei sobre PPA aqui sugerida aos estados, para além dos elementos apresentados nos PLPs 229/2009 e 295/2016 e outras fontes técnicas consultadas, busca conferir ao PPA *design* adequado às configurações de uma orçamentação plurianual. A minuta poderá ser utilizada por deputados, órgão de controle, representantes da sociedade civil e classe profissional-técnica que trabalha diretamente com a peça orçamentária. Deverá, ainda, passar pelo crivo social, regimental e de outros profissionais técnicos para sua efetiva implementação.

A minuta apresentada aglutina elementos do PLPs 229/2009 e 295/2016, além do material de referência técnica, acadêmica e que estabelecem elementos mínimos necessários a constarem nos PPAs dos Estados brasileiros (Vainer et al., 2001; Pereira et al., 2023). A proposta de lei aqui apresentada tem sua aplicabilidade à realidade de um Estado, ente com denominação fictícia “Estado Bom Planejar”, ciente que ela pode ser aplicável à realidade de qualquer porte de Estado. Cabe salientar que na minuta os artigos estão alinhados ao que se visualiza no projeto de lei complementar e artigos retomados do PL 229/2009:

PROJETO DE LEI NºXXXXXXX

Estabelece, com amparo nos arts. 22, 163 e 165, § 9º, da Constituição Federal, na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, na Lei de Acesso à Informação nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 na Lei Complementar de Nova Gestão Pública, na Constituição do Estado XXX, normas gerais sobre elaboração, implementação, execução e acompanhamento dos Planos Plurianuais a serem encaminhados pelo Executivo.

A Assembleia Legislativa de Planejar Bem decreta:

Art. 1º Esta norma dispõe sobre a organização da lei do plano plurianual, com amparo nos arts. 163, incisos I e V, e 165, § 9º, da Constituição Federal.

Parágrafo Único: As disposições desta Lei obrigam o Poder Executivo do Estado Planejar Bem, suas autarquias, fundos e fundações públicas.

Art. 2º Para efeito desta lei considera-se:

I – diretrizes: conjunto de princípios e valores que devem orientar a execução dos programas;

II – programa: instrumento organizado por recortes selecionados de políticas públicas que expressa e orienta a ação governamental para a entrega de bens e serviços à sociedade;

III – indicador: parâmetro que permite acompanhar, mensurar e comunicar, de forma simples, a evolução de determinado aspecto da intervenção proposta pelo programa;

IV – órgão orçamentário: o maior nível da classificação institucional da lei orçamentária;

V – unidade orçamentária: aquela à qual a lei orçamentária consigna créditos orçamentários para a realização de seus programas de trabalho;

VI – ação orçamentária: operação que contribui para atender ao objetivo de um programa, incluindo as transferências;

VII – atividade: instrumento de programação que visa a alcançar o objetivo de um programa mediante um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um bem ou serviço necessário à manutenção da ação do governo;

VIII – projeto: instrumento de programação que visa a alcançar o objetivo de um programa mediante um conjunto de operações limitadas no tempo, das quais resulta um bem ou serviço que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de governo;

IX – receita orçamentária: todo ingresso de recurso financeiro que represente disponibilidade para o erário financiar as despesas orçamentárias;

X – receita corrente: aquela que, arrecadada dentro do exercício, aumenta as disponibilidades financeiras do ente, com efeito positivo sobre seu patrimônio líquido;

XI – receita de capital: aquela que, arrecadada dentro do exercício, aumenta as disponibilidades financeiras do ente, sem efeito sobre seu patrimônio líquido;

XII – despesa orçamentária: aquela que depende de autorização legislativa para ser realizada pela administração pública;

XIII – despesa corrente: aquela que não contribui, diretamente, para a formação ou a aquisição de um bem de capital;

XIV – despesa de capital: aquela que contribui, diretamente, para a formação ou a aquisição de um bem de capital; e

XV – receita e despesa, financeira ou primária: aquelas apuradas conforme metodologia prevista no art. 30, § 1º, inciso IV, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000;

XVI – matriz estratégica: conjunto de elementos construídos a partir do diagnóstico setorial e situacional do Estado, além do descritivo da participação social e prospecção dissertativa passada, presente e futura do Estado; compreende-se de um texto dissertativo com profundidade ao expor todo o cenário real e esperado do Estado;

XVII – matriz programática: conjunto de codificações programáticas, informações métricas tais como indicadores, metas, custos unitários, custos totais, índices referenciais e índices esperados de cada programa e toda e qualquer informações mensurável; compreende-se através de quadros e formulários construídos e alimentados, através de sistemas de informações usado pelo ente, com a alimentação dos dados necessários para mensuração, execução e acompanhamento de cada programa de governo.

XVIII – metas: especificações e quantificações físicas dos objetivos pretendidos;

XIX – índices: representam a quantificação das unidades de medidas e está diretamente vinculado aos indicadores.

Art. 3º A elaboração do Plano Plurianual e suas alterações, bem como as respectivas execuções, deverão ser realizadas de acordo com os princípios da Administração Pública e com foco na transparência, garantindo-se estendido acesso a todos os cidadãos com informações em cada uma de suas etapas, observando, obrigatoriamente:

I – realização de audiências públicas, em todas as regiões administrativas e sua sede, pela comissão legislativa encarregada de examinar e dar parecer sobre o Plano Plurianual, ouvindo autoridades de outros Poderes e representantes de entidades da sociedade civil;

II – publicação e distribuição, pelo Poder Executivo, de síntese do Plano Plurianual, bem como relatórios de avaliação correspondentes, em linguagem clara e acessível a todo cidadão.

§ 1º Com vistas à apreciação, ao acompanhamento e à fiscalização do Plano Plurianual, será assegurado aos órgãos responsáveis o acesso irrestrito, para consulta, aos sistemas de gestão ou informações, bem como o recebimento de seus dados por meio digital.

§ 2º O Poder Executivo realizará as audiências públicas, quer seja presencial ou através de plataforma digitais, com coleta de todas as intervenções dos presentes, difundindo-se em todos os possíveis meios de comunicação e mídias sociais as datas, horários e locais a serem realizadas; ao final do processo de elaboração será confeccionado relatório sintético com as contribuições contempladas na peça orçamentária de forma regionalizada.

§ 3º Sobre a distribuição, esta pode ocorrer através de mídias sociais, portais eletrônicos, aplicativos, palestras, reuniões e quaisquer outros meios que o executivo considerar exequível à difusão da materialidade da peça.

Art. 4º O plano plurianual tomará por base o plano de governo do candidato eleito chefe do Poder Executivo, dos Planos Setoriais do Estado, e, existindo, quaisquer outros documentos de organização e planejamento, deverá estar estruturado por programas, que deverão contemplar todas as despesas e suas fontes associadas ao atendimento de seus objetivos.

Art. 5 A lei do plano plurianual estará dividida em duas matrizes:

- a. matriz estratégica
- b. matriz programática

§ 1º A matriz estratégica será composta:

I exposição das diretrizes para o período do plano, associada ao diagnóstico global da situação e metodologia utilizada pela gestão;

II alinhamento do cenário do Estado com fundamento, obrigatoriamente, no Plano de Governo e demais planos setoriais;

III cenário prospectivo para o período;

IV transcrição das audiências públicas realizadas;

V calendário de avaliação da lei;

IV texto dissertativo tecido de forma clara e de fácil compreensão para que todos os cidadãos entendam quais os direcionamentos serão dados ao Estado durante sua execução.

§ 2º A matriz programática será composta:

I demonstrativo para cada programa, de seus objetivos, indicadores e produtos por ano e totais quantificados;

II demonstrativo, por região econômicas, explicitando para cada programa suas ações e os critérios que nortearão a aplicação dos recursos;

III demonstrativo com a origem das fontes de recursos para cada programa;

IV demonstrativo com projeção de metas, índices, custos unitários e totais para as atividades e os projetos previstos nos respectivos programas e suas ações;

V codificação programática, explicitação dos órgãos responsáveis e, quando houver, corresponsáveis pela sua execução, explicitação do público-alvo, previsão de início e final de cada programa;

VI explicitação de previsão de receitas (de capital e corrente) e despesas (de capital e corrente) diante do histórico passado, da realidade presente e prospecção futura.

Art. 6. Nenhum programa poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.

Art. 7. Observado o disposto no art. 166 da Constituição Federal, na apreciação pelo Poder Legislativo do projeto de plano plurianual e de eventuais atualizações, as emendas que ampliem a despesa nele prevista somente poderão ser aprovadas caso indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação ou

redução de outras despesas que perfaçam valores equivalentes aos acréscimos propostos.

Art. 8º O plano plurianual compreenderá o período iniciado no exercício referente ao segundo ano do mandato do chefe do Poder Executivo e vigorará até o final do exercício financeiro do primeiro ano do mandato subsequente.

§ 1º O chefe do Poder Executivo encaminhará o projeto de plano plurianual ao Poder Legislativo até o dia 30 de setembro do primeiro ano de seu mandato.

§ 2º Excepcionalmente, o chefe do Poder Executivo encaminhará no ano de elaboração do Plano Plurianual, o projeto de Lei Orçamentária até o dia 20 de outubro do primeiro ano de seu mandato.

§ 3º As disposições do plano plurianual são preditivas e constituem limites à programação e à execução das despesas expressas nas leis orçamentárias anuais e suas modificações.

§ 4º É vedada a alteração do plano plurianual por intermédio da lei de diretrizes orçamentárias ou da lei orçamentária anual.

Art. 9. O projeto de plano plurianual será devolvido para sanção até a data prevista para encerramento do segundo período da sessão legislativa do primeiro ano do mandato do chefe do Poder Executivo.

Parágrafo único. Vencido o prazo estabelecido no caput, a matéria será incluída na ordem do dia, com a convocação diária de sessões, sobrestando-se a deliberação quanto aos demais assuntos, até que se ultime sua votação.

Art. 10. Caberá ao Poder Executivo na mensagem que encaminhará o projeto de Lei do Plano Plurianual ao Poder Legislativo, conterá, entre outras informações, calendário anual para avaliação da lei através de audiência pública, indicando o órgão responsável por sua gestão.

