

## PLANEJAMENTO MUNICIPAL: Processo Elaborativo do Plano Plurianual (2018/ 2021) dos Municípios Amapaenses na Perspectiva dos Portais Eletrônicos

Avla Keila Ruduleiro Sousa<sup>1</sup>  
José Renato Silva Costa<sup>2</sup>  
Samira de Sousa Loureiro<sup>3</sup>  
Alexandre Gomes Galindo<sup>4</sup>

### RESUMO

A partir de estudos realizados nos portais oficiais (ap.gov.br) buscou-se descortinar como ocorreu o processo de elaboração dos Planos Plurianuais – PPA's (2018/2021) dos municípios amapaenses, tanto em relação ao processo socioparticipativo e transparente, quanto a existência dos elementos estratégicos essenciais e obrigatórios exigidos pelo ordenamento jurídico brasileiro. No que tange aos procedimentos metodológicos, foi realizada pesquisa exploratória e descritiva, operacionalizada por meio de pesquisas bibliográficas e documentais. A apresentação dos resultados do presente estudo foi organizada em quatro tópicos: 1-Evolução político-administrativa dos municípios amapaenses; 2-Acesso aos PPA's nos portais eletrônicos; 3-Aspectos Básicos do Processo Elaborativo dos PPA's disponíveis nos portais (Mensagem inicial, Diagnóstico socioeconômico, Apresentações das Dimensões Estratégicas, Dimensões Tático-Operacionais e Ações); e 4-Evidências da Participação Social e Transparência.

Palavras-chave: Administração Pública. Planejamento Público. Plano plurianual. Participação social.

### ABSTRACT

Based on studies carried out on official portals (ap.gov.br) we sought to discover how the process of elaboration of the Pluriannual Plans - PPA's (2018/2021) of the municipalities in Amapá took place, both in relation to the socio-participatory and transparent process, as well as the existence of essential and mandatory strategic elements required by the Brazilian legal system. Regarding the methodological procedures, an exploratory and descriptive research was carried out, operationalized through bibliographic and documentary research. The presentation of the results of this study was organized into four topics: 1-Political-administrative evolution of the municipalities in Amapá; 2-Access to PPA's on electronic portals; 3-Basic Aspects of the PPA's Elaboration Process available on the portals (Initial Message, Socioeconomic Diagnosis, Presentations of Strategic Dimensions, Tactical-Operational Dimensions and Actions); and 4-Evidence of Social Participation Transparency.

Keywords: Public Administration. Public Planning. Multi-year plan. Social participation.

<sup>1</sup> Universidade Federal do Amapá. [avlaprotegida@yahoo.com](mailto:avlaprotegida@yahoo.com). Telefone: (96)99167-5911

<sup>2</sup> Universidade Federal do Amapá. [jrenato-13@hotmail.com](mailto:jrenato-13@hotmail.com). Telefone (96)99149-0940.

<sup>3</sup> Universidade Federal do Amapá. [samiraloureiro@hotmail.com](mailto:samiraloureiro@hotmail.com). Telefone (96)99125-7043

<sup>4</sup> Universidade Federal do Amapá. [alexandregalindo01@gmail.com](mailto:alexandregalindo01@gmail.com). Telefone (96) 981311222

## 1 INTRODUÇÃO

Com a Constituição Federal de 1988 o planejamento na Administração Pública no Brasil alcança novos patamares, dentre os quais a inserção do Plano Plurianual (PPA) como um instrumento de definição regionalizado de diretrizes, objetivos e metas relativas aos planos e programas a serem seguidos pelos Governos Federal, Estaduais e Municipais ao longo de quatro anos, inclusive possibilitando a participação da sociedade nesse importante processo. A partir deste marco, evidencia-se a disseminação de práticas de gestão fundamentadas em uma nova forma de planejar estruturada no pressuposto da agregação da opinião da sociedade.

Ressalta-se, que para o desenvolvimento socioeconômico de quaisquer territórios, o grande desafio da gestão pública é transformar as estruturas administrativas em estruturas eficientes e eficazes para que seus serviços, programas e projetos cumpram de fato a premissa maior do poder público de implementar políticas públicas voltadas ao desenvolvimento e ao bem-estar da sociedade.

Para tanto, a gestão pública deve evitar atuar no improviso ou planejar de forma individual com formulações que sirvam exclusivamente como ferramentas partidárias ou de promoção pessoal. Se faz necessário que os gestores adotem padrões e instrumentos de gestão mais efetivos caracterizados por dimensões estratégicas e participativas. Sobre este aspecto, o Plano plurianual (PPA) assume o papel de peça inicial de um planejamento público capaz de ancorar mecanismos estatais e políticas públicas visando atender as reais demandas da sociedade.

Diante do exposto, o presente esforço de pesquisa teve seu escopo direcionado à identificação dos processos de elaboração participativa dos Planos Plurianuais (2018/ 2021) dos municípios amapaenses na perspectiva dos portais eletrônicos.

Tal escolha do tema surgiu por entender que a história do planejamento governamental brasileiro ainda não mostra características de tradição e longevidade em termos de participação social e ferramenta estratégica de gestão, ao contrário, trata-se de um processo recente e ainda com muitos desafios a serem enfrentados (MERECEI, 2013).

Logo, o que se buscou foi investigar se o processo de elaboração do Plano Plurianual para o período de 2018 a 2021, dos municípios amapaenses, transcorreu com as características de um planejamento de gestão estratégica e participativa. Sem a pretensão de apresentar avaliações de resultados de efetividade dos Planos Plurianuais Municipais, buscou-se descrever as dinâmicas elaborativas do planejamento no que tange a identificação de seus elementos essenciais.

O tema proposto vem ao encontro das mudanças pelas quais a sociedade tem passado na efetivação do seu processo de democratização e na busca de mecanismos que venham cada vez mais garantir processos eficientes de participação na gestão pública.

Outro ponto a ser considerado diz respeito a sua importância de estudos sobre esta temática para a gestão

municipal, podendo contribuir para a melhoria do processo de elaboração participativa do planejamento e verificando quais os desafios transparecem ocorrer na elaboração do PPA no período de 2018 a 2021, para gerar subsídios no sentido de apreender o que pode ser aperfeiçoado na elaboração dos planos subsequentes.

### 1.1 ASPECTOS METODOLÓGICOS

Segundo Gil (2002), a pesquisa percorre um caminho alicerçado na utilização de métodos, técnicas e procedimentos científicos, com objetivo de responder a problemas propostos, podendo tomar característica diferenciadas quanto ao seu objetivo. Portanto, o presente estudo se caracterizou por ser do tipo exploratório em decorrência do seu objetivo geral, pois consistiu na realização de um estudo preliminar de aproximação da realidade focado nos processos de elaboração dos Planos Plurianuais dos municípios amapaenses do período de 2018 a 2021.

Por ser uma pesquisa bastante específica, assumiu em seu procedimento a forma de um estudo de caso, que segundo Eisenhardt (apud BIROCHI, 2015, p. 62) consiste em “[...] uma estratégia de pesquisa orientada para a compreensão das dinâmicas que emergem de contextos singulares”, em consonância com outras fontes que deram base ao assunto abordado, como é o caso da pesquisa bibliográfica e da pesquisa documental.

Ressalta-se que a pesquisa bibliográfica auxiliou na identificação de informações relevantes que devem constar em um plano plurianual, ou seja, subsidiou conceitualmente a investigação do tema. O levantamento bibliográfico partiu da análise de dados secundários oriundos de diferentes fontes relacionadas com o tema, mais especificamente artigos, documentos monográficos e periódicos.

A pesquisa documental foi realizada principalmente nos websites onde constam os arquivos oficiais das prefeituras municipais como: relatórios, fotografias, diários oficiais dos municípios, leis, entre outros. Estes documentos foram utilizados como base para a composição do corpus utilizado na análise da descrição de como ocorreram os processos de elaboração dos PPAM's.

O processo de coleta de dados com base nos resultados das buscas nos sítios eletrônicos de cada prefeitura (portais governamentais) teve como propósito obter o maior número possível de informações referente aos ritos de elaboração do PPA; aos agentes envolvidos no processo de elaboração; ao grau de participação social, ou seja, a participação da sociedade na elaboração metodológica do plano e aos mecanismos utilizados para promover a participação (audiências públicas, reuniões setoriais, etc.).

Destaca-se, que a análise e interpretação dos dados consistiram no alinhamento com a descrição de Viegas (2007), ou seja, na comparação dos dados recolhidos na pesquisa documental e pesquisa bibliográfica. Em suma, foi a fase na qual se relacionou os dados coletados com a problemática, com o objetivo pretendido na pesquisa, e com a teoria estruturada, o que possibilitou uma possível conclusão preliminar do tema escolhido.

## 2 PLANEJAMENTO NO SETOR PÚBLICO

No que tange a história da Administração Pública Brasileira o fator Planejamento percorreu, no decorrer dos anos, diferentes fases de estruturação, as quais contribuíram para a construção do atual modelo de se planejar as políticas públicas no Brasil. Passando de um viés outrora totalmente distante da participação da sociedade, para um planejar mais democrático.

