

PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: DO CASO DE PORTO ALEGRE A APONTAMENTOS PARA UM SISTEMA NACIONAL¹

Álvaro Magalhães²

1 INTRODUÇÃO

O objetivo do artigo é destacar alguns elementos propostos como necessários para a constituição de um sistema de âmbito nacional para a integração dos processos de planejamento e orçamento governamental, de maneira a melhor coordenar a formulação e a implementação de políticas públicas, bem como promover a participação cidadã. Os cinco aspectos destacados são: i) a necessidade do caráter estratégico de planejamento e orçamento; ii) a construção de metodologias propícias à participação cidadã e à pactuação de resultados; iii) a necessária coordenação horizontal de governo; iv) a integração com diretrizes de longo prazo, planos setoriais, projetos em múltiplas escalas; e v) os desafios colocados à coordenação vertical ou interfederativa.

Na seção 2, será descrita como referência histórica a experiência dos anos 1990, conhecida como Orçamento Participativo (OP) de Porto Alegre, destacando os cinco aspectos considerados relevantes para a constituição de um sistema de planejamento e orçamento participativo que foram característicos (ou não) desta experiência histórica. Na terceira seção, os mesmos cinco aspectos são destacados, desta vez diante da evolução da implementação dos processos de planejamento governamental e gestão orçamentária no plano federal. Finalmente, à guisa de conclusão, são apontados elementos considerados relevantes para a constituição do referido sistema de caráter nacional e participativo.

2 PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: ASPECTOS DO CASO DE PORTO ALEGRE

A experiência de gestão participativa ocorrida no município de Porto Alegre na década de 1990 ficou internacionalmente conhecida como OP de Porto Alegre. O reconhecimento e a difusão de metodologias participativas deram-se a partir do destaque obtido na Segunda Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat II), ocorrida em 1996 em Istambul, na Turquia, e passaram a frequentar agendas de organizações multilaterais de fomento e assistência técnica, como o Banco Mundial. É bastante comum a ideia de que o OP consistia em agendas construídas “de baixo para cima” ou em uma coleção de demandas atendidas por um conjunto de obras públicas.

O primeiro elemento aqui destacado, porém, foi a importância do pensamento de caráter estratégico na formulação e implementação do OP e de suas instâncias de governança. Logo no início da gestão do prefeito Olívio Dutra (1989-1992), houve o investimento em formação ou capacitação em conceitos e técnicas de planejamento estratégico público por meio de cursos com o economista chileno Carlos Matus, autor de diversos livros que viriam a ser publicados no Brasil, em especial a metodologia do Planejamento Estratégico Situacional (PES).

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi34art7>

2. Especialista em políticas públicas e gestão governamental; e mestre em políticas públicas pelo Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (IFCH/UFRGS).

A partir de uma avaliação crítica realizada no terceiro semestre da gestão – baseada, inclusive, em pesquisa de opinião sobre a percepção do movimento comunitário sobre os problemas da cidade –, a proposição do OP de Porto Alegre procurou atender e identificar objetivos estratégicos relacionados à diretriz orientadora do governo, que era de “inversão das prioridades”. Ou seja, o governo municipal buscava direcionar a sua ação às camadas e regiões mais carentes da cidade em consonância com as proposições do debate eleitoral, principalmente a orientação de direcionar recursos para “projetos de intervenção urbana voltados para a melhoria das condições de vida dos setores populares” (Porto Alegre, 1990). De forma mais específica, identificou-se que as prioridades da ação governamental deveriam voltar-se ao seguinte: i) “regulamentação e democratização do solo urbano”; ii) “pavimentação de vias”; e iii) “melhoria da infraestrutura e serviços públicos municipais”, como os de saneamento básico e iluminação pública” (*op. cit.*).

A metodologia de participação popular do OP na dimensão regional é fartamente descrita na literatura especializada. Em uma primeira etapa, foram estabelecidas dezesseis regiões da cidade, sendo uma central e outras quinze intencionalmente desenhadas para valorizar as demandas dos moradores das áreas mais carentes e do vigoroso movimento comunitário de então. Havia um calendário anual para a construção de prioridades regionais a serem levadas à proposta orçamentária anual e publicadas em um caderno denominado *Plano de Investimentos do OP*, bem como havia momentos de identificação de melhorias na prestação dos serviços municipais contínuos, chamados de “plenárias de serviços”. Desta forma, os compromissos e resultados eram pactuados e publicizados. Além da comunicação dos resultados pactuados e obtidos, tratava-se de um projeto de fomentar conceitos de cidadania, e não simplesmente incrementar a relação de obras ou de melhoria na prestação de serviços públicos. Este aspecto é fundamental, pois se procurava, com o processo de governar, um processo de qualificação do processo democrático, formador de cidadãos participantes ativos da política na relação com o Estado – muito além da ideia de cidadania restrita ao voto ou à condição de cliente ou usuário de serviços públicos.