Planejar Bem, XX de xxxxxx de XXXX

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A inexistência de lei complementar tratando sobre o PPA foi a questão norteadora do presente trabalho, bem com a tramitação do PLP 295/2016 e a possibilidade de tornar-se a futura lei complementar que irá regulamentar o PPA.

Dessa forma, cria-se em toda sociedade, gestores públicos e órgãos fiscalizadores, a esperança de que a peça orçamentária ocupe seu papel constitucional de cunho democrático e plurianual na orçamentação dos entes brasileiros, quando a lei complementar estiver aprovada e em vigência.

Na própria tramitação dos PLPs, percebe-se a simplificação dada à matéria, considerando a complexidade dos entes federativos e a partir disso o próprio legislador expõe a necessidade de flexibilizar na futura norma o PPA, de modo que os demais entes (Estado, Municípios e Distrito Federal) possam construir normas próprias e consequentes que coadunem com as suas demandas locais. No manuseio dos PLPs (229 e 295) e de documentos técnicos, pôde-se criar a proposta de minuta de projeto de lei para os Estados, com os elementos indispensáveis na elaboração, execução e avaliação do PPA.

Salienta-se que foram aqui reunidos os elementos suprimidos no PLP 295/2016 e que constavam no PLP 229/2016, por considerá-los indispensáveis na elaboração do PPA, acrescentou-se outros documentos técnicos. A minuta apresentada aplica-se à realidade de estados de qualquer porte, sem causar escassez e/ou exageros nos elementos a constarem em seus futuros PPAs.

É possível pontuar alguns encaminhamentos a partir dessa minuta, dentre eles a articulação com os profissionais técnicos e que atuam na orçamentação dos diversos entes, convite aos deputados e seus assessores para análise e diálogo com a sociedade sobre acolher a presente minuta, além de debates com os Tribunais de Contas, Ministérios Públicos e órgãos diretamente ligados ao tema. Será possível apresentação junto a toda a sociedade civil organizada sobre o porquê dessa proposta de lei ser difundida e implementada no contexto dos Estados brasileiros.

Não existe previsão para aprovação e vigência da Lei Complementar, que porventura resulte da aprovação do PLP 295/2016, assim como também não existe impedimento para que os estados se antecipem na análise do documento legal aqui sugerido. Cabe ainda a recomendação e debate com os Tribunais de Contas sobre mobilização, em não se tornando uma lei, por hora, vir a ser uma nota técnica ou mesmo o envio de ofício-circular aos seus jurisdicionados sobre pontos que poderão já ser previstos quando da elaboração de seus PPAs.

Com a presente minuta proposta será possível realizar debate por meio de cursos, *webinars* e reuniões fomentadas pelos Tribunais de Contas, Assembleias Legislativas, outros órgãos públicos e a sociedade civil organizada interessada no tema, com o objetivo de melhorias no planejamento do PPA. Por fim, enfatiza-se que a presente minuta é um meio de destacar a necessidade de se construir Planos Plurianuais compreensíveis e com métricas possíveis de análise.

REFERÊNCIAS

- Brasil. (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.
- Pereira, D. de J., Bezerra Filho, J. E., & Tavares, M. F. N. (2023). Planos plurianuais e sua estrutura: um estudo das capitais brasileiras e os requisitos identificados em suas bases estratégicas e programáticas. *Revista Brasileira de Contabilidade*, 259, 33-49. https://cfc.org.br/wp-content/uploads/2023/03/RBC259_jan_fev.pdf.
- Giacomoni, J. (2004). Bases normativas do plano plurianual: análise das limitações decorrentes da ausência de lei complementar. *Revista de Administração Pública*, 38(1), 79-a.
- Abrucio, F. L. (2007). Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. *Revista de administração pública*, 41, 67-86. <https://doi.org/10.1590/S0034-76122007000700005>.

- Rezende, D. A., & Guagliardi, J. A. (2008). Planejamentos municipais, gestão de prefeituras e tecnologia da informação: estudos de casos em pequenos municípios paranaenses. *Revista de Ciências da Administração*, 10(22), 186-211. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4000516.pdf>.
- Giacomoni, J. (2023). *Orçamento público*. Atlas.
- Brasil. (2011). *Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011 – LAI*. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.
- Lima, L. L., Lui, L., Biasi Ruiz, K. P., Dias, G. V. R. S., Papi, L. P., & Demarco, D. J. (2020). Plano Plurianual como proxy para medir capacidades estatais: um estudo sobre o planejamento governamental nos municípios da região metropolitana de Porto Alegre. *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 12, 1-16. <https://doi.org/10.1590/2175-3369.012.e20190147>.
- Banco Mundial. (2012). *Beyond the annual budget: Global experience with medium term expenditure frameworks*. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/11971>.
- Vlaicu, R., Verhoeven, M., Grigoli, F., & Mills, Z. (2014). Multiyear budgets and fiscal performance: Panel data evidence. *Journal of Public Economics*, 111, 79-95. 10.1016/j.jpubeco.2013.12.011.
- Paulo, L. F. A. (2010). O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica. *Revista do Serviço Público (RSP)*, 41(2), 171-187. <https://doi.org/10.21874/rsp.v61i2.44>.
- Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.
- Rezende, F., & Cunha, A. (2013). *A reforma esquecida: Orçamento, gestão pública e desenvolvimento*. Editora FGV.
- Melo, M. (2001). *Plebiscito, referendo e iniciativa popular: Mecanismos constitucionais de participação popular*. SA Fabris Editor.
- Moreira, F. N. (2012). *A iniciativa popular do projeto de lei: um instrumento para aperfeiçoamento da constituição como processo público* [Trabalho de Conclusão de Curso, Centro Universitário de Brasília]. Repositório Institucional do UniCEUB. <https://repositorio.uniceub.br/jspui/handle/235/4126>
- Vainer, A., Albuquerque, J., & Garson, S. (2001). *Manual de elaboração: O passo a passo da elaboração do PPA para municípios*. Ministério do Planejamento e Orçamento.

Capítulo 3

PROPOSTA De um OBSERVATÓRIO DOS PLANOS PLURIANUAIS municipais (“oppa!”)

RESUMO

O presente capítulo de tese tem por objetivo apresentar o projeto inicial de um *software* e cuja principal funcionalidade é a coleta de dados referentes à qualidade na elaboração do Plano Plurianual (PPA) dos municípios brasileiros. A plataforma é alimentada com dados que permitem gerar o Indicador de Qualidade do Plano Plurianual (IQ_PPA). A ferramenta tem linguagem simples, manuseio dinâmico e baixo custo, está sendo idealizada para ser gerida através do Instituto Federal de Alagoas (IFAL) em parceria com outras instituições de ensino e pesquisa. Emerge como mais um instrumento de transparência e de incentivo ao controle social nos municípios brasileiros; pretende, com dados abertos, informar a sociedade sobre a qualidade da peça que ocupa o topo hierárquico na orçamentação brasileira e que ratifica o Estado Democrático de direito: o PPA. Seu diferencial consiste, ainda, em contar com especialistas na avaliação do PPA, diferente do que ocorre com outras plataformas, nos quais os responsáveis por alimentá-los são os próprios agentes de controle e/ou agentes que elaboraram a peça, no caso as prefeituras municipais. A proposta é que se construa uma rede de alimentação e gestão dos dados oriundos do IQ_PPA e disponibilizados através do “OPPA!”.

Palavras-Chave: Plano Plurianual; Indicador de Qualidade; Observatório dos Planos Plurianuais;

1 CONTEXTO

Trata-se de uma proposta de PRODUTO TECNOLÓGICO para fins de acompanhamento, por toda sociedade e órgãos públicos interessados, da qualidade dos Planos Plurianuais (PPAs) elaborados e dos seus elementos mínimos a serem monitorados e avaliados durante a sua execução. A integração do produto proposto se dará após a finalização de todas as suas etapas com informações extraídas de sites de governos relativas ao assunto, dos sites de transparência de cada município analisado e dos setores técnicos-administrativos responsáveis pelo planejamento orçamentário do ente pesquisado. O Observatório dos Planos Plurianuais (“OPPA!”) permitirá a visualização dos modelos de PPA elaborados pelas prefeituras dos municípios brasileiros por meio da avaliação do Indicador de Qualidade do PPA (IQ_PPA).

2 JUSTIFICATIVA

No cenário atual, os Planos Plurianuais não ocupam a posição de relevância constitucional no processo de orçamentação dos entes federativos no Brasil; para muitos gestores e profissionais técnicos ele é visto como uma peça meramente burocrática para atendimento às exigências constitucionais (Giacomoni, 2004; Garcia, 2015; Couto & Cardoso Júnior, 2020). A modelagem do PPA em cada município deve levar em conta as especificidades locais e isso tem, dentre outras variáveis, impacto na eficiência e efetividade da participação popular e, também, da execução orçamentária futura do ente (Vainer et al., 2001).

Construir o PPA para os municípios brasileiros, direcionando-o para resolver problemas identificados, com ações efetivas, delinear o rigor em seus produtos, nas

suas metas, em seus custos e prazos é criar possibilidades para a qualidade no planejamento estratégico público e o mínimo esperado na qualidade da peça orçamentária nas etapas futuras de sua execução através da LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e a LOA (Lei Orçamentária Anual) (Barbosa, 2021; Lima et al., 2020; Garcia, 2015).

O acompanhamento dos PPAs através de uma plataforma digital, aqui denominada Observatório do PPA ("OPPA!"), e que possibilite comparabilidade, através do Indicador de Qualidade do PPA (IQ_PPA), fornecerá aos gestores públicos, órgãos de controle e toda sociedade, informações pré-definidas em como intervir na medida em que são elaborados, executados, monitorados, avaliados e revisados (Rezende & Gugliard, 2008). Um observatório que trate exclusivamente do PPA, conferirá dados para pesquisas no campo da gestão pública, além de colocá-lo em posição visível na arena dos debates sobre orçamento público no Brasil.

A criação de uma ferramenta como o "OPPA!" pode transformar a percepção sobre a importância dos Planos Plurianuais (PPAs) no contexto municipal. Santos (2018) e Rezende e Cunha (2013) destacam que os PPAs frequentemente são vistos como documentos de baixa relevância pela sociedade, apesar de serem a peça basilar no planejamento orçamentário e estratégico dos municípios.