Cita-se, por exemplo, a década de 1950, cuja ênfase centrava-se apenas na busca do cumprimento do orçamento, pois essa função visava unicamente resolver problemas “do agora”, ou seja, caracterizava-se com um planejamento financeiro. (GIACOBBO, 1996).

O Planejamento na forma de sistema só foi lançado em 1967, no início do regime militar, pelo Decreto Lei nº 200 tendo como premissas promover o desenvolvimento econômico e social, a segurança nacional, e buscando diminuir o distanciamento entre orçamento e planejamento. Essa implantação da sistematização do planejamento foi de fundamental importância para o avanço na administração pública, já que houve uma mudança de paradigma que buscava um planejar não apenas relativo a fins de liberação orçamentária, mas, com o sentido de desenvolvimento futuro (GUEDES, MISOCZKY, 2011).

Observa-se, no entanto, que o planejamento público, nesse período, restringia-se apenas ao Estado em si, a sociedade com suas demandas ficavam totalmente excluídas de tal processo, pois este visava predominantemente o setor econômico, buscando aplicar racionalmente os recursos públicos sem levar em consideração aspectos sociais, ambientais e tecnológicos, ou seja, fatores essenciais para um verdadeiro desenvolvimento territorial.

Alia-se a este contexto, as formalidades burocráticas, já que, mesmo tendo que passar pelos parlamentares, esses não possuíam o poder de fazer quaisquer mudanças ou objeções.

Com o fim do Regime Militar e a instituição da Constituição Federal de 1988, estabelece-se uma nova relação entre planejamento e o ato de administrar. Um novo marco na estruturação do planejamento se legitimou por meio da primazia da participação da sociedade em todo o contexto de planejamento, passando a instituir essa como parte da coisa pública, num viés voltado para o desenvolvimento equilibrado (BRASIL, 1988).

Somando-se a Constituição Federal de 1988, a Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF) estabelece, segundo o Tesouro Nacional, um conjunto de normas em relação às finanças públicas, objetivando tanto a maior responsabilidade na gestão fiscal quanto à possibilidade da prevenção de riscos e a correção de possíveis fatores que tragam o desequilíbrio das contas públicas, tendo como premissas o planejamento, o controle, a transparência e a responsabilização.

Evidencia-se assim, o surgimento de uma nova forma de planejar, estruturada no pressuposto da agregação da opinião da sociedade em todas as etapas desse processo, que vai desde a formulação inicial até o

acompanhamento e monitoramento dessas através dos meios de transparência instituídos legalmente.

### 2.1 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO MUNICIPAL

Quando se lança um olhar no conceito de Planejamento, existe uma convergência de concepções entre diversos autores que se traduz no ato ou efeito de planejar, criar um plano para otimizar o alcance de um determinado objetivo.

Com isso, a administração se depara com duas grandes abordagens de planejamento público: Planejamento Normativo Tradicional e o Planejamento Estratégico Situacional (PES). As diferenças entre os dois planejamentos recaem nas características de que o planejamento tradicional configura-se por ser rígido e estrutural, com poucas possibilidades de adaptação em geral representa apenas a visão dos autores e o planejamento estratégico situacional por sua vez, caracteriza-se pela busca de revisar e se redefinir constantemente, e se transformar a partir das mudanças que ocorrem no entorno; considerando os diferentes olhares da realidade, contemplando a participação cidadã como elemento fundamental para o planejamento (PEREIRA, 2011).

O planejamento tradicional acredita controlar a realidade por meio de cálculo técnico, o planejamento estratégico situacional assume incerteza, imprevisibilidade, faz cálculo técnico e político (GUEDES, MISOCZKY, 2011). Por isso o planejamento tradicional possui um viés autoritário e tecnocrático por ignorar todos os atores do processo social, exceto o Estado ou o governante que planeja, enquanto o planejamento estratégico situacional ao trabalhar com a realidade dos vários atores que compõem o quadro social, se organiza a partir de problemas a serem enfrentados.

A partir da promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil em 1988, o papel dos municípios passa a ser de fundamental importância para o desenvolvimento do país de forma global e local. Isso porque a constituição conferiu a essas esferas autonomias administrativa, financeira, legislativa, organizativa e política. Por consequência, torna-se essencial que sua gestão esteja comprometida com resultados efetivos, ou seja, com a premissa maior do poder público em proporcionar aos cidadãos o bem-estar em suas múltiplas dimensões (NETO, PEREIRA, 2008).

O município, traduzido em cidade, é um espaço territorial dinâmico e complexo que se caracteriza por múltiplas diversidades, diferentes contrastes e divergentes interesses, engendrando inúmeras dificuldades aos gestores locais e aos moradores das cidades. Ao se pensar nesses desafios complexos da sociedade não é possível conceber uma gestão baseada no improviso, na adoção de medidas sem que antes tenham sido avaliados os cenários e as consequências das escolhas feitas, tanto na esfera administrativa quanto na política (BRASIL, 2018).

Tomando como base Rezende (2006), o planejamento estratégico municipal pode se constituir, nesse ínterim, como um instrumento de política pública relevante para

o processo de governança local, em especial, quando traz intrínseco em sua metodologia de elaboração, pilares embasados em processos de participação social, análises estratégicas municipais, diretrizes e ações estratégicas municipais, pensado em um ciclo contínuo e constante de melhoramento concretizado pelos vieses de monitoramento e revisão do plano, ou seja, um planejamento alinhado as características de um planejamento estratégico situacional com foco em gestão por resultados.

Rezende (2006) ainda ressalta, que no arcabouço dos planejamentos dos municípios, e dentro dessa proposta, podem compreender os seguintes instrumentos integrados de políticas públicas: plano plurianual municipal; plano diretor da cidade; planejamento estratégico municipal; políticas municipais setoriais; projetos participativos municipais; planejamento de recursos humanos; e planejamento de informações e tecnologias. Destaca-se, nesse conjunto de instrumentos integrados de políticas públicas o Plano Plurianual Municipal (PPAM).

Em síntese, o PPAM pode ser conceituado como um instrumento de planejamento governamental estratégico nas esferas municipais, para um período quadriênal, objetivando principalmente a condução dos gastos públicos, no decorrer de sua vigência, ou seja, um planejamento estratégico que organiza todas as decisões das peças orçamentárias cita-se a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) (ANDRADE, 2010 apud GODOI, ARAGÃO, RODRIGUES, 2011).

Sublinha-se, no entanto, que a sua elaboração metodológica deverá “[...] conferir caráter estratégico ao PPA, de forma a torná-lo instrumento efetivo de governança da ação governamental, direcionado para avaliação de resultados, e não somente para o monitoramento da execução físico-financeira” (SCHICK, 2009; PAULO, 2010; 2013 apud BRASIL, 2020, p. 14).

É importante pontuar que o PPAM como instrumento efetivo de governança precisa ser alicerçado em pilares fundamentais, a exemplo do Plano de Governo, cujo documento informa as principais ideias para a administração local propostas pelo candidato que concorre ao cargo para o executivo e como cita Bessa (2007, p. 408)

[...] o PPAM, deve obrigatoriamente incorporar as diretrizes e as prioridades do Plano Diretor, e a segunda, constante no art. 40, alinhada com a tendência de abertura à participação popular na definição de diretrizes de planejamento e gestão pública, firma que o PPAM deve constar os debates, audiências e consultas públicas de gestão orçamentária participativa.

Mediante o exposto, em relação à instituição da ferramenta de planejamento trazida pela Constituição Federal de 1988, possibilitou-se a inclusão da participação social na elaboração desse instrumento constitucional de planejamento, para permitir que a sociedade dimensionasse de forma direta os seus anseios, como parte de um processo de continuidade de construção e efetivação da democracia.

### 3 PARTICIPAÇÃO SOCIAL E TRANSPARÊNCIA GOVERNAMENTAL

O direito a participação está garantido em lei, ao passo que o artigo 48, parágrafo único, da Lei Complementar 101/2000 revela que: “A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos” (BRASIL, 2000, Art. 48).

Dentro dessa lógica, a qual foi balizada nos preceitos constitucionais, a participação da sociedade civil configura-se como elemento integrante do processo de gestão político-administrativo-financeira e técnico-operativa, com caráter democrático e descentralizado. O processo participativo, segundo Guedes e Misoczky (2011), estabelece nas políticas públicas uma dimensão de implementação democrática, onde a sociedade, através de seus representantes, pode participar dos órgãos e dos espaços de deliberação sobre diretrizes das políticas, bem como do planejamento, do controle e da supervisão dos planos, programas e projetos.

Na conformação dessa premissa, os espaços privilegiados onde se efetiva essa participação, promovendo uma aproximação mais estreita entre Governo e sociedade, são os conselhos consultivos e deliberativos, vinculados às políticas setoriais e conferências, não sendo, no entanto, os únicos, já que outros espaços de também são utilizados com o mesmo propósito, a exemplo das audiências públicas.

A participação também propicia maior transparência e controle social externo, ou seja, há uma responsabilidade compartilhada. Todavia, o arcabouço constitucional da participação social na vida pública, por si só não é garantia de efetivação da mesma. Sobre este aspecto, vale destacar que a Transparência Governamental é um dos princípios básicos que fortalece a gestão democrática, além de garantir a confiabilidade da sociedade na gestão pública, teoricamente a transparência evidencia o grau de responsabilidade do administrador público, facilitando a fiscalização pelos órgãos competentes e o controle social (DOS SANTOS, 2020).