No referido documento orientador das definições estratégicas, ressalta-se ainda a importância de uma coordenação horizontal entre as áreas de atuação governamental lideradas pelo gabinete do prefeito. Para tal, a área responsável pela gestão orçamentária foi retirada da estrutura da Secretaria de Planejamento Municipal e alocada na mesma estrutura em que havia outra equipe destacada para intermediar a relação com as comunidades. Era necessário que um processo participativo demonstrasse capacidade de implementação das decisões pactuadas e, para isso, foram institucionalizadas instâncias de governança e articulação interna entre as diversas secretarias e órgãos da administração municipal, com integração de metodologias entre gestão orçamentária e gestão por projetos, inclusive por meio de um sistema de gerenciamento já informatizado. Considere-se que não havia internet no início dos anos 1990.

Convém destacar que, na metodologia construída para facilitar a pactuação de resultados com as comunidades, existiam produtos orçamentários (ou resultados dos projetos) de fácil identificação. Como exemplo, havia o projeto Pavimentação Comunitária, que resultava em metas como a pavimentação ou mesmo a duplicação de vias, em que a separação entre o esgotamento pluvial e o cloacal era implícita aos projetos. Aos poucos, outros projetos/produtos foram ampliando o conjunto de resultados a serem priorizados, pactuados e monitorados, como unidades de feiras de alimentos com preços controlados (as “feiras-modelo”) ou projetos de descentralização da cultura, a exemplo de oficinas e projetos de itinerância em várias expressões da diversidade cultural da cidade.

Essas anotações são relevantes para evitar as falsas impressões de que o método do OP consistia em um levantamento de demandas recolhidas em assembleias públicas e priorizadas em processo totalmente de tipo *bottom-up*, traduzindo-se necessariamente em investimentos (ou despesas de capital), ou ainda de que se tratou de um conjunto de obras públicas escolhidas a partir da reserva de parte do orçamento para elas (o que aconteceu em outras cidades).

A partir do debate eleitoral de 1992, a agenda estratégica do OP ampliou-se. Em 1993, foi estruturado um processo de debates sobre o futuro da cidade chamado de Cidade Constituinte, com a intenção de ampliar a agenda de desenvolvimento, uma vez que o governo reeleito foi criticado por não “pensar grande”, por não conseguir apresentar uma estratégia que fosse além da qualificação da infraestrutura e dos serviços prestados em áreas periféricas. Este processo de debates teve caráter participativo, realizado de maneira complementar às instâncias regionais do OP, e culminou com o primeiro de cinco Congressos da Cidade, o que foi incorporado ao que se chamaria hoje de estrutura de governança do OP.

Cabe registrar que essas diretrizes do I Congresso da Cidade serviram de base para o novo Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (lei aprovada em 1999), elaborado a partir dos debates do II Congresso da Cidade, em 1995. Além disso, em 1994, foram criadas as plenárias temáticas do OP, a fim de dar continuidade de maneira equilibrada às novas demandas de organização da cidade nas agendas regionais. Vale mencionar, ainda, que o projeto foi reconhecido como uma das vinte melhores práticas no Prêmio Gestão Pública e Cidadania, da Fundação Getúlio Vargas (FGV), em 1996.

Implementaram-se naqueles anos iniciativas ou projetos de caráter plurianual que se relacionavam com a agenda do Congresso da Cidade e com as plenárias temáticas, como a reforma do Mercado Público Central, a execução do Porto Alegre Tecnópole ou a implantação da Terceira Perimetral, projeto pensado ainda no início dos anos 1960, integrante dos Planos Diretores de Desenvolvimento Urbano da cidade. Estas iniciativas contaram com financiamento externo e foram decisivas para a descentralização urbana da cidade. Além disso, exemplificam a convivência e a necessidade de integração entre as agendas participativas e de projetos de distintas escalas territoriais, oriundos de planejamentos ou ações propostas em planos setoriais ou de desenvolvimento, bem como a convivência de diferentes formas de financiamento de implementação de agendas participativas.