O "OPPA!" surge como uma solução inovadora para mitigar essa problemática, promovendo a transparência e a participação cidadã, alinhado, ainda, às metas 16.6 e 16.7 do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável - ODS nº 16 (PNUD, 2019). Esse observatório disponibilizará informações cruciais não apenas para gestores e órgãos públicos, mas toda a sociedade interessada. A plataforma visa contribuir, também, para que os municípios se aprimorem no seu processo de orçamentação suas

prerrogativas institucionais que perpassam, principalmente, no objetivo de serem eficientes e responsivas com atendimento à governança local e perpetuidade da cultura democrática.

Cabe destacar que a proposta se encontra em processo de construção, a base de dados só será alimentada a partir do ciclo orçamentário municipal 2027-2030, até lá serão realizadas testagens conforme as etapas previstas do projeto. Já existe a métrica de avaliação da qualidade que aqui está denominado IQ_PPA (Indicador de Qualidade dos Planos Plurianuais).

3 OBJETIVO

O objetivo aqui é apresentar o protótipo inicial de um *software* padronizado a ser utilizado para avaliação e monitoramento do PPA dos municípios favorecendo a geração de informações sobre a sua qualidade no instante de sua elaboração. Os produtos oriundos do instrumento possibilitarão aos institutos de pesquisa, pesquisadores da gestão pública, instituições e pessoas interessadas, um panorama dos PPAs municipais com a geração de direcionadores para ações de melhorias na peça e, por consequência, efeitos no que tange à sua qualidade de execução e participação social. Permitirá, de modo focal, a visualização de modelos de PPA a serem seguidos, dentro das especificidades de cada município analisado.

4 REVISÃO DE LITERATURA: PPA, INDICADOR DE QUALIDADE E OBSERVATÓRIOS

A visualização da efetiva materialização das políticas públicas e sua qualidade, por parte dos gestores públicos, só é possível por meios de documentos de planejamento e orçamento público. Para Rezende (2010) o orçamento público é a

ferramenta capaz de auxiliar o controle fiscal e a na efetividade das políticas públicas. Na concepção de Schick (2011) o orçamento funciona como um contrato estabelecido entre o cidadão e o governo, elencando as regras fiscais, sociais e as regras de performance.

O Plano Plurianual (PPA), dentre os documentos de planejamento público, é o elo entre os inúmeros outros dispositivos legais e de planejamento que um município possui para executar as suas políticas públicas no médio prazo. Cabe destacar que a Constituição Federal de 1988, artigo 165, o define como a principal peça na orçamentação de todos os entes federativos (Brasil, 1988).

Para Rocha (2016), em se tratando dos municípios brasileiros, a estrutura adotada para o PPA não o estabelece como instrumento de gestão estratégica e é visto, ainda, como um requisito meramente constitucional; elaborado sem conteúdo estratégico claro ou relevância para a realidade da gestão pública municipal. Para o autor, acaba sendo um documento de planejamento-orçamento mais fictício do que prático, sem prioridades definidas, formalizadas e atualizadas, e sem análises ou avaliações consistentes das ações governamentais.

Importa destacar que, dada a extensão da peça e a quantidade de informações imputadas, muitos órgãos de controle possuem dificuldades, diante do seu quadro de pessoal efetivo, em acompanhar todas as etapas, desde a elaboração e a sua qualidade até a sua execução e entrega de produtos à sociedade (Giacomoni, 2004; Abrucio, 2007; Rezende & Guagliardi, 2008; Lima et al., 2020; Couto & Cardoso Júnior, 2020; Pereira et al., 2023).

Mesmo nas diretrizes de orçamentação internacional estabelecidas pelo Banco Mundial (2012), o Brasil possui estrutura de exceção e não considera o PPA como a

peça responsável por incluí-lo no rol dos demais países que planejam seus orçamentos nas diretrizes plurianuais. Para Giacomoni (2012), uma das estratégias para que se reverta a negligência em relação ao PPA se dará através da mobilização dos segmentos técnico-profissionais, de todos os entes da Federação, interessados na atualização e no aperfeiçoamento da legislação sobre a gestão pública, incluído nesta a regulamentação do PPA.

Considerando que até o momento não há lei específica que regule o PPA, Couto e Cardoso Junior (2020) argumentam que se faz preciso retirá-lo da arena em que a gestão pública o inclui como um obstáculo constitucional, um mal necessário da burocracia, ou ainda, um inimigo público a ser ignorado ou derrotado no campo de batalha da política pública.

A participação democrática em todas as instâncias e a realização de fóruns, a aglutinação de esforços sociais e de grupos interessados durante a elaboração no processo de planejamento e orçamento torna-se cada vez mais importante pelo fato de o desenvolvimento econômico local almejado ser considerado como resultante de esforço cooperativo da municipalidade (Ebdon & Franklin, 2006; Procopiuk et al., 2007; Justice & Dulger, 2009).

Os gestores públicos devem enxergar o planejamento governamental não como algo utópico, mas sim como função necessária e indelegável do Estado, como parte de uma solução para a complexidade e heterogeneidade das questões sociais e econômicas. E o PPA, como instrumento normativo de planejamento de médio prazo dos governos, tem potencial para um robustecimento macroestratégico.

Para que o PPA ocupe e efetive sua relevância no processo orçamentário do Brasil é preciso a visível atuação dos órgãos de controle, de um legislativo atuante e

a participação do cidadão; isso precisa ocorrer desde o processo de elaboração no processo orçamentário. Fortalecida cada vez mais essa interação entre a sociedade e o gestor público, através das peças de orçamento, as políticas públicas e sua manutenção tendem a ocorrer em sinergia aos problemas identificados e soluções aplicáveis (Moynihan 2007; Justice & Dulger, 2009; Harrison & Sayogo, 2014).

Um PPA bem elaborado e com elementos tangíveis possibilita medir como a execução das políticas públicas tem atingido seus objetivos pretendidos e solucionado os problemas sociais (Moraes Filho, 2017). Nos cenários dos municípios brasileiros, grande parte deles formulam o seu processo orçamentário focados no input de informações do tipo “entrada” (*input*), ou seja, recursos empregados em processos e não no que foi gerado por eles (*output*) (Azevedo & Aquino, 2016; Krauss & Raup, 2015; Cavalcante, 2010). As diversas ferramentas de divulgação, quer sejam os portais de transparência e/ou outras organizadas pela sociedade civil, universidades, pesquisadores e diversos entes públicos de fiscalização, forçará que sua qualidade seja permanentemente alcançada através de indicadores de sua transparência e compreensibilidade. O que se tem como elementos oriundos das normas e manuais técnicos, pode ser visualizado através da Figura 13.

ELEMENTOS		NORMA		Manuais e Cartilhas Institucionais (*)
		CF (1988)	LRF (2001)	
1	Anexo de Política Fiscal e prospecção de cenário futuro	-	X	X
2	Apresentação da Metodologia adotada	-	-	X
3	Despesas de Capital	X	-	X
4	Despesas outras de programas continuados	X	-	X
5	Diretrizes Regionalizadas	X	-	X
6	Informações de Custos	-	-	X
7	Integração PPA aos planos setoriais e de organização dos entes	-	-	X

8	Importância e Fluxograma do PPA	-	-	X
9	Metas Regionalizadas	X	-	X
10	Outras informações: quadros, tabelas e explicações detalhadas da Lei	-	-	X
11	Objetivos previstos	-	X	X
11	Participação Pública e Transparência		X	X
12	Prazo de Encaminhamento ao Legislativo	X	X	X
13	Prioridades		X	X

Figura 13: Elementos normativos, de manuais e/ou cartilhas institucionais a constarem nos PPAs.

Fonte: Dados da pesquisa (2024).

(*) Sobre os manuais e cartilhas manuseados tem-se: Manual de Elaboração do BNDES (2005), o Manual Técnico de Orçamento (MTO) do PPA (2024-2027) da União, Manual de Elaboração do PPA expedidos pelos Tribunais de Contas do Estados do Espírito Santos, Pernambuco e Piauí.

A partir da Constituição Federal identifica-se cinco elementos a constarem no PPA: apresentação das despesas de capital e daquelas decorrentes de programas de caráter continuado, metas e diretrizes apresentadas de forma regionalizada e prazo para encaminhamento ao Poder Legislativo. Na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), através dos artigos 16º, 45º, 48º e 63º, interpreta-se dois elementos aplicáveis ao PPA: participação social no processo de elaboração (transparência) e a necessidade de um Anexo de Política Fiscal (Brasil, 1988; Brasil, 2011).

Os municípios, dotados de autonomia em seu planejamento municipal, criam o PPA de acordo com suas demandas sociais e o modelam levando em conta os diversos recursos disponíveis (pessoal, tecnológico e financeiro) (Azevedo & Aquino, 2016), diante disso, a liberdade utilizada por cada ente sobre os elementos a constarem no PPA implica em impeditivo para a comparabilidade entre eles no âmbito de um acompanhamento social e de sua qualidade material.

Os trabalhos de Pereira (2017) e Pereira et al. (2023) sinalizam e aglutinam elementos oriundos das normas e de artigos científicos, manuais e cartilhas institucionais. Para compreender os PPAs, os autores definiram 30 elementos a serem

analisados, foi possível gerar um ranking através do índice que eles denominaram Índice Total de Atendimento aos Requisitos do PPA. A inovação em propor um Indicador de Qualidade dos PPAs (IQ_PPA) consiste na reorganização dos elementos por dimensões (D), os conceitos atribuídos a cada quesito avaliado nas respectivas dimensões e a validação por pesos de cada dimensão. Os achados conferirão análises qualitativas e diretivas sobre a visão, direção e prioridades dos gestores quando da elaboração da proposta orçamentária.

5 PILOTO

O projeto piloto será coordenado pelo Instituto Federal de Alagoas (IFAL), em colaboração com instituições de ensino, universidades, gestores públicos e profissionais técnicos. As instituições parceiras contribuirão, inicialmente, com a alimentação, tratamento e processamento dos dados, além da análise, publicação de informações e rankings do IQ_PPA (Indicador de Qualidade do PPA), baseados nos dados coletados pelo observatório. O observatório reunirá, até sua fase final, normas, manuais técnicos e práticas nacionais somente sobre os Planos Plurianuais na interface de apresentação – *front-end*⁴.