A transparência no Brasil, sobretudo nas instituições públicas, é citada no Art. 37 da Constituição Federal de 1988, como princípio da Publicidade, entretanto, com caráter educativo, informativo ou de orientação social. O caráter de obrigatoriedade surge no Art. 48 da Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, que teve sua redação modificada pela Lei Complementar 131, de 27 de maio de 2009 (Lei da Transparência) e finalmente progredindo para próprio documento jurídico com a instituição da Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso a Informações), que obriga todos os entes da Administração Pública Direta ou Indireta, a apresentar informações referente às ações governamentais, assim como está expresso em seu artigo 8º:

Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas. (BRASIL, 2011, Art. 8º).

Nesse viés, os órgãos das entidades federais, estaduais, municipais e distritais têm obrigação de criar meios para disponibilizar as informações do interesse da sociedade através dos Serviços e Informações ao Cidadão, com locais adequados para que as pessoas possam buscar informações e protocolar documentos. O uso da tecnologia ajudou na divulgação das informações, por meio dos Portais da Transparência.

O Portal da Transparência é um website utilizado pelo governo para divulgar informações via rede mundial de computadores, criado em 2004 pelo governo federal para publicar informações referentes ao orçamento e gestão pública, se tornando uma importante ferramenta de controle social (VIEIRA, 2004).

A transparência segundo Meijer (2009 apud COELHO, 2018, p. 239) “[...] é um primeiro e necessário passo para restaurar a confiança dos cidadãos no governo.” O fato de expor as informações da gestão pública faz com que o cidadão se sinta parte do processo e passa a ter uma relação de confiança com a gestão. A exposição das ações do governo tende a inibir qualquer comportamento tendencioso a atos corruptos (BERTOT et al., 2012 apud COELHO, 2018).

Segundo Cruz, Silva e Santos (2009), os mecanismos de transparência precisam ser aprimorados constantemente para que possa contemplar o maior número de informações possíveis sobre a gestão pública, melhorando as boas práticas de governança, porém, ressaltam que as informações precisam ser claras e objetivas para que a população compreenda o que está sendo exposto.

Cruz (2010) destaca que apenas a exposição das informações não é sinônima de transparência, pois os dados precisam ser transformados em informações úteis, ou seja, as informações, em geral, precisam fazer sentido para os usuários, não ensejando apenas um rito burocrático.

A responsabilidade da gestão do recurso público obriga a Administração Pública a fazer a prestação de conta, porém o fator que influencia um tipo de comportamento ético da gestão pública são as legislações, que tem a função de guiar as tomadas de decisões (GOMES FILHO, 2005).

Outro conceito relativamente novo no sistema de Gestão Pública Brasileiro é o Governo Aberto (*Open Government*), trata-se de uma política governamental que visa à promoção da transparência, abertura de dados, *Accountability*, inovação e Tecnologia da Informação (YU, ROBINSON, 2012 apud SAMPAIO, 2014).

O termo Governo Aberto tem uma referência histórica que nos leva para o século XVIII com a criação de leis espaciais pelo mundo referente a liberdade de imprensa e acesso a informações, porém, ficou fortalecido no ano de 2009, no início do governo de Barack Obama (presidente dos Estados Unidos de 2009 a 2017), que resultou na

Parceria de Governo Aberto (Open Government Partnership - OGP) e hoje conta com a participação de mais de 70 países, incluindo o Brasil (OGP, 2011; US, 2009 apud BELLIX, 2017).

Segundo Guimarães (2014), os Princípios do Governo Aberto seguem algumas diretrizes, tais como: Avanço da democracia (participação popular, transparência e a prestação de contas), combate a corrupção, políticas públicas efetivas e melhorias nas tomadas de decisões.

## 4 DISCUSSÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

### 4.1 EVOLUÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DOS MUNICÍPIOS AMAPAENSES

O estado do Amapá está localizado na região norte do Brasil, possui dezesseis municípios (Amapá, Calçoene, Cutias, Ferreira Gomes, Itaubal, Laranjal do Jari, Macapá, Mazagão, Oiapoque, Pedra Branca do Amapari, Porto Grande, Pracuúba, Santana, Serra do Navio, Tartarugalzinho e Vitória do Jari), área territorial de 142.470,762 km<sup>2</sup> e população estimada de 861.773 pessoas, segundo o Censo (IBGE, 2010).

Até 13 setembro de 1943, o território que corresponde ao estado do Amapá era parte integrante das terras pertencentes ao estado do Pará, que teve parcelas de sua área desmembradas pelo Decreto-Lei Nº 5.812, de 13 de setembro de 1943, para criação do Território Federal do Amapá, no ano seguinte foi demarcado pelo Decreto-Lei 6.550, de 31 de maio de 1944,

a) o Território do Amapá é dividido em três Municípios, com as denominações de Amapá, Macapá e Mazagão, compreendendo o primeiro a área do Município de igual nome, que pertencia ao Estado do Pará; o segundo, parte do Município do mesmo nome, daquele Estado; e o terceiro, parte dos Municípios de Mazagão e Almeirim, que pertenciam ao Estado já referido; (alínea “a” do Art. 3º do Decreto-Lei 6.550, de 31 de maio de 1944).

Os três municípios a que se referem à lei, continuaram com a mesma nomenclatura que tinham como municípios paraenses, pois foram criados antes dos desmembramentos, por exemplo, o município de Amapá (antiga capital do território federal do Amapá), criado pela Lei nº 0798 de 22 de outubro de 1901. O município de Macapá é o mais antigo entre os municípios amapaenses sua criação está datada em 4 de fevereiro de 1758 (como vila de Macapá), sendo promovida a cidade pela Lei nº 281, de 6 de setembro de 1856, e o município de Mazagão, assim como Macapá, apresenta duas datas, a primeira refere-se a origem de “Mazagão Velho” que aconteceu em 23 de janeiro de 1770, e a segunda, 15 de novembro de 1915, indica a criação da sede atual do município (PORTO, 2002; PORTAL DO GOVERNO DO AMAPÁ). A criação do Território Federal do Amapá deu início a uma série de reformas político-administrativas, com a criação de novos municípios e a elevação do Amapá para a categoria de Estado (Quadro 1).

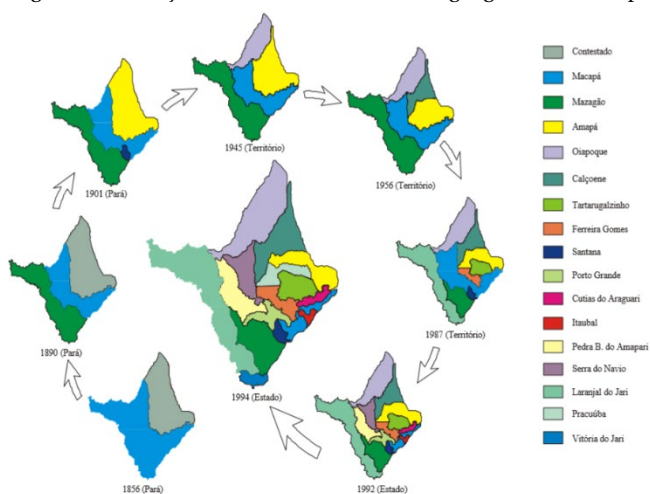
Quadro 1 – Evolução Político-administrativa do Estado do Amapá (1945 a 1994)

ANO	MUNICÍPIOS	OBSERVANCIA LEGAL
1945	Oiapoque	Lei federal nº 7.578 de 23 de maio de 1945
1956	Calçoene	Lei federal nº 3.055 de 22 de dezembro de 1956
1987	Ferreira Gomes, Laranjal Do Jari, Santana e Tartarugalzinho	Lei federal nº 7.639 de 17 de dezembro de 1987
1988	Estado Do Amapá	Criado pela Promulgação da Constituição Federal em 5 de outubro de 1988
1992	Porto Grande	Lei estadual nº 0003 de 1 de maio de 1992
	Pracuúba	Lei estadual nº 0004 de 1 de maio de 1992
	Itaubal do Piririm	Lei estadual nº 0005 de 1 de maio de 1992
	Cutias do Araguaari	Lei estadual nº 0006 de 1 de maio de 1992
	Serra do Navio	Lei estadual nº 0007 de 1 de maio de 1992
	Pedra Branca do Amapari	Lei estadual nº 0008 de 1 de maio de 1992
1994	Vitória Do Jari	Lei estadual nº 0171 de 8 de setembro de 1994

Fonte: Elaborados pelos autores com base nas informações extraídas do Portal da Câmara Legislativa Federal <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao>> e no Portal Câmara Legislativa do Amapá <[http://www.al.ap.gov.br/pagina.php?pg=buscar\\_proposicao](http://www.al.ap.gov.br/pagina.php?pg=buscar_proposicao)>

Em menos de meio século (1945 a 1994) o Amapá passou por várias mudanças Política-Administrativas e geográficas, com a criação de novos municípios, resultado dos desmembramentos dos municípios de Amapá, Macapá e Mazagão, que tiveram alterações nos limites fronteiriços e área territorial (Figura 1).