Elemento ausente até aqui e fundamental para o que vai se discutir na próxima seção é a necessidade de integração interfederativa na implementação de políticas públicas. Existia, no início dos anos 1990, uma “euforia municipalista” com a nomeação dos municípios com ente federado. Deve-se considerar que os processos de descentralização federativa das políticas de saúde, educação e assistência social ainda não estavam implementados. Havia certa ilusão de que as políticas públicas se resolveriam quase que de maneira “autárquica”, ou seja, a partir de decisões locais ou municipais. Havia também uma forte competição interpartidária no Rio Grande do Sul, o que dificultava a integração entre os níveis municipal e estadual de poder na maior parte do tempo.

Em contrapartida, uma sombra que ainda permanece sobre a proposta de OP nacional é a de que o OP seria uma metodologia para administrar soluções locais e que não haveria possibilidade de uma experiência de cunho nacional, porque, outras razões, um tratamento em múltipla escala de decisões orçamentárias em um contexto federativo complexo como o brasileiro seria impossível. De qualquer forma, até o momento não houve tentativa de “nacionalizar” o OP como houve de outras inovações surgidas no âmbito municipal no Brasil recente.

3 INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO GOVERNAMENTAL FEDERAL E OS PROCESSOS PARTICIPATIVOS

Principais instrumentos de orçamentação e planejamento governamental, tanto o Plano Plurianual (PPA) quanto a Lei de Orçamento Anual (LOA) foram objeto de institucionalização por meio do art. 165 da Constituição Federal de 1988 (CF/1988). O exercício de elaboração e gestão orçamentária por meio de leis anuais – a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a LOA – foi rapidamente universalizado entre os municípios brasileiros, os quais, a partir da CF/1988, passaram a ser entes federados e também objeto de transformação por meio de práticas e instituições participativas, tais como as do OP.

Do ponto de vista do fortalecimento do *caráter estratégico* do planejamento governamental, durante os anos 1990, existiu o trabalho de aperfeiçoamento metodológico dos instrumentos orçamentários – PPA, LDO e LOA –, com especial destaque para a estruturação dos PPAs a partir da identificação de problemas da sociedade e com módulo de integração do plano com o orçamento. Segundo Garcia (2000, p. 21), houve a adoção de

conceitos e orientações metodológicas consistentes com as formulações mais avançadas na área do planejamento estratégico público e do orçamento por programa (...). Pensar por problemas e enfrentá-los mediante ações organizadas por programas com objetivos definidos, com a articulação do plano ao orçamento, permite chegar muito mais perto da complexidade do mundo real do que na forma tradicional de fazer planejamento e orçamento (área temática, setores da administração e subprogramas referenciados apenas por metas a alcançar). Conceber ações (projetos, atividades e ações normativas) definindo com rigor seus produtos (um por ação), suas metas, seus custos e prazos é criar possibilidades para a prática de uma administração mais gerencial no setor público.

No nível federal, em fevereiro de 2001, os instrumentos de planejamento e orçamento governamental foram integrados às funções “de administração financeira federal, de contabilidade federal e de controle interno do Poder Executivo federal” por meio da Lei nº 10.180,³ que instituiu o Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal (SPOF) e organiza os sistemas nestas três funções. Para a execução das funções de planejamento e orçamento, construíram-se, ao longo do tempo, carreiras técnicas específicas, procedimentos formalizados envolvendo toda a administração pública federal e sistemas de informação que se constituem em ativos que podem ser utilizados em prol de processos participativos de planejamento e gestão. Essa organização federal serviu de referência para a organização em entes subnacionais das áreas de planejamento, orçamento e gestão, em especial em governos estaduais, em geral responsáveis pela gestão dos PPAs e LOAs.

Uma característica necessária para a elaboração de PPAs, LDOs e LOAs é o caráter universal em relação ao conjunto de políticas públicas e órgãos das administrações públicas em cada nível federativo. Esse caráter universal oferece a oportunidade de promover maior integração entre os diversos planejamentos setoriais, planos regionais de desenvolvimento e/ou projetos de recortes territoriais diversos, que remetem à constituição de processos ou sistemas de alta complexidade. Essa oportunidade é aproveitada de maneira mais ou menos intensa, à medida que esses instrumentos efetivamente sirvam para a promoção de maior coordenação horizontal e vertical (interfederativa) de governo. Veremos a seguir que esse aproveitamento foi errático ao longo das décadas recentes.

3. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/10180.htm>.