As instituições interessadas (parceiras) serão introduzidas ao IQ_PPA (Indicador de Qualidade do PPA) por meio de palestras. Além disso, grupos de pesquisa que desejarem implementar e colaborar na captura do indicador e alimentação de informações no “OPPA!” receberão treinamento específico através de

⁴ 4ª Fase, 2ª Etapa do Projeto – ver Tabela 1 no texto.

oficinas, assegurando assim a qualidade das informações apresentadas e a efetiva aplicabilidade do IQ_PPA.

O processo de divulgação do "OPPA!" terá início a partir do primeiro semestre de 2025, até lá o *website* estará em testagem e finalização de design. A seleção dos estados e municípios brasileiros dependerá da adesão dos parceiros institucionais. Até o momento o estado de Alagoas (Estado sede do IFAL) terá todos seus municípios analisados, na medida que novos pesquisadores e suas instituições de vínculo manifestarem interesse mais estados e seus municípios serão incluídos no projeto.

O "OPPA!" estará como o meio de divulgar informações, a partir da avaliação feita, do empenho realizado por parte da gestão municipal no instante da elaboração do PPA. O IQ_PPA, instrumento de avaliação, irá capturar, em quatro dimensões, os principais elementos de qualidade de planejamento do PPA presentes na legislação, literatura científica e técnica. A plataforma, após sua finalização, disponibilizará dados abertos para toda sociedade.

Para construção do indicador, sugere-se, inicialmente, realizar o levantamento de dados gerais do município (oriundos do IBGE) e do corpo técnico-administrativo responsável pela elaboração do PPA (diretamente com o ente). Essa etapa será a primeira para a construção da base de dados do IQ_PPA e sua apresentação. O IQ_PPA segue organizado através das seguintes dimensões e questões para avaliação da peça (APÊNDICE A):

1. **Dimensão Constitucional (D1):** neste bloco, através de análise documental, os cinco elementos previstos na Constituição Federal de 1988;

2. **Dimensão Estratégica (D2):** neste bloco serão avaliados os elementos que esclarecem e declaram o conhecimento e visão do gestor sobre os municípios materializados no PPA. É pretendido avaliar como e onde a gestão deseja chegar com a peça elaborada, a fundamentação desta dimensão se deu através dos estudos de Pereira et al. (2023); Couto e Cardoso Júnior (2020); Lima et al. (2020); Pereira (2017); Bezerra (2013); Azevedo e Aquino (2016); Vainer et al. (2001).
3. **Dimensão Programática (D3):** neste bloco avalia-se a estrutura de construção dos programas e todos os demais elementos a constarem neles. Foram utilizados para fundamentação teórica os trabalhos de Pereira, Bezerra Filho e Tavares (2023); Bezerra (2021); Couto e Cardoso Júnior (2020); Lima et al. (2020); Pereira (2017); Azevedo e Aquino (2016); Vainer et al. (2001).
4. **Dimensão de Transparência e Participação Social (D4):** neste bloco de perguntas e avaliação, as questões buscam perceber o quanto, durante a sua elaboração, foram atendidos os pré-requisitos de transparência e participação social. Para essa construção foram utilizados os estudos e normas Lei de Responsabilidade Fiscal (Brasil, 2001); Lei de Acesso à Informação (Brasil, 2012); Cruz e Ferreira (2010); Lindstedt e Naurin (2010); Sol (2013); Fung (2013); Augusto e Neto (2006); Neto et al. (2007).

A apresentação dos resultados poderá conferir peças referenciais a serem usadas como modelo por municípios, até se publicar a norma de regulamentação do PPA. O roteiro para levantamento do IQ_PPA segue o que prevê a Figura 14 e o Anexo A, com as questões a serem avaliadas de cada dimensão estabelecida:



Figura 14: Estrutura de construção do IQ_PPA.
Fonte: Elaborada pelo autor (2024).

Na análise dos elementos inseridos nas dimensões propostas, será adotada uma escala de valores de 0 a 2, como indicado na Figura 15. Essa escala de *Likert*, que varia de 0 a 2, é usada para medir a intensidade das respostas a afirmações específicas, neste caso, relacionadas à presença de determinados elementos. Segundo Martins e Theophilo (2009, p. 96), a Escala de *Likert* é um método que associa cada afirmação a um valor numérico, transformando as respostas em dados quantificáveis e facilitando assim a avaliação da qualidade desses dados.

Em se tratando de um documento com variadas extensões e inexistência de software específico para captura de dados qualitativo do PPA, uma escala menor simplifica o processo de resposta para as respostas de cada questão diante do documento. Para Dalmoro e Vieira (2013) as escalas de três pontos permitem a obtenção de respostas suficientes e com a demanda de um tempo curto para as respostas.

Escala	0	1	2
Conceito	Nenhuma menção	Apenas menciona	Menciona e descreve qualitativamente e/ou quantitativamente

Figura 15: Quadro de análise das questões.

Fonte: Dados da pesquisa (2014).

Para a avaliação do indicador final será considerado o peso de 0,25 para cada dimensão no cômputo total do IQ_PPA, isso em virtude de todas as dimensões possuírem efeito integrativo apresentado pelas normas e literatura. O indicador será apurado com valores entre 0 e 1 (Figura 16):

DIMENSÃO	PESO MÁXIMO A SER OBTIDO	INDICADOR ALCANÇADO DO MUNICÍPIO
Constitucional Legal (D1)	10	IQ_PPA
Estratégica (D2)	20	
Programática (D3)	20	
Transparência e Participação Social (D4)	20	
Memória de Cálculo $\left(\frac{(D1)}{10}\right) * 0,25 + \left(\frac{(D2)}{20}\right) * 0,25 + \left(\frac{(D3)}{20}\right) * 0,25 + \left(\frac{(D4)}{20}\right) * 0,25 = (\text{IQ_PPA})$		

Figura 16: Peso das dimensões analisadas e cômputo total do IQ_PPA.

Fonte: Dados da pesquisa (2014).

Espera-se, a partir dos indicadores de cada município, analisar as médias por grupos de municípios e apresentar pontos de melhoria nas etapas de monitoramento, revisão e avaliação dos PPAs. Além de apresentar às instituições participantes de que forma poderão atuar na qualificação local dos entes municipais sob a sua responsabilidade de acompanhamento e fiscalização. Todos esses comandos estarão no processamento dos dados até a finalização do projeto.

Os observatórios existem, por sua vez, para a coleta, registro, acompanhamento e interpretação de dados, além de produzir e/ou acompanhar indicadores. Sua existência e formulação, enquanto instrumento de transparência social, consiste, ainda, na criação e ou formulação de metodologias no intuito de codificar, classificar e categorizar informações. Com a sua aplicabilidade torna-se

possível estabelecer conexões entre os cidadãos e Governo, no monitoramento, na análise de tendências, apresentação de painéis de indicadores e levantamento de proposições para melhorias na gestão pública (Goulart et al., 2020; Schommer & Moraes, 2012; Schommer & Moraes, 2010; Albornoz & Herschmann, 2006).

Os observatórios digitais e sua customização para divulgação de informações sobre a gestão pública destacam-se como mais uma ferramenta de *Accountability* na esfera pública, principalmente quando avalia e divulga informações no que tange à qualidade das informações orçamentárias – proposta do “OPPA!”. Os modelos de observatórios já têm sido aplicados na esfera pública de diversos países, quer seja na dimensão nacional ou local (Schommer & Moraes, 2012; Schommer & Moraes, 2010). O “OPPA!” constituir-se-á numa plataforma social, que através do input de dados, permitirá aos diversos *stakeholders* acesso às informações consolidadas e que atualmente encontram-se dispersas nas diversas fontes previstas para divulgação do PPA.

Para a implementação do indicador far-se-á necessário cumprir etapas para o alcance do maior número de municípios a serem avaliados. As universidades e institutos de pesquisas são celeiros de oportunidades para que se atinja o objetivo pretendido com o referido indicador. Prevê-se, então, as etapas conforme a Figura 17.

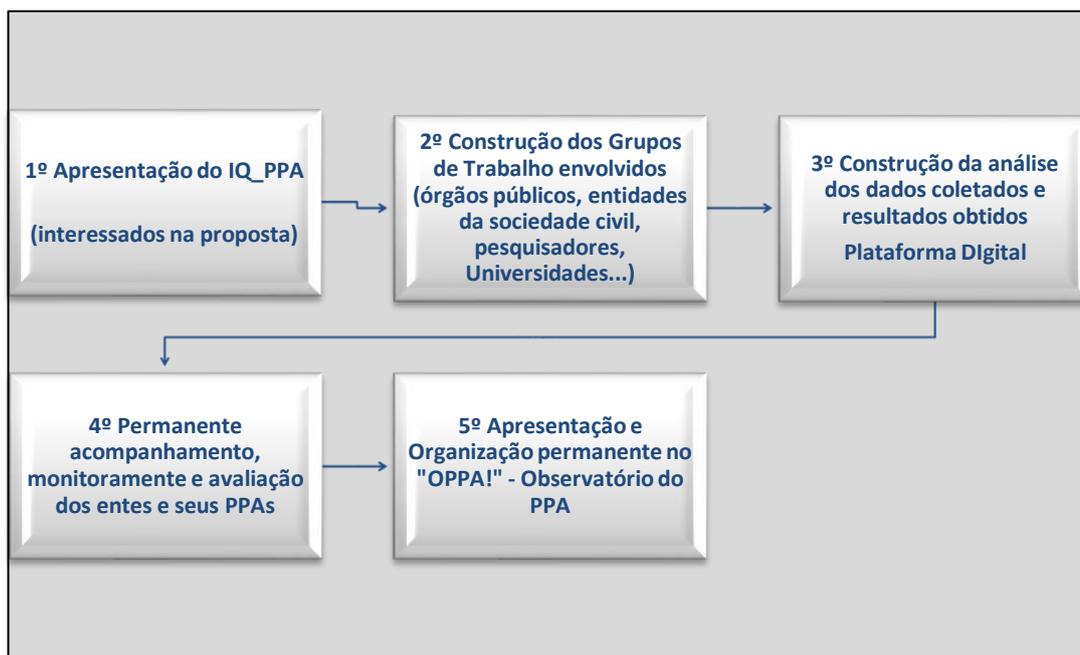


Figura 17: Fluxo de Implantação do IQ_PPA e do "OPPA"
 Fonte: Dados da pesquisa (2024).