Figura 1 – Evolução Política-Administrativa e geográfica do Amapá.



Fonte: IEPA (2008, p. 33)

A Constituição do Estado do Amapá foi instituída em 20 de dezembro de 1991, ratificando a autonomia Política-Administrativa do estado, garantindo o fortalecimento da democracia com efetiva participação social dos amapaenses, assegurando o poder de escolha dos seus representantes, legitimado pelo escrutínio, além disso, o novo documento constitucional trata sobre o planejamento governamental de maneira regionalizada (SARNEY, 1991).

#### 4.2 ACESSO AOS PPAMs NOS PORTAIS ELETRÔNICOS

O Plano Plurianual Municipal (PPAM) é uma ferramenta estratégica importante para a Gestão Pública, visto que é o documento de base e de definição dos

programas, objetivos, metas e ações estratégicas da Administração, por meio dos quais se materializará a ação do governo por um período de médio prazo. O PPAM deve ser concebido também, como uma ferramenta de transparência da ação governamental para o fortalecimento da gestão democrática.

Diante das dimensões conceituais de planejamento estratégico e de transparência governamental, o presente artigo se ancorou na coleta de informações nos portais eletrônicos dos dezesseis municípios amapaenses, a fim de verificar o nível de transparência, nível de participação social, e o nível de adequação às normas elaborativas do PPAM (2018/2021).

A coleta de dados foi realizada no período de maio a junho de 2021, diretamente nos sites de cada prefeitura, utilizando procedimento similar ao método de consulta aplicado por Paiva e Zuccolotto (2009), através do principal site de busca online <[www.Google.com.br](http://www.Google.com.br)>. Para tal, foram inseridos comandos de busca com a expressão <<Prefeitura municipal de “X” no Amapá>>, fazendo a substituição do “X” pelo nome do município que deseja pesquisar, esse método padronizado de representação é a maneira mais simples que um cidadão com pouco conhecimento em tecnologia poderia acessar de forma direta as informações referentes à gestão municipal. De tal pesquisa obteve-se as informações descritas na Tabela 1.

Tabela 1 – Síntese das informações dos PPAM’s 2018 a 2021 nos sites das prefeituras dos 16 municípios amapaenses.

Item	Apontamento de análises	Quantidade de municípios	(%)
01	Total de Municípios	16	100
02	Municípios que possuem portais eletrônicos.	16	100
03	Municípios que não possuem desenvolvedor próprio.	10	62,50
04	Municípios que disponibilizaram o PPA no site.	11	68,75
05	PPA’s com localização de fácil acesso no site	01	6,25

Fonte: Elaborado pelos autores.

A partir dos dados apresentados constatou-se que dos dezesseis municípios analisados todos apresentam portais eletrônicos onde estão expostas as informações referentes às ações de cada governo municipal como: processos licitatório, Diário Oficial e legislações referentes ao poder executivo. Dentre esses portais de transparência, observou-se que dez prefeituras utilizam a mesma plataforma do Governo do Estado do Amapá (GEA) desenvolvida pelo Centro de Gestão da Tecnologia da Informação (PRODAP), apresentando entre si aspectos semelhantes nos Layouts das páginas, igualdade nos posicionamentos dos botões, links úteis de serviços ofertados que fazem referência apenas aos serviços do GEA, cita-se as seguintes prefeituras: Amapá, Calçoene, Cutias do Araguaari, Ferreira Gomes, Laranjal do Jari, Mazagão, Oiapoque, Pedra Branca do Amapari, Pracuúba e Tartarugalzinho. Por outro lado, seis portais apresentam plataforma própria, são as prefeituras de Macapá, Santana, Porto Grande, Serra do Navio, Vitória do Jari, Itaubal do Piririm.

No que tange a disponibilidade dos PPAM’s (2018/2021) nos portais dos municípios analisa-se que as prefeituras se enquadram em quatro vertentes, conforme quadro 2:

Quadro 2 – Características da disponibilidade dos PPAM's (2018/2021) nos portais dos 16 municípios amapaenses.

Características	Quant	(%)	Municípios
Municípios que disponibilizam os documentos	11	68,75	Amapá, Calçoene, Cutias, Ferreira Gomes, Laranjal do Jari, Macapá, Oiapoque, Pracuúba, Santana, Serra do Navio, e Vitória do Jari
Municípios que disponibilizam o nome do documento em uma aba de rolagem no site, porém, não está vincada ao documento	1	6,25	Itaubal do Piririm
Municípios que disponibilizam apenas uma página digitalizada contendo caput da lei que institui o PPA (2018/2021)	2	12,5	Pedra Branca do Amapari e Tartarugalzinho
Municípios que não apresentam nenhuma referência no site sobre PPA (2018/2021)	3	18,75	Itaubal do Piririm, Mazagão e Porto Grande

Fonte: Elaborado pelos autores.

É importante pontuar que as prefeituras que não apresentaram os PPAM's de forma digitalizada nos portais eletrônicos, disponibilizaram formulários de solicitação de informações, como manda a Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação). Dessa forma solicitou-se o plano para cada prefeitura, contudo, até o período final da coleta de dados não se obteve respostas.

Dentro do contexto dos onze municípios que disponibilizaram os PPAM's, constatou-se que não há um padrão único de acesso. Observou-se que apenas o município de Macapá possui fácil acesso ao documento, por meio de dois caminhos: 1º- digitando Prefeitura Municipal de Macapá no site da “Google” e 2º- digitando dentro da página inicial no campo de pesquisa a sigla “PPA”. Nos Portais dos demais municípios, necessitou-se de maior habilidade e conhecimentos em tecnologia da informação para localizar a documentação, havendo necessidade de percorrer diversas etapas dentro dos respectivos sites.

A partir dos dados apresentados acima e com base no Artigo 8º da Lei de Acesso à Informação, infere-se que as prefeituras necessitam aperfeiçoar a garantia de efetividade do acesso à informação pública, o que, por conseguinte, irá também favorecer a transparência governamental e fortalecer a gestão democrática.

#### 4.3 ASPECTO BÁSICO DO PROCESSO ELABORATIVO DOS PPAMs DISPONÍVEIS NOS PORTAIS

É importante frisar que, no que diz respeito tanto aos aspectos de elaboração dos instrumentos orçamentários legais (PPA, LDO, LOA, Planos e Programas), como na gestão administrativa, os Planejamentos Governamentais pautam-se em conceitos, métodos, técnicas e processos diversos trazendo à tona metodologias com aplicação diferenciadas, como o Planejamento Estratégico Situacional (PES), o Quadro Lógico (QL) e o Planejamento de Projetos Orientado por Objetivos (ZOOP). Além de outras que surgiram no setor privado e que foram adaptadas pelo planejamento do setor público, como a Matriz SWOT (*Strengths/forças, Weaknesses/fraquezas, Opportunities/opportunidades, Threats/ameaças*), e, mais recentemente, o BSC (Balanced Scorecard) e o Mapa Estratégico. Entretanto, independente das ferramentas utilizadas, todos os

documentos formulados deveram obrigatoriamente conter os elementos que estão dispostos na Carta Magna brasileira.

Alinhando-se ao objetivo da pesquisa que propõe identificar o processo elaborativo do PPAM (2018/2021) dos municípios através dos portais eletrônicos, esse tópico apresenta um contexto analítico dos elementos estruturantes essenciais de elaboração, tomando como base o Art. 165 da Constituição Federal de 1988 e o “Manual de Elaboração: O passo a passo da Elaboração do PPA para municípios” (VAINER; ALBUQUERQUE; GARSON, 2010), publicado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão em 2010.

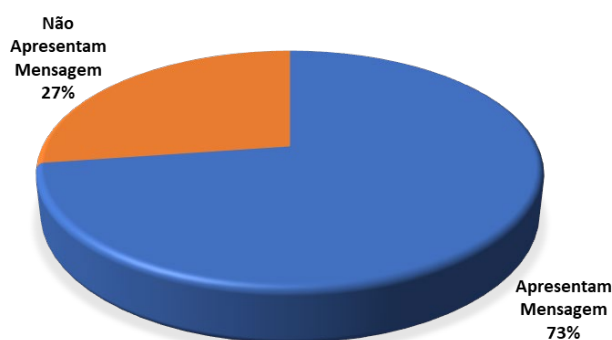
O manual sugere que o PPAM seja construído respeitando a estrutura mínima, como contendo a mensagem inicial, o diagnóstico do macro e microambiente do contexto municipal, as projeções de receitas, e o rol estratégias de enfrentamento dos problemas do município. Já no projeto de Lei deve conter as dimensões periódicas de abrangência do projeto, possíveis modificações nos programas e ações, período de avaliação, prazos apreciação da câmara de vereadores e os anexos contendo as descrições dos programas, com funções e subfunções (VAINER; ALBUQUERQUE; GARSON, 2010, ANEXO IV).

Diante desse contexto, demonstram-se as análises dos elementos essenciais que devem estar contidos na estrutura básica de um PPAM. Considerou-se para análise os onze PPA's dos municípios que o dispuseram nos portais eletrônicos.