As trajetórias de implementação do PPA e da LOA federais são diferentes se abordadas pelo ângulo das tentativas de serem transformadas em instrumentos próprios com a adoção de metodologias facilitadoras da participação cidadã. Se houve tentativas registradas pela literatura especializada de debates públicos para a elaboração de projetos de lei de PPAs – em especial nos PPAs 2004-2007 e 2012-2015 (Oliveira, 2013; Couto, 2022) –, o mesmo quase não ocorreu nos processos de elaboração e gestão das LOAs.

No PPA 2004-2007, houve debates públicos que colaboraram para a definição de orientações estratégicas. Houve avanços também do ponto de vista de enunciar estratégias relevantes para o desenvolvimento, tais como a estruturação de programas visando enfrentar os problemas de desigualdades sociais e regionais, bem como a necessidade de gerar emprego e renda impulsionada pelo fortalecimento de um mercado de consumo de massas e pelas necessárias conexões em um círculo virtuoso de investimentos e ganhos de produtividade. Ainda segundo Couto (2022),

todavia, esse processo acabou recebendo críticas da sociedade civil com relação ao escopo e suas consequências. Com relação ao escopo, a dimensão estratégica do plano, construída em paralelo à definição dos programas e das ações orçamentárias, tem incidência limitada no processo alocativo.

Conforme Avelino (2017), as críticas ao processo de participação no PPA 2004-2007 concentraram-se no fato de que não houve uma estratégia participativa para o monitoramento do PPA; não foram discutidas as metodologias de participação no processo orçamentário; não havia informações acessíveis sobre a execução física e financeira; e não foi possível a desagregação (gênero, raça, etnia, rural, urbano e outros) dos indicadores para acompanhamento pela sociedade civil (Moroni, 2005; Avelino, 2017, p. 180).

Além da limitada efetividade da participação social na gestão dos programas e orçamentos deste período, houve também um relativo distanciamento dos processos participativos de conferências e conselhos setoriais dos processos de planejamento e orçamento, mesmo com novas tentativas de implementação de processos de participação social para o PPA 2012-2015 – como o Fórum Interconselhos – e com a montagem de agendas transversais para monitoramento de algumas políticas sociais (Avelino, 2017). Além disso, existiu a tentativa de promover maior integração com os planejamentos setoriais e com a adoção de terminologias que facilitassem a comunicação das programações e estratégias.

A partir do PPA 2012-2015, houve modificações metodológicas para a elaboração dos PPAs com consequências para a gestão orçamentária, em especial o Programa Temático, que substituiu a elaboração de programas a partir da identificação de problemas. O PPA passou a não mais a conter as ações orçamentárias de maneira explícita (Couto, 2022), dificultando uma eventual identificação de resultados a serem objeto de pactuação com atores da sociedade civil.

Já segundo Avelino (2017), a partir de 2013, aconteceram relevantes inovações na elaboração da LDO e da LOA, no sentido de refinamento e racionalização do cadastramento de ações para maior alinhamento com o novo PPA, os planejamentos e os processos participativos setoriais. Necessário ainda registrar os processos participativos para a execução do PPA 2016-2019, especialmente por meio do Fórum Dialoga Brasil.

Do ponto de vista da importância dos instrumentos de planejamento e orçamento governamental na promoção de maior coordenação horizontal das políticas e de governo, o período das gestões de Fernando Henrique Cardoso (FHC) foi o que apresentou uma maior vinculação entre as agendas de prioridades e os processos de planejamento e orçamento – principalmente na primeira destas agendas, o Brasil em Ação, que foi constituído pela “seleção de 42 projetos prioritários do PPA 1996-1999” (Magalhães e Couto, 2018). O processo de gestão e monitoramento da agenda contou com a participação direta do Ministério do Planejamento, em parceria com a Casa Civil da Presidência da República, e produziu inovações relevantes na gestão dos projetos considerados prioritários, como a introdução da figura do gerente de projeto e a ideia dos programas do PPA como unidade de gestão.

Já os mandatos dos ex-presidentes Lula e Dilma foram marcados pela constituição de agendas *ad hoc* de gestão de prioridades, em especial as compostas pelos dois Planos de Aceleração do Crescimento (PACs) (2007 e 2010). Para a sua gestão, foram instituídas instâncias específicas de governança lideradas pela Casa Civil da Presidência da República, posteriormente transferidas ao Ministério do Planejamento (Magalhães e Couto, 2018). Ocorreu, portanto, uma secundarização do processo de planejamento via PPA e demais peças orçamentárias, especialmente na seleção dos projetos que compuseram os PACs. Se a agenda do Brasil em Ação foi constituída a partir do PPA 1996-1999, a primeira agenda do PAC antecedeu a elaboração do PPA 2007-2011, concorrendo para a formação das agendas do PAC projetos oriundos de diversos planejamentos setoriais existentes, sem a mediação feita pelo PPA no Brasil em Ação. Convém destacar a criação de mecanismos de monitoramento para projetos de execução descentralizada nos PACs, como no caso de investimentos nas políticas urbanas dentro do PAC II.