- 1º. Apresentação da proposta de indicador a organismos públicos interessados em cooperar na sua organização e execução, dentre eles:
 - a. Universidades e Institutos de Pesquisa e Ensino;
 - b. Conselhos Profissionais;
 - c. Pesquisadores apoiadores;
 - d. Demais órgãos interessados; e
 - e. Toda sociedade interessada.
- 2º. Definição de grupo de trabalho, cronograma de trabalho e treinamento sobre o indicador e da coleta dos dados: questionário e análise documental;
- 3º. Computo dos resultados e criação dos rankings do conjunto de municípios analisados: por perfil socioeconômico, por regiões econômicas e por estado;
- 4º. Acompanhamento futuro com os relatórios de monitoramento, revisão e avaliação emitido pelos entes.
- 5º. Publicação através do Observatório do PPA - "OPPA!":

- a. Manutenção permanente de informações dos municípios com publicação semestral;
- b. Alimentação com informações e diretrizes de órgãos de controle externo e orientações à Administração Pública;
- c. Apresentação, a cada início de ciclo orçamentário do PPA, ranking dos municípios por perfil socioeconômico, região e estado;
- d. Apresentação de linguagem e manuseio das informações interativa e inclusiva;
- e. Disponibilização de banco de dados para toda sociedade.

6 METODOLOGIA DE CONSTRUÇÃO

Para desenvolver o produto tecnológico em questão, foi construído um protótipo de alta fidelidade do tipo *website*, nele foram incorporadas as ferramentas de design do painel de gestão do IQ_PPA para coleta dos dados. Esse protótipo permite que os potenciais usuários visualizem a proposta do produto e entendam a solução que ele oferece e irá ofertar. Consiste numa representação simplificada de um painel de gestão de dados com esboço da ideia e suas funcionalidades. A plataforma, ao final do cumprimento de todas as suas fases, será de dados abertos e gratuitos para todos os seus usuários.

A plataforma digital, ainda em fase inicial, seguiu um plano de execução estruturado da seguinte forma:

(a) fase intensiva de planejamento e definição de requisitos dos usuários iniciais (gestores e especialistas);

(b) fase da definição de relatórios a serem alimentados e avaliados para captura do IQ_PPA. Durante essa fase, foram definidas as funcionalidades do sistema e a integração entre os componentes. Nessa etapa também foi possível projetar, através de ferramenta de design com caixas, rótulo básicos e a disposição da página. Será apresentado a estrutura e o layout, com design concentrado, especificamente na ideia com baixo custo e investimento. As etapas para o projeto foram as seguintes: pesquisa, ideação e prototipação.

6.1 PESQUISA

Mediante os trabalhos de Pereira et al. (2023), Lima et al. (2020) e Pereira (2017), que reúnem os elementos mínimos a serem observados na elaboração do PPA, tem como fonte basilar a Constituição Federal, Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei de Acesso à Informação e Projetos de Lei em tramitação sobre os PPAs permitiram a construção das dimensões e desenvolvimento do Indicador de Qualidade do PPA (IQ_PPA). Foram consultados, também, o Manual Técnico de Orçamento (MTO, 2024) e os Manuais dos Tribunais de Contas do Espírito Santo (2021), Pernambuco (2021) e Piauí (2021), dos quais foi possível verificar as diretrizes e variáveis para desenho da estrutura do *website*. Juntamente a esse processo e sugerido o Indicador de Qualidade do PPA (IQ_PPA), o produto está configurado com a estrutura base para coleta de dados (fase inicial) e análise e divulgação do IQ_PPA (fases subsequentes do projeto).

6.2 IDEACÃO

O processo criativo de ideação foi realizado através de um *brainstorming* livre onde as sugestões foram consideradas de forma livre a considerar as etapas de execução do projeto. Verificou-se a inovação em disponibilizar uma plataforma para reunir informações do tipo legislações, material técnico, experiências inovadoras realizadas por entes municipais e a estrutura a ser avaliada na coleta e disposição do Indicador de Qualidade do PPA (IQ_PPA). Na fase em execução o ponto crucial se dá pela roupagem do *website* e as disponibilidades dos usuários de gestão e do usuário especialista, ambos terão acesso ao formulário do IQ_PPA para *inputs* de informações coletadas dos municípios a serem avaliados através do IQ_PPA.

Nas fases subsequentes, os usuários de gestão realizarão análise de acessos e irão gerir as informações a serem disponibilizadas através do link de dados abertos que além dos dados do IQ_PPA constará notícias, informes, documentos e análises diversas do indicador. Os usuários especialistas serão responsáveis por preencher, através dos formulários disponibilizados no painel de gestão do IQ_PPA, as avaliações dos municípios de sua responsabilidade de análise. Eles estarão equipados através do treinamento ofertado pelo gestor da plataforma por meio das oficinas ministradas. Na etapa de implantação será disponibilizado link do website para avaliação de usuários externos, serão considerados os *feedbacks* através de rodas de apresentação junto a todas as entidades e pessoas interessadas em integrar o presente projeto.

6.3 PROTOTIPAÇÃO

Na prototipação inicial do “OPPA!” foram consideradas as interfaces digitais iniciais. O intuito é testar e validar conceitos antes da versão final. A ideia, até aqui, é simular o seu funcionamento e a visualização de sua interação até a etapa final do projeto. Foi, então, construída a arquitetura inicial com o fluxo de dados e informações a serem processadas através da plataforma. No protótipo inicial, considerando a sua alta fidelidade, estão apresentados a gestão e inserção das informações, bem como a visibilidade de validação da estrutura inicial, conforme Figura 18:

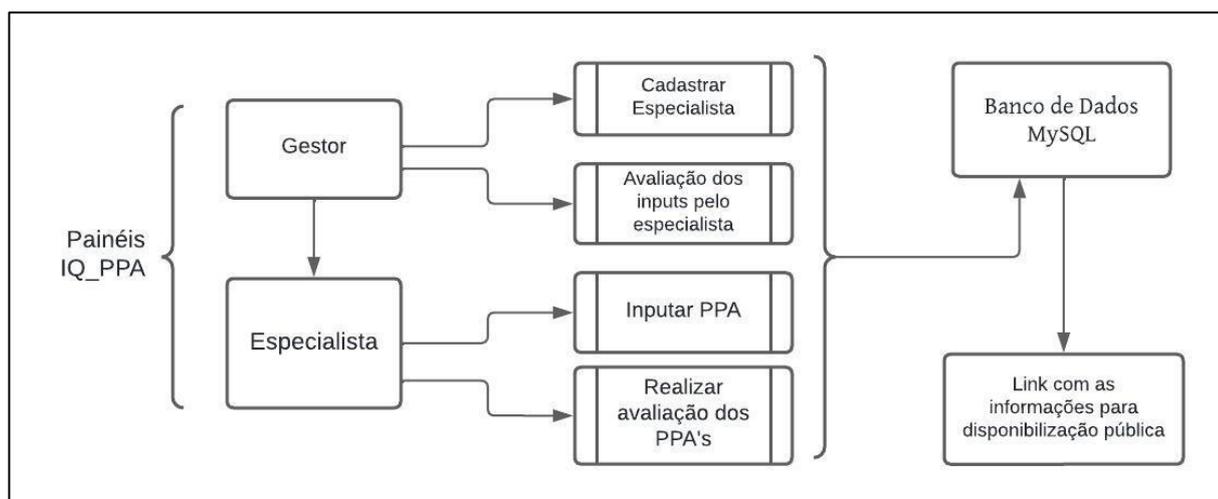


Figura 18: Prototipação inicial para input e saída das informações referente ao IQ_PPA
Fonte: Dados da pesquisa (2024).

7 LINGUAGEM E PROGRAMAÇÃO

A concepção do “OPPA!” é com aplicação do tipo *website*, utilizando-se *tags* (marcadores), HTML, PHP e *JavaScript*, conexão (comunicação) com banco de dados MySQL. O *website* é um serviço de Observatório Virtual (OV) em duas camadas (*client/server*) que permitirá a gestão e apresentação de dados por meio de uma plataforma interativa e dinâmica integrada à rede mundial de computadores (*web*).

Na camada *client* haverá interação na interface dos usuários (gestor e especialista) mediante a manipulação dos formulários de cadastro dos municípios, de corpo técnico-administrativo, das dimensões (D1, D2, D3 e D4) de cálculo para o IQ_PPPA. Na camada servidor (*server*) a gestão de dados acontecerá de forma dinâmica por meio da integração entre o PHP e o MySQL. Para construção do design da plataforma foi utilizado o framework *Bootstrap*, cujo objetivo é fazer a gestão otimizada entre o usuário e a interface do *front-end* (APÊNDICE B).

8 PRECIFICAÇÃO

Para a ideia inicial dos custos iniciais de desenvolvimento e investimento do website foram considerados os valores apresentados pela empresa Robôbits Ltda., através da planilha de serviços e suas fases descritos na Tabela 1. A previsão de mão de obra empregada é formada por um gerente de projetos e 2 desenvolvedores, além de um analista de design gráfico e de disponibilidade de dados.