##### 4.3.1 Mensagem inicial

A Mensagem inicial é parte do documento que contém os textos explicando e fazendo referências ao projeto de Lei. Entre os PPAM's analisados oito prefeituras apresentaram a mensagem inicial, são eles: Amapá, Calçoene, Cutias do Araguari, Laranjal do Jari, Macapá, Pracuúba, Santana e Serra do Navio, os quais representam 73% do universo pesquisado.

Gráfico 1 – Municípios que contêm a mensagem inicial no PPA



Fonte: Elaborado pelos autores

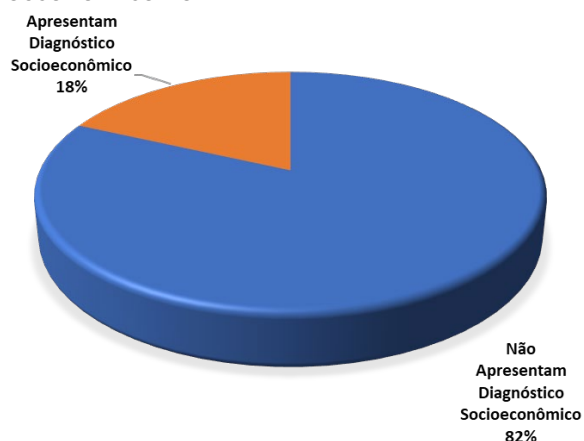
Ressalta-se, que a mensagem inicial se configura como elemento imprescindível no processo de legalidade, por apresentar os parâmetros da lei bem como o período de vigência.

### 4.3.2 Diagnóstico Socioeconômico

O diagnóstico socioeconômico é o procedimento preliminar no processo de elaboração do PPAM, que traz a compreensão do cenário situacional do contexto municipal, traduzido em indicadores que retratam a realidade e que norteiam de forma precípua e basilar as dimensões estratégicas, táticas e operacionais do plano.

No gráfico abaixo é possível perceber que apenas 18% dos municípios disponibilizaram o Diagnóstico Socioeconômico nos PPAM's. Enquanto 82% dos municípios não apresentam indícios que houve elaboração do diagnóstico, esse percentual elevado pode indicar que prevalece uma dinâmica de reproduzir modelos das políticas pública, assim como, uma precariedade de qualificação dos processos de formulação e metodologia.

Gráfico 2 – Municípios que contêm Diagnóstico Socioeconômico no PPA



Fonte: Elaborado pelos autores

Destaca-se, que Macapá e Santana são os municípios que correspondem ao percentual de 18% dos que apresentam no corpo do PPAM o diagnóstico socioeconômico. O município de Serra do Navio descreve que foi feito o diagnóstico, porém não o disponibiliza no PPAM.

O PPAM (2018/2021) do município de Macapá denominado “Congresso do Povo” lançou mão do método de criação de cenário estratégico para fazer o diagnóstico municipal, transcrito por tópicos denominados Cenário Macroeconômico, Cenário da Administração Municipal e Cenário Local de Políticas Públicas (MACAPÁ, 2018 p. 19 a 32).

O município de Santana por sua vez, lançou o PPAM (2018/2021) denominado “Gestão Presente e Humanizada”. Seu diagnóstico é apresentado em um único texto, contendo uma breve análise de cenário local, descrita em quatro dimensões: Dimensão Social, Dimensão Econômica, Dimensão Ambiental e Dimensão Participativa.

### 4.3.3 Apresentações das Dimensões Estratégicas (Diretrizes, Programas, Objetivos e Metas)

Nesta seção tomam-se como base os elementos essenciais para elaboração de um PPA, que estão

previstos na Constituição Federal de 1988, Art.165, parágrafo 1º. A dimensão estratégica representa em uma visão ampla os objetivos da administração pública para um período quadrienal. É importante salientar que não se trata de um plano rígido podendo ser revisado por meio da inclusão, exclusão ou alteração dos programas.

Para efeito de fundamentação conceitual de análise dos PPA's, consideraram-se os Princípios da Administração Estratégica, dentro dos parâmetros abaixo.

- Diretrizes são orientações que norteariam a gestão orçamentarias essenciais para desenvolvimento de políticas públicas;
- Objetivos retratam os desafios que a administração pública deseja alcançar e/ou superar.
- Metas fazem a quantificação dos objetivos, quanto à administração deseja avançar em um determinado período.

Com base na análise dos PPAM's dos onze municípios que disponibilizaram o documento nos portais eletrônicos, os únicos que apresentaram de forma clara as dimensões estratégicas foram Macapá e Serra do Navio. O município de Macapá delineou seu planejamento estratégico em três partes: “Diretrizes e Macro Objetivos, Visão de Futuro e Objetivos Estratégicos” (MACAPÁ, 2018, P. 32 a 38).

As diretrizes propostas pelo governo municipal tiveram com base as propostas e análise do cenário socioeconômico, expressas nas alíneas:

- a) o povo no comando, b) prefeito é mais que mero zelador, c) Macapá sem obstáculos, d) ambiente propício ao empreendedorismo, e) Macapá, cidade para as pessoas e f) desenvolvimento descentralizado e desconcentrado (MACAPÁ, 2018, p. 33).

A visão convencionada é se tornar uma cidade inclusiva e sustentável com parceria entre governo e sociedade, buscando o desenvolvimento de todos, e ainda lança o projeto “Macapá 300 anos” visando um amplo desenvolvimento da cidade, através de planos e programação que alavancarão projeto para o futuro (MACAPÁ, 2018, p. 34-35).

Enquanto os objetivos estratégicos foram construídos em total de dez com a intenção de nortear o futuro do município:

- 01- Promover o pleno acesso à população aos direitos sociais fundamentais;
- 02- Assegurar a efetividade da proteção dos direitos humanos de forma transversal, com oferta continuada de se serviços e aplicação de acesso e cobertura;
- 03- Construir o legado para uma cidade ordenada, sustentável com mobilidade urbana e segurança;
- 04- Desenvolver a economia local, em convergência com o ordenamento urbano sustentável e, alavancando potenciais naturais, produtivos e culturais;
- 05- Promover a sustentabilidade ambiental em Macapá;
- 06- Elaborar política para o desenvolvimento territorial sustentável;
- 07- Avançar na gestão mobilizadora, democrática, na participação popular e transparência plena;
- 08- Ter uma prefeitura organizada para atendimento qualificado ao munícipe e serviços de melhor qualidade;
- 09- Garantir e coordenar esforço municipal de planejamento e gestão;
- 10- Elaborar concepção e metodologia do projeto de Macapá 300 anos. (MACAPÁ, 2018, p. 35-38).



O município de Macapá, em seus registros, aponta que utilizou a ferramenta de planejamento estratégico no PPAM, para aumentar o nível de participação da população nas ações do governo, além de garantir através do documento, a ampliação da igualdade social e racial, com a inclusão de mulheres, pessoas deficientes, pessoas idosas e do grupo LGBT, para participar da gestão através dos concelhos municipais (MACAPÁ, 2018).

O município de Serra do Navio apresentou as dimensões estratégicas de forma sintetizada, seccionando o planejamento em seis partes: Visão Estruturante de Longo Prazo, Participação Popular, Enfoque Regional, Gestão por Resultados, Integração de Políticas e Programas e Cooperações e parcerias (SERRA DO NAVIO, 2017, p. 4-7).

A ausência de diretrizes estratégicas dos PPAM's foi observada em nove municípios. Destacando este número proporcionalmente elevado pode se configurar como um fator que pende a comprometer a consecução do desenvolvimento das Políticas Públicas dos respectivos municípios.

Ao longo da análise dos PPAM's, verificou-se que os onze municípios elegeram outros componentes para dar clareza e robustez aos elementos essenciais denominados de programas, que se desdobram em objetivos, público-alvo, metas, indicadores, recursos financeiros, recursos humanos e recursos materiais.

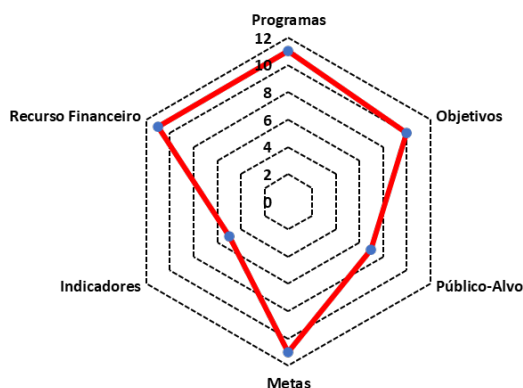
A tabela 2 e o gráfico 3 apresentam o quantitativo de elementos essenciais apresentados nos PPAM's dentro do universo pesquisado.

Tabela 2 – Elementos essenciais estruturantes nos PPAM's

ELEMENTOS ESSENCIAIS	MUNICÍPIOS	(%)
Programas	11	100
Objetivos	10	90,91
Público-Alvo	7	63,64
Metas	11	100
Indicadores	5	45,45
Recurso Financeiro	11	100

Fonte: Elaborado pelos autores

Gráfico 3 – Elementos essenciais estruturantes nos PPAM's



Fonte: Elaborado pelos autores

De acordo com os dados apresentados, o Programa, Metas e os Recursos Financeiros são os elementos presentes em todos os planejamentos. Por sua vez, os objetivos, além de serem previstos constitucionalmente, constituem item estruturante no planejamento, haja vista são o arcabouço que devem evidenciar o que a

gestão municipal almeja alcançar com a elaboração do plano. Contudo, o município de Ferreira Gomes não apresenta nenhum objetivo em seu PPA e o município de Serra do Navio apresenta lacunas de objetivos em alguns programas em seu documento, os demais municípios trazem expresso esse item.

No que concerne à sua forma, cabem algumas observações. O município de Vitória do Jari generalizou seus objetivos sem distinção de programas, setores responsáveis ou público-alvo, ou seja, padronizou os objetivos na função de manutenção de despesas. Por sua vez, o município de Amapá, em alguns programas, não elaborou objetivos que refletem a competência do órgão responsável pelo conjunto das ações. Por exemplo, o “Programa 0007 – Desenvolvimento e Gestão das Ações de Proteção Social da Secretaria de Municipal de Assistência Social” traz como Macro “Objetivos: Política de Saúde ao Usuário para Atendimento Pleno as Necessidades” (AMAPÁ, 2017, p. 10-21). Por fim, o município de Serra do Navio apresenta alguns objetivos mal formulados e indecifráveis como “Crianças e adolescentes”.

De maneira a operacionalizar os objetivos, as metas devem oferecer uma extensão quantitativa e temporal ancorada em índices de indicadores. No que tange, primeiramente aos indicadores, oito municípios não apresentaram requisitos correspondentes, trazendo em sua redação apenas a palavra “indicador”, ou a frase “buscar resultados”, ou simplesmente não apresentou o item. Dos municípios que formularam os indicadores cita-se Macapá, Calçoene, Cutias e Serra do Navio. Destaca-se, no entanto, que o município de Calçoene referenciou o índice de indicador ao “PIB” em todos os programas/ ações, enquanto o município de Cutias construiu o seu indicador junto com o público-alvo organizado em uma mesma coluna, não fazendo distinção entre um e outro, também não há mensuração quantitativa de índice de valor.

Por conseguinte, as metas apareceram em todos os onze PPAM's. No PPAM do município de Cutias do Araguari, o que foi denominado como meta a redação assemelha-se ao objetivo e não há nenhuma mensuração quantitativa. Os municípios de Amapá, Calçoene, Laranjal do Jari e Pracuúba, dimensionaram todas as metas em despesas de capital ou valor financeiro. Desta forma, somente o município de Macapá aponta metas dentro do conceito previsto.

Ainda verificando o processo de elaboração de metas, é importante frisar que, os municípios de vitória do Jari, Serra do Navio e Ferreira Gomes, trazem o alcance de suas metas em 100% logo no primeiro ano de vigência do plano, mantendo os anos subsequentes em 100%.

No que diz respeito ao público-alvo, constatou-se falta de especificidade nos PPA's que imprimiram esse item, trazendo um contexto amplo por meio das expressões “comunidade em geral”, “população em geral” e/ou “todas as regiões”. Exceto o município de Macapá, que delimitou seu público-alvo em consonância com os objetivos dos seus programas. Observou-se, ainda que quatro municípios não delimitaram população alvo. São eles: Pracuúba, Oiapoque, Ferreira Gomes e Laranjal do Jari.

#### 4.3.4 Dimensões Tático-Operacionais (Ações)

O objetivo das Dimensões Tático-operacionais é a execução do planejamento municipal, é nessa parte do plano que são delineadas as ações que irão materializar o PPA (VAINER; ALBUQUERQUE; GARSON, 2010).

Os municípios que disponibilizaram os PPAM's nos sites oficiais, todos apresentaram os planos de ação em forma de tabela orçamentaria, com valores por ações.

#### 4.4 EVIDÊNCIA DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL E TRANSPARÊNCIA

Vários autores que versam sobre a Gestão Pública enfatizam sua percepção no que tange a importância da participação social nos processos de construção de políticas públicas, tal qual Guedes e Misoczky (2011, p. 164). Nesse mesmo contexto, já que as políticas públicas são o "remédio" para sanarem os problemas públicos, faz-se o seguinte questionamento "Afim, quem melhor do que a própria população para conhecer os problemas que a afetam ou saber a qualidade dos serviços que está recebendo?" (COELHO, 2007, p.78 apud MARQUES, 2010, p. 56).

Quanto a Transparência Governamental, a administração pública está diretamente ligada a ela através dos princípios constitucionais, cita-se a Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência, estabelecidos pelo art. 37 da CF 88, como também pela já citada LRF, que dispõe sobre a ampla divulgação das ações de governo (BRASIL, 2000).

A partir dos entendimentos apresentados, vê-se que há todo um aparato legal em relação a transparência governamental e aos processos sócio participativos, entretanto, Platt Neto e colaboradores (2007, p. 77, apud CRUZ, 2012) discorrem que "mais do que garantir o atendimento das normas legais, as iniciativas de transparência na administração pública constituem uma política de gestão responsável que favorece o exercício da cidadania pela população".

Nessa conjuntura, pode-se verificar que ainda há uma dissonância entre o direito positivo das normas legais e a efetividade desses na sociedade, pois ao investigar os sítios eletrônicos dos dezesseis municípios amapaenses, descortinou-se que em relação a transparência do processo de elaboração dos PPA's 2018- 2021, tanto de forma geral quanto mais especificamente no tocante à participação social, apenas dois municípios dispõem de tais informações.

Dentre esses dois municípios, está o site da prefeitura municipal do Amapá em que há esses relatos de forma sucinta, indicando que o houve um momento em que o PPA foi discutido com a comunidade e representantes de categorias e população, e que o encontro ocorreu em um fim de semana na Câmara de Vereadores, onde houve participação consultiva e deliberativa quanto as prioridades a serem acolhidas no plano. Assim sendo, pode-se pontuar que apesar de o site dispor de tais informes, não está posto clara e detalhadamente.

Entretanto, a de se pesar que há uma referência ainda no site indicando que esse PPAM 2018- 2021 seria o primeiro do município com participação social. Partindo desse pressuposto, e comparando com outros

municípios que têm uma história mais longa em relação a construção de Planejamento Plurianual (mas não possuem qualquer indício de participação social nos seus respectivos protais), pode-se considerar um avanço para o município de Amapá embora ainda forma não robusta.

O outro município é Macapá (capital do estado), o único onde se encontra de forma clara e detalhada todo o processo sócio-participativo de elaboração, incluindo a metodologia utilizada, a qual transcorreu através de 13 audiências públicas que em seu conjunto foram denominadas de "Congresso do Povo" e ocorreram nos distritos e bairros da cidade, inclusive houve o aviso prévio/chamamento sobre as datas que cada reunião ocorreria como também há o registro de imagens das audiências.

Outro ponto vinculado à transparência diz respeito ao fato de seu site possuir um ícone exclusivo para a "Revisão" do PPAM e todo um cronograma legal a ser seguido, contendo formulários direcionados tanto às entidades que fazem parte do organograma da prefeitura como também à sociedade civil organizada para registro de suas ponderações nos anos de vigência daquele planejamento, pois legalmente o processo de participação e transparência não está apenas atrelado a elaboração, mas também ao acompanhamento da execução do plano para possíveis revisões e/ou alterações, dentro do que a lei permitir.

Quanto aos outros sites dos quatorze municípios nos quais não há quaisquer indícios de participação social sucede a impossibilidade de análise, não obstante, pode ser que tenha ocorrido o processo sócio-participativo. Entretanto, como não há registro nos sites o que claramente fica explícita é a ausência de transparência.

Até o final da coleta de dados os PPAM's que foram utilizados na análise deste trabalho ainda estavam vigentes. Embora haja um considerável período de tempo desde a sua elaboração, compete ao poder estabelecer um processo adequado de transparência pois conforme discorre (SILVA, 2009 apud CRUZ 2012, p.10),

A transparência tem como objetivo garantir a todos os cidadãos, individualmente, por meio de diversas formas em que costumam se organizar, **acesso às informações que explicitam as ações a serem praticadas pelos governantes, as em andamento e as executadas em períodos anteriores**, quando prevê ampla divulgação, inclusive por meios eletrônicos e divulgação de audiências públicas, dos planos, diretrizes orçamentárias, orçamentos, relatórios periódicos da execução orçamentária e da gestão fiscal, bem como das prestações de contas e pareceres prévios emitidos pelos tribunais de contas. (grifo nosso).

Logo, o direito à participação social e à informação clara e acessível, precisa ser assegurado em sua integralidade, para que a sociedade tenha a possibilidade de acompanhar o processo de desenvolvimento de seu município inclusive intervindo e cobrando os governantes, como também as informações são importantes até para a própria administração fazer um comparativo da evolução do desenvolvimento municipal, ou mesmo para fins de pesquisa acadêmica e estudos como é o caso deste artigo.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O intuito da pesquisa foi divisar o processo elaborativo dos Planos Plurianuais-PPA's (2018/2021) dos municípios amapaenses por meio dos portais eletrônicos, sem, contudo, analisar o resultado da aplicação do planejamento, tão pouco, fazer comparação qualitativa entre as gestões municipais, mas sim, concentrar esforços na investigação do processo de elaboração da estrutura do PPA, no que tange seus aspectos formais/obrigatórios, conforme exigidos normativamente.