TABELA 1: INVESTIMENTO DO PRODUTO

FASES/ETAPAS	TEMPO (H)	CUSTO	
		POR HORA	TOTAL
1ª Apresentação do Projeto e Discussão	8 horas	R\$ 200,00	R\$ 1.600,00
2ª Arquitetura inicial	4 horas	R\$ 200,00	R\$ 800,00
3º Desenvolvimento, Teste e Design inicial do Painel de Gestão	36 horas	R\$ 300,00	R\$ 10.800,00
TOTAL ETAPA 1			R\$13.200,00
4ª Construção do Design do site, Input da Métrica, Testes de Usabilidade e Integração prévia aos Portais Institucionais (Parceiros)	16 horas	R\$ 200,00	R\$ 3.200,00
TOTAL ETAPA 2			R\$ 3.200,00
5ª Revisão de Projeto e Usabilidade	32 horas	R\$ 350,00	R\$ 11.200,00
TOTAL ETAPA 3			R\$ 11.200,00
Revisão e Gestão Permanente do Projeto “OPPA!” com a integração Institucional	Mês	Valor Mensal (*)	R\$ 3.000,00

Fonte: Dados da pesquisa (2024).

(*) Contrato de fidelidade de, no mínimo, dois anos.

O projeto encontra-se na fase inicial, etapa 1, logo o seu investimento até o momento foi de R\$ 13.200,00. As etapas seguintes serão formatadas e implementadas na medida que instituições cooperadas e provedores financeiros surjam a partir da apresentação da ideia.

9 RISCOS DE IMPLANTAÇÃO

Os riscos são mínimos, diante dos presentes motivos:

- Valor inicial do investimento abaixo dos realizados por instituições de pesquisa e públicas no quesito Tecnologias de Informação (TICs);

- Como em qualquer outro TIC a baixa usabilidade pode ocorrer, porém este risco pode ser reduzido quando mediado pelo processo de divulgação institucional através do IFAL e demais instituições parceiras;
- O risco de inviabilidade é mínimo, considerada a tecnologia de mercado utilizada e simplificação de sua arquitetura. Há de se mencionar sua alta complexidade de utilização massiva no mercado de tecnologia – os websites.

10 IMPACTOS DO PRODUTO TECNOLÓGICO

O website está sendo proposto considerando os seguintes impactos de cunho técnicos e sociais:

- O aumento da participação social através da adesão e acesso aos conteúdos reunidos na plataforma, isso em virtude da configuração do “OPPA!” possuir linguagem acessível e de simples acesso aos seus usuários;
- A apresentação do IQ_PPA é outro fator de impacto por direcionar melhores práticas de elaboração do PPA na realidade de municípios, levando-se em conta a regionalidade, perfil técnico e administrativo do ente;
- Para os órgãos de controle e entidades partícipes do projeto a plataforma possibilitará indicar ações e informações para aprimoramento do PPA, bem como o acompanhamento da eficácia

da peça enquanto base primária da orçamentação dos entes municipais;

- O aprimoramento da plataforma e revisão da sua arquitetura, com base em futuros feedbacks, permitirão acompanhar o processo de execução dos PPAs através da alimentação de dados oferecidos pelo monitoramento e avaliações.
- Permitirá a orientação de gestores municipais e sua equipe técnica na melhoria contínua quando da execução do PPA;
- Fortalecimento dos municípios em atender ao Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) nº16 que é assegurar o direito ao acesso público de informações acessíveis e inclusivas sobre o PPA;
- Fomentar a inovação municipal através de práticas de PPA replicáveis e customizados à sua realidade.

11 ADERÊNCIA

O produto tem aderência direta com a linha de pesquisa da Contabilidade e Controladoria Aplicada ao Setor Público, do curso de Doutorado Profissional em Ciências Contábeis e Administração da Fucape, Fundação de Pesquisa e Ensino, uma vez que a introdução de um novo produto tecnológico voltado à administração pública com a geração de informações úteis aos entes municipais, seus gestores, instituições de controle e toda sociedade interessada. Contribui através de dados confiáveis e comparáveis que fortalecem a instrumentalização do controle social diante do PPA e seus objetivos.

12 APLICABILIDADE

Não existe no mercado plataforma que reúna informações sobre o PPA de mais de um município brasileiro. O foco no PPA cria a possibilidade de detalhamento diante da sua magnitude na estrutura constitucional exigida aos municípios no que tange ao orçamento. A plataforma poderá ser utilizada por todas as instituições e atores sociais interessados em identificar modelos de PPAs; ela tem abrangência nacional por considerar a possibilidade de instituições e diversos estados ingressarem como parceiros e usuários das informações disponibilizadas. A cada PPA de um município avaliado, uma chance de melhoria e/ou divulgação da prática realizada com qualidade na sua elaboração. A plataforma pode ser adaptada para uso em diferentes regiões e contextos, com a mínima necessidade de customização.

13 INOVAÇÃO

O produto inova na reunião dos diversos tipos de informações apenas sobre o PPA com a apresentação de dados customizados através do IQ_PPA. A apresentação de indicador específico na plataforma será o grande diferencial para acompanhamento das diversas partes interessadas no PPA. O potencial consiste, ainda, na catalização de informações específicas e de uma peça orçamentária específica, isso pode alterar o *modus operandi* como os governos locais elaboram o planejamento de suas políticas públicas. Facilitará aos órgãos de controle municipais identificarem pontos de auditoria e trabalhos para acompanhamento, destacará modelos a serem seguidos.

Quando se trata da qualidade das peças orçamentárias em sua formalidade e materialidade, os indicadores existentes traçam métrica com o foco, normalmente, na execução orçamentária e transparência ofertada através dos documentos. Outro fato

observado em relação aos indicadores e observatório diz respeito ao que eles respondem e apresentam, respectivamente. O Índice de Eficiência de Gestão Municipal (IEGM), por exemplo, tem como responsáveis por alimentá-lo agentes do próprio órgão e das prefeituras respondentes. Em relação aos observatórios que tratam assuntos específicos sobre o PPA, apresentam dados específicos do ente, exemplo o Observatório do PPA de Curitiba – Paraná.

O “OPPA!” traz proposta inovadora por consistir na análise do IQ_PPA por atores sociais distintos a quem controla e ou mesmo gesta a peça. A visualização das universidades e institutos de ensino e pesquisa nessa ação possibilitará que a análise seja feita de fora do contexto dos entes e daqueles que manuseiam a peça, serão especialistas treinados sobre a importância dos dados que irão supervisionar e visualizar as práticas de construção do PPA.

14 COMPLEXIDADE

O produto nasce de uma proposta de alta complexidade, contudo, a partir de sua utilização e feedbacks recebidos, poderão ocorrer ajustes e aprimoramento da ferramenta. O projeto envolve e envolverá pesquisadores e professores da Gestão Pública, gestores públicos municipais e técnicos com atuação no planejamento municipal. Sendo assim, a disponibilização de informações sobre o PPA e os dados oriundos da tabulação do IQ_PPA constitui-se num primeiro desafio para que a peça ganhe destaque diante dos ditames constitucionais que a estabelece, porém, negligenciada no contexto profissional-técnico (Giacomoni, 2004).

O item de complexidade refere-se ao tratamento de dados, dada a extensão de páginas e caracteres de um PPA, inclui-se neste a busca meticulosa nos diversos

sites que reúnem as informações, por vezes dispersas, do PPA (Portal de Transparência, Diários Oficiais, mídias sociais, jornais locais de notícias e quaisquer outros meios de informação do ente). Isso força o formato robusto de base de dados e dos seus inputs. Numa perspectiva da complexidade organizacional, tem-se a divulgação e adesão de parceiros institucionais para ampliação de avaliação dos documentos, a quantidade de oficinas de treinamento para os usuários e sensibilização sobre seu valor agregado.

REFERÊNCIAS

- Abrucio, F. L. (2007). Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. *Revista de administração pública*, 41, 67-86. <https://doi.org/10.1590/S0034-76122007000700005>.
- Albornoz, L. A., & Herschmann, M. (2006). *Os observatórios ibero-americanos de informação, comunicação e cultura: balanço de uma breve trajetória*. *E-Compós*, 7, 1-20. <https://doi.org/10.30962/ec.102>
- Augusto, O., & Neto, P. (2006). Transparência das Contas Públicas: um enfoque no uso da Internet como instrumento de publicidade na UFSC. *Revista Contemporânea Em Contabilidade*, 3(5), 135–146. <https://doi.org/10.5007/%25x>.
- Banco Mundial. (2012). *Beyond the annual budget: Global experience with medium term expenditure frameworks*. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/11971>.
- Barbosa, S. C. T. (2021). *Entre a concepção e o resultado: Modelos de gestão dos planos plurianuais como instrumentos de gestão da ação governamental*. IPEA. <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10578>.
- Couto, L. F., & Cardoso, J. C., Jr. (2020). *A função dos planos plurianuais no direcionamento dos orçamentos anuais: Avaliação da trajetória dos PPAS no cumprimento da sua missão constitucional e o lugar do PPA 2020-2023* (Texto para Discussão nº 2549). Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. <https://hdl.handle.net/10419/240744>.
- Cruz, C. F. D., & Ferreira, A. C. D. S. (2010). Transparência na elaboração, execução e prestação de contas do orçamento municipal: um estudo em um município brasileiro. *Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ*, 13(2). <https://doi.org/10.12979/rcmccuerj.v13i2.5543>

- Ebdon, C., & Franklin. (2006). 'Citizen Participation in Budgeting Theory'. *Public Administration Review*, 66(3), 437–447. <https://www.jstor.org/stable/3843923>.
- Fung, A. (2013). Infotopia: Unleashing the democratic power of transparency. *Politics and Society*, 41(2), 183–212. <https://doi.org/10.1177/0032329213483107>
- Garcia, R. C. (2015). *A reorganização do processo de planejamento do governo federal: o PPA 2000-2003*. IPEA. <http://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/123456789/592>.
- Giacomoni, J. (2004). Bases normativas do plano plurianual: análise das limitações decorrentes da ausência de lei complementar. *Revista de Administração Pública*, 38(1), 79-a. <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/6528>
- Goulart, J. L., Troian, A., & Quispe, J. N. (2020). Observatórios Sociais e sua Importância para a Gestão Pública na Região Sul do Brasil. *Desenvolvimento Em Questão*, 18(51), 113–128. <https://doi.org/10.21527/2237-6453.2020.51>.
- Justice, J. B. & C. Dulger. (2009). 'Fiscal Transparency and Authentic Citizen Participation in Public Budgeting: The Role of Third-Party Intermediation'. *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management*, 21(2), 254-288. <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-21-02-2009-B005>
- Lima, L. L., Lui, L., Biasi Ruiz, K. P., Dias, G. V. R. S., Papi, L. P., & Demarco, D. J. (2020). Plano Plurianual como proxy para medir capacidades estatais: um estudo sobre o planejamento governamental nos municípios da região metropolitana de Porto Alegre. *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 12, 1-16 <https://doi.org/10.1590/2175-3369.012.e20190147>.
- Lindstedt, C., & Naurin, D. (2010). Transparency is not enough: Making transparency effective in reducing corruption. *International political Science Review*, 31(3), 301-322. <https://doi.org/10.1177/0192512110377602>.
- Moynihan, D. P. (2007). Citizen participation in budgeting: Prospects for developing countries. In A. Shah (Ed.), *Participatory Budgeting* (pp. 55–87). World Bank Publications.
- Neto, O. A. P., da Cruz, F., Ensslin, S. R., & Ensslin, L. (2007). Publicidade e transparência das contas públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira. *Contabilidade Vista & Revista*, 18(1), 75-94. <https://revistas.face.ufmg.br/index.php/contabilidadevistaerevista/article/view/320>
- Pereira, D. de J., Bezerra Filho, J. E., & Tavares, M. F. N. (2023). Planos plurianuais e sua estrutura: um estudo das capitais brasileiras e os requisitos identificados em suas bases estratégicas e programáticas. *Revista Brasileira de Contabilidade*, 259, 33-49. https://cfc.org.br/wp-content/uploads/2023/03/RBC259_jan_fev.pdf.