Considerando que o PPAM é o produto dos processos de construção de uma gestão municipal, sua metodologia, forma e conteúdo elaborativo, em tese, demonstram a sua tendência e capacidade administrativa.

No decorrer da averiguação dos documentos disponíveis nos portais eletrônicos oficiais dos municípios, tomou-se como parâmetro de análise a verificação da existência dos componentes estruturantes essenciais previstos tanto na Constituição Federal de 1988, quanto no Manual Técnico do Plano Plurianual do governo Federal, tais como: diagnóstico socioeconômico, diretrizes, programas, objetivo e metas estratégicas, ações, evidência da participação social e transparência.

Levando em consideração os dados coletados nos portais eletrônicos oficiais dos municípios amapaenses, encontrou-se um quadro de fragilidade no arcabouço de elaboração dos PPAM's, visto que somente o município de Macapá, ofereceu à sociedade um plano composto de todos os elementos obrigatórios. Nos demais PPAM's disponíveis, apenas os elementos programas, metas, recursos financeiros e ações foram elaborados por todos. Apesar das metas aparecerem em todos os planos, não foram observadas demonstrações de mensuração quantitativa e/ou a aferição de tempo adequado, inclusive muitos municípios colocaram o prazo de alcance das suas metas para o primeiro ano de vigência do plano.

Por outro lado, os diagnósticos, diretrizes e os indicadores foram os componentes menos elaborados. A ausência desses componentes reflete um distanciamento de uma metodologia efetiva voltada para um planejamento estratégico situacional. Tal conjuntura aponta para um elevado grau de inconsistência em relação aos desenhos dos planos, comprometendo uma gestão por resultados e limitando a transparência governamental.

Merece destaque também, a observação de que os municípios de Amapá, Laranjal do Jarí e Pracuúba, apresentaram PPAM's semelhantes em sua forma e conteúdo, lançando mão de uma padronização. Isso pode configurar PPAM's elaborados fora dos contextos das realidades locais de cada município. As evidências apontam para um paradigma de elaboração de PPAM's, em sua maioria, mais voltados para um planejamento orçamentário e legal, do que um planejamento estratégico.

Fundamentados nos resultados obtidos recomenda-se 1) Melhorar o acesso aos portais eletrônicos, evitando redundância de passos, por exemplo, criando abas ou

pontos específicos logo na Home Page (página inicial), onde o PPA seja rapidamente identificado pelo cidadão, tornando assim, os portais eletrônicos, como uma ferramenta suplementar do processo democrático; 2) Melhorar a organização da redação do PPA, com a utilização de uma linguagem mais acessível e menos técnica, que facilite o entendimento e contribua para o controle social; e 3) Garantir que o PPAM não seja apenas uma peça orçamentária e burocrática do setor público, mas sim, uma ferramenta de políticas públicas e desenvolvimento social. Para tanto os componentes diagnóstico socioeconômico e participação social são fundamentais.

Por fim, sugere-se estudos futuros, a fim de percorrer temas importantes para a compreensão e contribuição dos processos de elaboração, implementação e controle/avaliação dos Planejamentos Plurianuais Municipais, a exemplo da análise da percepção dos agentes envolvidos no processo de elaboração do PPA; das estratégias de participação mais utilizadas nas fases de elaboração, implementação e controle dos PPAM's; dos níveis de Participação dos diversos segmentos da sociedade civil e dos tipos de propostas apresentadas e incorporadas nas peças de planejamento.

## REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 6023** – Informação e documentação — Referências — Elaboração. Rio de Janeiro, 2018.

BELLIX, Laila; et al. ¿ Qué concepto de Gobierno Abierto? Una aproximación a sus principios. **GIGAPP Estudios Working Papers**, v. 4, n. 55-59, p. 78-91, 2017.

BESSA, F. L.B. N. O Plano Plurianual Municipal no sistema de planejamento e orçamento brasileiro. **Revista do Serviço Público Brasília**, Out./Dez. 2007. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1445>. Acesso em: 08 jan. 2020.

BIROCHI, Renê. **Metodologia de estudo e de pesquisa em administração**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2015.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 21 maio 2021.

BRASIL. **LEI 101, DE 4 DE MAIO DE 2000**. Lei de responsabilidade fiscal Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: 25 maio 2021.

BRASIL. **LEI Nº 12.527, DE 18 DE NOVEMBRO DE 2011**. Regula o acesso a informações. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm). Acesso em: 28 maio 2021.

BRASIL. **LEI Nº 4.320, DE 17 DE MARÇO DE 1964**.

Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm). Acesso em: 2 jun. 2021.

BRASIL. **Ministério do Desenvolvimento Social. Planejamento e Orçamento Governamental**. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social; Subsecretaria de Planejamento e Orçamento, 2018.

BRASIL. **PORTAL DA CÂMARA LEGISLATIVA FEDERAL**. Legislação. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao>. Acesso em: 25 maio 2021.

BRASIL. **PORTARIA Nº 10435, DE 23 DE ABRIL DE 2020** – Manual Técnico do Plano Plurianual 2020-2021. Disponível em: [https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/guias-e-manuais/manual\\_tecnico\\_ppa20202023.pdf/@download/file/manual\\_tecnico\\_ppa20202023\\_Vfinal29\\_07.pdf](https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/guias-e-manuais/manual_tecnico_ppa20202023.pdf/@download/file/manual_tecnico_ppa20202023_Vfinal29_07.pdf). Acesso em: 16 jun. 2021.

BRASIL. **TCU. MTO-02 - Manual Técnico do Orçamento para 2001. CONCEITOS ORÇAMENTÁRIOS**. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24D6E86A4014D7286F2DF550F#:~:text=Nas%20leis%20or%C3%A7ament%C3%A1rias%20e%20nos,atividades%2C%20projetos%20e%20opera%C3%A7%C3%B5es%20especiais>. Acesso em: 2 jun. 2021.

CALÇOENE. [Prefeitura Municipal] **PPA 2018/2021**. Disponível em: [https://editor.amapa.gov.br/arquivos\\_portais/publicacoes/CALCOENE\\_6fc36827c41259795bfb3437da2e53c1.pdf](https://editor.amapa.gov.br/arquivos_portais/publicacoes/CALCOENE_6fc36827c41259795bfb3437da2e53c1.pdf). Acesso em: 21 maio 2021.

COELHO, Taiane Ritta et al. Transparência governamental nos estados e grandes municípios brasileiros: uma “dança dos sete véus” incompleta?. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 23, n. 75, 2018.

CRUZ, Cláudia Ferreira et al. Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 1, p. 153-176, 2012.

CRUZ, Cláudia Ferreira; SILVA, Lino Martins; SANTOS, Ruthberg. Transparência da gestão fiscal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios do Estado do Rio de Janeiro. **Journal of Accounting, Management and Governance**, v. 12, n. 3, 2009.

CUTIAS DO ARAGUARI. [Prefeitura Municipal] **PPA 2018/2021**. Disponível em: [https://editor.amapa.gov.br/arquivos\\_portais/publicacoes/CUTIAS\\_703a3e02f4c2625691b090a083ef9f7e.pdf](https://editor.amapa.gov.br/arquivos_portais/publicacoes/CUTIAS_703a3e02f4c2625691b090a083ef9f7e.pdf). Acesso em: 25 maio 2021.

DE ARAÚJO, Flávia et al. O processo de formulação e

implementação de planejamento estratégico em instituições do setor público. **Revista de Administração da Universidade Federal de Santa Maria**, v. 4, n. 3, p. 458-476, 2011.

DOS SANTOS, Jaedson Gomes; MOTA, Flávio Perazzo Barbosa. A transparência governamental em tempos de Covid-19: reflexões do quadro brasileiro. **Gestão E Sociedade**, v. 14, n. 39, p. 3716-3724, 2020.

ENAP. **Orçamento Público - Conceitos Básicos**. Módulo 4: Classificações Orçamentárias, Brasília, DF: ENAP, 2014.

FERREIRA GOMES. [Prefeitura Municipal] **PPA 2018/2021**. Disponível em: [https://www.fenix.com.br/transparencia/v\\_anexos\\_ppa](https://www.fenix.com.br/transparencia/v_anexos_ppa). Acesso em: 6 jun. 2021.

GIACOBBO, Mauro. **O Desafio do Planejamento Estratégico nas Organizações Públicas**. Brasília. 1996.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GODOI, Pamela Gisele; ARAGÃO, Patrícia Martins; RODRIGUES, Ângela Luci Barbosa Serra. **FERRAMENTA DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: PLANO PLURIANUAL-ANÁLISE DO PLANO DE UMUARAMA-PR**. Revista de Ciências Empresariais da UNIPAR, v. 12, n. 2, 2011.

GOMES FILHO, Adhemar Bento. **O desafio de implementar uma gestão pública transparente**. In: X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. 2005. p. 18-21.

GUEDES, Paulo; MISOCZKY, Maria C. A. **Planejamento e programação na administração pública**: Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/ UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2011.