- Procopiuck, M., Machado, E. T., Rezende, D. A., & Bessa, F. L. B. N. (2007). O Plano Plurianual Municipal no sistema de planejamento e orçamento brasileiro. *Revista do Serviço Público*, 58(4), 397-415. <https://doi.org/10.21874/rsp.v58i4.181>.
- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento Humano (PNUD). (2019). *Além do rendimento, além das médias, além do presente: Desigualdades no desenvolvimento humano no século XXI*. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. <https://www.undp.org/pt/brazil/o-que-%C3%A9-o-idh>.
- Rezende, D. A., & Guagliardi, J. A. (2008). Planejamentos municipais, gestão de prefeituras e tecnologia da informação: estudos de casos em pequenos municípios paranaenses. *Revista de Ciências da Administração*, 10(22), 186-211. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4000516.pdf>.
- Rezende, D. A. (2010). Integração do Plano Plurianual Municipal e o Planejamento Estratégico Municipal: proposta e experiência de um município paranaense. *Redes. Revista do Desenvolvimento Regional*, 15(2), 92-119. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6547520.pdf>.
- Rezende, F.; Cunha, A. (2013). *A reforma esquecida: Orçamento, gestão pública e desenvolvimento*. Editora FGV.
- Schick, A. (2011). Repairing the budget contract between citizens and the state. *OECD Journal on Budgeting*, 2011(3), 7-28. <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/budget-11-5kg3pdgctc8v.pdf?expires=1730737609&id=id&accname=guest&checksum=5F921924F6B41468C2A0F6617374821C>.
- Schommer, P. C., & Moraes, R. L. (2010). Observatórios sociais como promotores de controle social e accountability: Reflexões a partir da experiência do observatório social de Itajaí. *Gestão.Org - Revista Eletrônica de Gestão Organizacional*, 8(3), 298-326. <https://periodicos.ufpe.br/revistas/index.php/gestaoorg/article/view/21657>.
- Schommer, P. C., Nunes, J. T., & Moraes, R. L. (2012). Accountability, controle social e coprodução do bem público: a atuação de vinte observatórios sociais brasileiros voltados à cidadania e à educação fiscal. *Publicações da Escola da AGU: Gestão Pública Democrática*, 4(18), 229-258. <https://revistaagu.agu.gov.br/index.php/EAGU/article/view/1595>.
- Sol, D. A. D. (2013). The institutional, economic and social determinants of local government transparency. *Journal of economic policy reform*, 16(1), 90-107. <https://doi.org/10.1080/17487870.2012.759422>.
- Vainer, A., Albuquerque, J., & Garson, S. (2001). *Manual de elaboração: O passo a passo da elaboração do PPA para municípios*. Ministério do Planejamento e Orçamento.

Capítulo 4

CONCLUSÃO GERAL

Esta tese teve por objetivo discorrer sobre a necessidade de se observar a qualidade, quando da elaboração, de um Plano Plurianual nos municípios brasileiros para a implementação das políticas públicas municipais. A temática insere-se no bojo das discussões na linha de pesquisa da Contabilidade Aplicada ao Setor Público, com particular ênfase no orçamento e gestão pública. Cada capítulo desta pesquisa reafirma a necessidade de transformar o PPA de um mero exercício burocrático em um mecanismo eficaz de governança e participação social. Esse mecanismo deve estar no centro da orientação para o desenvolvimento socioeconômico e a inclusão social nos municípios brasileiros.

O primeiro estudo, um artigo científico, traz, a partir da análise entre Plano de Governo e Plano Plurianual, como as políticas públicas voltadas para a comunidade LGBTQIAPN+ estão sendo pautadas na agenda das capitais brasileiras. A análise das políticas públicas para a comunidade LGBTQIAPN+ nas capitais brasileiras ilustra como o PPA pode ser utilizado para promover a equidade, a representatividade e redução de desigualdades dessa comunidade.

O artigo fornece uma visão crítica e detalhada sobre o estado das políticas públicas para a comunidade LGBTQIAPN+ nas capitais brasileiras a partir dos Planos de Governos e Planos Plurianuais; evidencia-se a ausência de todas as capitais, e não apenas algumas, comprometam-se na construção de políticas públicas efetivas na promoção e combate à discriminação. Fica evidente, ainda, que a existência de dados específicos sobre a comunidade LGBTQIAPN+ é crucial para a formulação de políticas públicas mais assertivas e inclusivas.

O artigo tecnológico, de modo propositivo, sugere uma norma para regular os elementos mínimos dos PPAs, de modo que seja elevada a qualidade na elaboração desses documentos em todos os municípios. Tal medida não apenas fortaleceria a consistência e a previsibilidade dos processos de planejamento, mas também ampliaria a transparência e facilitaria o controle social, componentes vitais para a legitimidade e eficácia das políticas públicas.

Os elementos previstos no artigo tecnológico, como a composição dos diagnósticos setoriais e dos problemas do município, programas com diretrizes claras, público-alvo definido, metas e indicadores bem delineados, custos previstos, alocação de recursos por regiões, e mecanismos de acompanhamento das políticas públicas, além da estimulação à participação social, transformariam os Planos Plurianuais em instrumentos eficazes de controle social e acompanhamento na implementação, execução e avaliação das políticas públicas pelos munícipes, superando a mera burocracia técnica.

Além disso, o desenvolvimento de um software e a criação de um observatório para medir e monitorar a qualidade dos PPAs constituem-se numa inovação tecnológica e participativa essencial para que os municípios compartilhem informações sobre a elaboração dessa peça fundamental de orçamentação. Ao envolver especialistas e cidadãos no processo de avaliação, essa abordagem democratiza o monitoramento e incentiva uma participação mais ativa da sociedade no planejamento municipal.

A intersecção entre o artigo científico, tecnológico e o produto proposto, focado no PPA, defende que a adoção de práticas rigorosas e bem regulamentadas na sua elaboração é crucial para garantir que o PPA seja mais do que um documento “faz de

contas”. Ele deve ser concebido, elaborado e utilizado como uma ferramenta de gestão dinâmica, capaz de direcionar e dimensionar o desenvolvimento municipal de maneira estratégica e responsiva às diversas demandas sociais, refletindo e impactando positivamente a democracia participativa.

A presente tese não só sublinha o papel social do PPA, mas também sua aplicabilidade prática ao reposicionar este instrumento no centro da organização das políticas públicas municipais, tanto no cenário nacional quanto internacional. Os estudos sobre o tema apontam para a necessidade de modernizar e ampliar o conhecimento sobre a relevância do PPA na sociedade. Estrategicamente, são propostos neste estudo métodos de elaboração e de monitoramento que incluem a participação ativa dos diversos atores sociais, promovendo transparência e eficiência.

Destacar a importância do PPA e aplicar estratégias modernas para sua utilização eficaz pode gerar bem-estar social e reduzir desigualdades, tornando o planejamento municipal mais inclusivo e democrático. Ao promover um entendimento amplo e aprofundado do PPA, a sociedade pode se beneficiar de um desenvolvimento mais equilibrado e de políticas públicas mais alinhadas com as reais necessidades de todos os cidadãos. Assim, recomenda-se que futuras pesquisas explorem o uso estratégico dos PPAs, focando não apenas em sua conformidade normativa, mas em sua capacidade de moldar realidades sociais inclusivas e justas.

APÊNDICE A – QUESTÕES PARA AVALIAÇÃO DA QUALIDADE NA ELABORAÇÃO DO IQ_PPA

CONTEXTO TÉCNICO-ADMINISTRATIVO DO MUNICÍPIO

- a. Qual o órgão da administração pública municipal está responsável por elaborar, implementar, monitorar e avaliar o PPA?
- b. Sobre o responsável técnico: formação, função pública e anos de atuação com planejamento público.
- c. Quantas pessoas envolvidas na elaboração da peça?
- d. Existiu/existe serviço de assessoria terceirizada na elaboração do PPA?

DIMENSÃO 1 - CONSTITUCIONAL

Base Legal/Teórica: Constituição Federal 1988

NOTA

0 1 2

(Q1) O PPA apresenta as diretrizes de forma regionalizada?

(Q2) O PPA apresenta as metas de forma regionalizada?

(Q3) O PPA apresenta as despesas de capital e demais oriundas delas de forma regionalizada?

(Q4) O PPA apresenta Anexo com Política Fiscal para os quatro anos da peça?

(Q5) Mecanismos para alinhamento à LDO e LOA.

DIMENSÃO 2 - ESTRATÉGICA

NOTA

Base Teórica: (Pereira, Bezerra Filho & Tavares, 2023; Couto & Cardoso Júnior, 2020; Lima et al., 2020; Pereira, 2017; Bezerra, 2013; Azevedo & Aquino, 2016; Vainer et al., 2001):

0 1 2

(Q1) Apresenta os eixos, temas e/ou macro-objetivos alinhados com o Plano de Governo da gestão eleita?