IEPA. **Macrodiagnóstico do Estado do Amapá**: primeira aproximação do ZEE/ Equipe Técnica do ZEE - AP. -- 3. ed. rev. ampl. --Macapá: IEPA, 2008.

IIDA, Itiro. **Planejamento estratégico situacional**. Production, v. 3, n. 2, p. 113-125, 1993.

KLEINA, Claudio. **Metodologia da pesquisa e do trabalho científico**. Curitiba, PR: IESDE BRASIL S/A, 2016.

LARANJAL DO JARI. [Prefeitura Municipal] **PPA 2018/2021**. Disponível em: [https://editor.amapa.gov.br/arquivos\\_portais/publicacoes/LARANJAL%20DO%20JARI\\_0ee72785c1bbd3e966deaafef8103f2e.PDF](https://editor.amapa.gov.br/arquivos_portais/publicacoes/LARANJAL%20DO%20JARI_0ee72785c1bbd3e966deaafef8103f2e.PDF). Acesso em: 2 jun. 2021.

LIMA, Luciana Leite et al. **Plano Plurianual como proxy para medir capacidades estatais**: um estudo sobre o planejamento governamental nos municípios da região metropolitana de Porto Alegre. urbe. Revista Brasileira

de Gestão Urbana, v. 12, 2020.

LOPES, Rodrigo. **A cidade intencional: o planejamento estratégico de cidades.** Mauad Editora Ltda, 1998.

MACAPÁ. **LEI 2.294/2018.** Dispõe sobre o Plano Plurianual do município de Macapá para o quadriênio 2018 – 202. Disponível em: [https://macapa.ap.gov.br/arquivos/publicacoes/sempla/revisao-ppa/ppa\\_2018\\_2021\\_oficial.pdf](https://macapa.ap.gov.br/arquivos/publicacoes/sempla/revisao-ppa/ppa_2018_2021_oficial.pdf). Acesso em: 25 jun. 2021.

MACAPÁ. [Prefeitura Municipal] **PPA 2018/2021.** Disponível em: [https://macapa.ap.gov.br/arquivos/publicacoes/sempla/revisao-ppa/ppa\\_2018\\_2021\\_oficial.pdf](https://macapa.ap.gov.br/arquivos/publicacoes/sempla/revisao-ppa/ppa_2018_2021_oficial.pdf). Acesso em: 18 maio 2021.

MACAPÁ. [Câmara Municipal] Lei 254 de 19 de dezembro de 2017. Dispõem sobre o Plano Plurianual 2018-2021 do município de Amapá. Disponível em: <http://www.amapa.ap.gov.br/contas/ppa/2018>. Acesso em: 21 maio 2021.

MACAPÁ. **PORTAL CÂMARA LEGISLATIVA DO AMAPÁ. BUSCAR PROPOSIÇÕES.** Disponível em: [http://www.al.ap.gov.br/pagina.php?pg=buscar\\_proposicao](http://www.al.ap.gov.br/pagina.php?pg=buscar_proposicao). Acesso em: 25 maio 2021.

MARQUES, Francisco Paulo Almeida. Participação Política, Legitimidade e Eficácia Democrática. **Caderno CRH**, Salvador, v. 23, n. 60, p. 591-604, Set./Dez. 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ccrh/a/by9hn9KhRQqpXx3PHTpkwkr/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 04 jun. 2021.

MATUS, Carlos. **Fundamentos do planejamento situacional.** Rivera FJU, organizadores. Planejamento e programação em saúde: um enfoque estratégico. São Paulo: Cortez, p. 107-125, 1989.

MDS - **Ministério de Desenvolvimento Social.** Caderno Informações Diagnóstico para Gestão Municipal. Disponível em: [https://www.ufrgs.br/cegov/files/mds/MDS\\_2008\\_CadernoInforma%C3%A7%C3%B5esDiagnosticoParaGest%C3%A3oMunicipal.pdf](https://www.ufrgs.br/cegov/files/mds/MDS_2008_CadernoInforma%C3%A7%C3%B5esDiagnosticoParaGest%C3%A3oMunicipal.pdf). Acesso em: 3 maio 2021.

MERECI, et al. A estratégia de desenvolvimento do governo brasileiro no período de 2004- 2011: Reflexões à luz de uma educação emancipatória. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**, v. 3, n. 1, p. 24. 2013. Disponível em: [https://assecor.gov.br/2813/7693/6487/rbpo\\_vol.3\\_num1.pdf#page=24](https://assecor.gov.br/2813/7693/6487/rbpo_vol.3_num1.pdf#page=24). Acesso em: 04 jun. 2021.

NEVES, Otávio Moreira de Castro. **Evolução das políticas de Governo aberto no Brasil.** 2013. OIAPOQUE. [Prefeitura Municipal] **PPA 2018/2021.** <[https://editor.amapa.gov.br/arquivos\\_portais/publicacoes/OIAPOQUE\\_ee57ea18862ef153158093fb06c2fcc9.pdf](https://editor.amapa.gov.br/arquivos_portais/publicacoes/OIAPOQUE_ee57ea18862ef153158093fb06c2fcc9.pdf)> Acesso em: 20 maio 2021.

PAIVA, Clarice PR; ZUCCOLOTTO, Robson. **Índice de transparência fiscal das contas públicas dos municípios obtidos em meios eletrônicos de acesso público.** ENCONTRO DA ANPAD, XXXIII, São Paulo, 2009.

PEREIRA, Maurício Fernandes. **Administração estratégica.** – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2011.

PFEIFFER, Peter. Texto para discussão 37: **planejamento estratégico municipal no Brasil: uma nova abordagem.** 2000.

PINHO, José Antonio Gomes de. Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 3, p. 471-493, 2008.

PORTO, Jadson Luis Rabelo. **Amapá : principais transformações econômicas e institucionais (1943-2000)** Campinas, SP : s.n.J, 2002.

PRACUÚBA. [Prefeitura Municipal] **PPA2018/2021.** Disponível em: [https://editor.amapa.gov.br/arquivos\\_portais/publicacoes/PRACUUBA\\_1f191e3740f5fa1bf25e0aa8d8d3634f.pdf](https://editor.amapa.gov.br/arquivos_portais/publicacoes/PRACUUBA_1f191e3740f5fa1bf25e0aa8d8d3634f.pdf). Acesso em: 4 jun. 2021.

REZENDE, Denis Alcides. Integração do Plano Plurianual Municipal e o Planejamento Estratégico Municipal: proposta e experiência de um município paraense. **Redes. Revista do Desenvolvimento Regional**, v. 15, n. 2, p. 92-119, 2010.

REZENDE, Denis Alcides; ULTRAMARI, Clovis. Plano diretor e planejamento estratégico municipal: introdução teórico-conceitual. **Revista de Administração Pública**, v. 41, n. 2, p. 255-271, 2007.

SAMPAIO, Rafael Cardoso. **Do conceito de governo aberto às suas relações com a e-democracia.** Governança digital. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014.

SANTANA. **LEI 1.192/2017.** Dispõe sobre o Plano Plurianual do município de Santana para o quadriênio 2018 – 202. Disponível em: [https://macapa.ap.gov.br/arquivos/publicacoes/sempla/revisao-ppa/ppa\\_2018\\_2021\\_oficial.pdf](https://macapa.ap.gov.br/arquivos/publicacoes/sempla/revisao-ppa/ppa_2018_2021_oficial.pdf). Acesso em: 25 jun. 2021.

SANTANA. [Prefeitura Municipal] **PPA 2018/2021.** Disponível em: [https://drive.google.com/file/d/1DfSDGs6yal4oRJcf3\\_bEPy2nhbb5mP-k/view/](https://drive.google.com/file/d/1DfSDGs6yal4oRJcf3_bEPy2nhbb5mP-k/view/). Acesso em: 18 maio 2021.

SARNEY, José; COSTA, Pedro. **AMAPÁ: A TERRA ONDE OBRASIL COMEÇA.** Vol. 35. Brasília: Edições do Senado Federal, 2004.

SERRA DO NAVIO. [Prefeitura Municipal] **PPA 2018/2021.** Disponível em: <http://ap.portaldatransparencia.com.br/prefeitura/serra>

adonavio/index.cfm?pagina=abreDocumento&arquivo=3EE204598F4B. Acesso em: 6 jun. 2021.

VAINER, A.; ALBUQUERQUE, J.; GARSON, S. **Manual de elaboração**. O passo a passo da elaboração do PPA para municípios. 2. ed. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2010.

VIEGAS, Waldyr. **Fundamentos lógicos da pesquisa científica**. Brasília: Editora UnB, 2007.

VIEIRA, Vânia Lúcia Ribeiro et al. **Portal da Transparência**. Brasília-DF: Controladoria-Geral da União, 2004.

VITÓRIA DO JARI. [Câmara municipal] **PPA 2018/2021**. Disponível em:  
<https://www.cmvitoriadojari.ap.gov.br/wp-content/uploads/2019/02/PPA-2018-2021.pdf>. Acesso em: 5 jun. 2021.

ZANELLA, Liane Carly Hermes. **Metodologia de estudo e pesquisa em administração**. Florianópolis: Departamento Ciências da Administração/UFSC; Brasília: CAPES: UAB, 2009.