(Q2) Apresenta na mensagem do texto outros planos setoriais ou leis que criem políticas públicas no município?

(Q3) Apresenta anexos com totalização por Eixos, Temas ou macro-objetivos?

(Q4) Apresenta Anexo por totalização dos ODs, Ações, Programas e Indicadores?

(Q5) Apresenta Anexo para acompanhamento das expectativas dos índices?

(Q6) O texto de Lei apresenta a periodicidade de monitoramento, revisão e avaliação do PPA?

(Q7) A mensagem do Prefeito apresenta os principais problemas do município;

(Q8) A mensagem do prefeito apresenta a forma em que as políticas a serem implementadas e/ou continuadas estarão alinhadas com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU (ODS)?

(Q9) Apresenta os condicionantes orçamentários e futuras prospecções ou captações de recursos do município?

(Q10) Apresenta análise de políticas em curso e adotadas pelo PPA em elaboração?

DIMENSÃO 3 - PROGRAMÁTICA

NOTA

Base Teórica: (Pereira, Bezerra Filho & Tavares, 2023; Couto & Cardoso Júnior, 2020; Lima et al., 2020; Pereira, 2017; Bezerra, 2013; Vainer et al., 2001):

0 1 2

(Q1) O PPA apresenta título de cada programa o eixo, macro-objetivo e/ou diretriz vinculada ao Plano de Governo?

(Q2) Cada programa apresenta está a funções de governo e a sua classificação (administrativo ou finalístico)?

(Q3) Os programas criados possuem explícitos as áreas de atuação do setor público responsável e outros, em caso de transversalidade?

(Q4) As diretrizes, metas, público-alvo e objetivos por região estão apresentadas?

(Q5) Estão explicitas as ações e seus produtos?

(Q6) Os programas apresentam índices de referência?

(Q7) Os programas apresentam índices de previsão?

(Q8) Os programas apresentam vinculação das suas metas locais aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável?

(Q9) Existe quadro explicativo contendo o montante a ser alocado de gastos por ações dentro de cada período de execução do PPA?

(Q10) Os programas apresentam as fontes de recursos previstas para a realização das ações elencadas?

DIMENSÃO 4 – DIMENSÃO DE TRANSPARÊNCIA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL

NOTA

Base Teórica: (Brasil, 2001; Brasil, 2012; Cruz e Ferreira 2008; Lindstedt e Naurin, 2010; Sol, 2013; Fung 2013; Neto, Cruz Ensslin, & Ensslin 2007; Augusto & Neto, 2006; Neto et al., 2007):

0 1 2

(Q1) Foi publicado cronograma de elaboração do PPA?

(Q2) Foram divulgados, através dos diversos tipos de meios de comunicação, os dias, locais e horários apresentando a pauta do trabalho a ser desenvolvido na elaboração do PPA por região?

(Q3) As mídias sociais foram alimentadas com informações sobre a elaboração do PPA?

(Q4) Disponibilizou *link* em seus sítios oficiais para participação social através dos eixos, temas e/ou macro-objetivos estabelecidos desde o Plano de Governo?

(Q5) Foi implantado ou já existia setor específico durante a elaboração para recolher as proposições voluntárias sociais?

(Q6) Publicizou atas de reuniões com os Conselhos Setoriais para captação das demandas durante o processo de elaboração do PPA?

(Q7) Realizaram plenárias setoriais e regionais no município para captação das demandas locais?

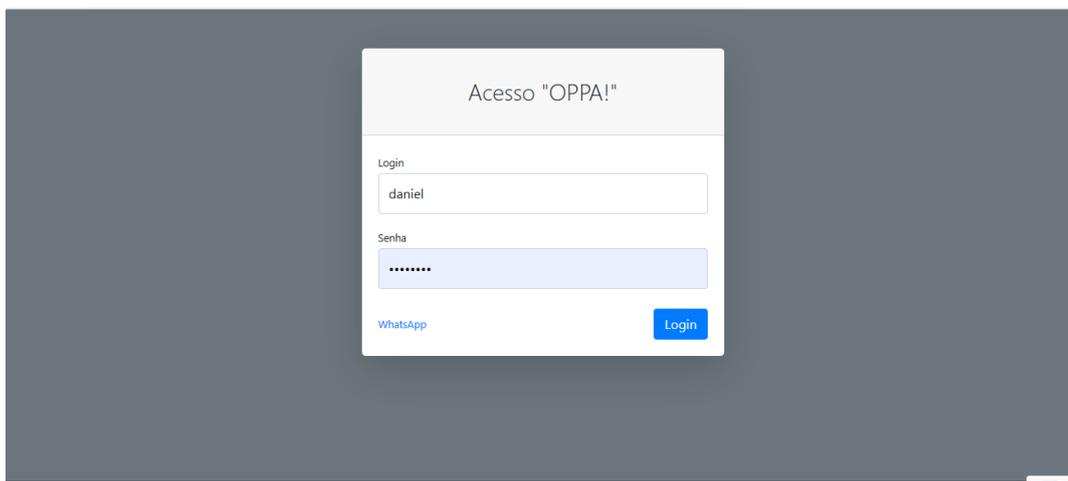
(Q8) O arquivo finalizado está disponível em site para consulta?

(Q9) O arquivo final da lei apresenta glossário?

(Q1) O arquivo final tem diagramação que permita a compreensão dos dados através de tabelas, gráficos e figuras?

APÊNDICE B – BASE DE DADOS “OPPA!”

ACESSO AO PAINEL DE DADOS DO “OPPA!” – Tela de Acesso igual para ambos os tipos de usuários (GESTOR E ESPECIALISTA)



Acesso "OPPA!"

Login

daniel

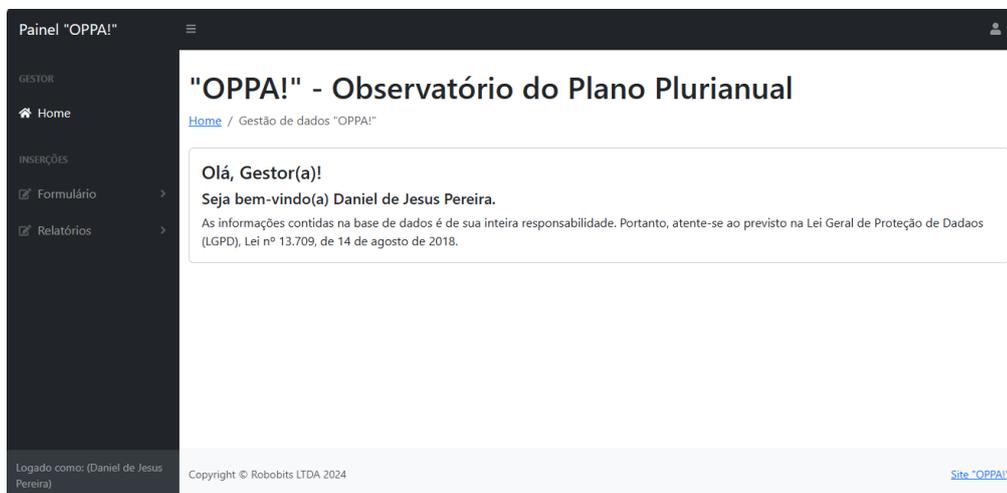
Senha

.....

WhatsApp

Login

PAINEL DO GESTOR – acesso e funcionalidades



Painel "OPPA!"

GESTOR

Home

INSERÇÕES

Formulário

Relatórios

"OPPA!" - Observatório do Plano Plurianual

Home / Gestão de dados "OPPA!"

Olá, Gestor(a)!

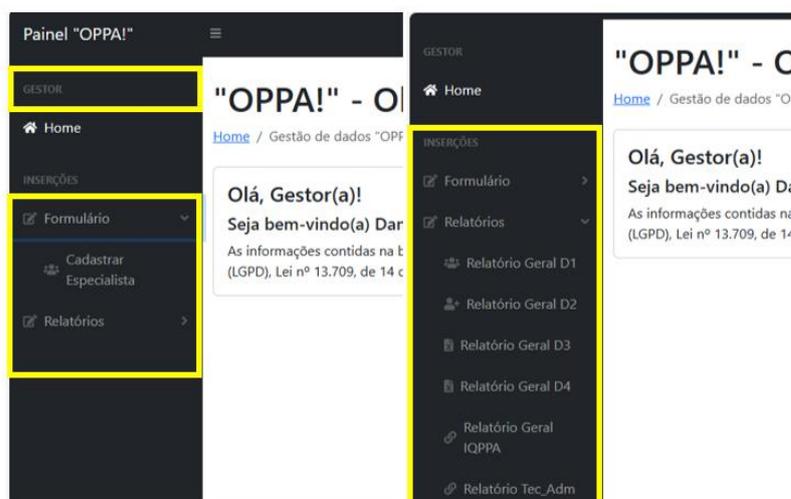
Seja bem-vindo(a) Daniel de Jesus Pereira.

As informações contidas na base de dados é de sua inteira responsabilidade. Portanto, atente-se ao previsto na Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018.

Logado como: (Daniel de Jesus Pereira)

Copyright © Robobits LTDA 2024

Site "OPPA!"



PAINEL DE ACESSO DO ESPECIALISTA– acesso e funcionalidades



Painel "OPPA!"

ESPECIALISTA

Home

INSERÇÕES

Formulários

- Cad_Tec-Adm (PPA)
- Avaliar (D1)**
- Avaliar (D2)
- Avaliar (D3)
- Avaliar (D4)
- Listar Municípios (IBGE)

(D1) - Dimensão Constitucional

Home / Avaliação D1

Código do Município	Nome do Município
Informe o código	FEIRA DE SANTANA

- 1- Apresenta as diretrizes de forma regionalizada?
Pesos
- 2- Apresenta as metas de forma regionalizada?
Pesos
- 3- Apresenta as despesas de capital e demais oriundas delas de forma regionalizada?
Pesos
- 4- Apresenta Anexo com Política Fiscal para os quatro anos da peça?