Do ponto de vista do aproveitamento dos instrumentos de planejamento e orçamento para a promoção de maior coordenação vertical das políticas públicas, a aplicação talvez seja ainda mais modesta. Desde a CF/1988, observam-se, em várias das políticas públicas, processos mais ou menos virtuosos de promoção de arranjos interfederativos de implementação dessas políticas. O grau de intensidade na coordenação é bastante heterogêneo, dependendo do histórico institucional e legal de cada área ou setor, a partir das disposições constitucionais sobre as atribuições e responsabilidades dos entes federados em cada área de política pública.

Em algumas políticas há sistemas nacionais estruturados com instâncias de governança coletivas e com coordenação efetiva do governo federal, geralmente estruturados por legislação de âmbito nacional, sendo o Sistema Único de Saúde (SUS) a maior referência de promoção de coordenação vertical de políticas públicas. Esses arranjos, em regra, são instituídos por meio de instrumentos de pactuação federativa “por fora” daqueles de planejamento e gestão governamental. Arretche (2012), por exemplo, em *Democracia, Federalismo e Centralização no Brasil*, analisa a evolução da coordenação vertical em várias políticas públicas e as diversas maneiras de o governo federal exercer o que denomina de “regulação federal” dessas políticas. A presença dos instrumentos de planejamento e orçamentação federal, todavia, é secundária nesses processos – os instrumentos não são “protagonistas”. Para a constituição de um sistema de planejamento e orçamento de caráter nacional, porém, é necessário aproveitar a oportunidade de exercer maior regulação federal para, por exemplo, construir agendas prioritárias pactuadas entre os entes federados.

4 CONCLUSÃO E APONTAMENTOS PARA UM SISTEMA NACIONAL DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Dos cinco aspectos considerados como elementos necessários para a constituição de um sistema de planejamento e orçamento, pode-se concluir do exposto que a experiência do OP se apresentou como instrumento capaz de apresentar quatro dos cinco elementos. O OP de Porto Alegre foi capaz de estruturar e mesmo ampliar uma agenda estratégica em que os problemas de políticas públicas e os resultados pactuados com as comunidades poderiam ser identificados e monitorados pelas partes, tanto os atores da sociedade civil quanto os que atuavam na estrutura administrativa da prefeitura (burocratas e quadros políticos). Para a elaboração e a atualização da agenda e dos resultados pactuados, desenvolveram-se metodologias adequadas à participação popular e comunitária. Além disso, instituíram-se processos de trabalho capazes de promover a adequada coordenação horizontal e entre os órgãos da administração municipal, bem como a priorização efetiva por um sistema de gerenciamento de projetos, inclusive com a integração com planos setoriais, projetos ou planos de caráter plurianual, como o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental. A questão da integração federativa não se faz presente como elemento estruturante da experiência de Porto Alegre.

Os avanços registrados na gestão dos principais instrumentos de planejamento e orçamento federal – PPA, LDO e LOA –, por sua vez, mostram-se apenas parciais para a sua realização como instrumentos de construção e monitoramento de agendas estratégicas e de pactuação de resultados com atores da sociedade civil. Como exemplo, se na primeira gestão do governo FHC a agenda prioritária intitulada Brasil em Ação teve como base a programação do PPA do período, a mesma importância dos instrumentos centrais de um sistema de planejamento e orçamento não foi observada na constituição da gestão de prioridades para os núcleos de governo dos períodos Lula e Dilma (Magalhães e Couto, 2018).

No caso dos instrumentos de planejamento e orçamento públicos, as disposições constitucionais colocam a necessidade de os entes federados constituírem seus planejamentos e orçamentos de maneira semelhante, e os orçamentos devem apresentar as relações de transferências fiscais dispostas na legislação ou pactuadas por meio das políticas setoriais. Para serem instrumentos de pactuação participativa e interfederativa mais ampla, seria necessário que houvesse novos mecanismos interfederativos, nos quais o governo federal exerça seu poder de agenda na regulação entre os entes federados também pela via legislativa.

As transformações recentes na gestão dos PPAs e orçamento federais, marcadas especialmente por limitações fiscais e fragilizações institucionais nos processos de planejamento, apontam no sentido oposto ao de serem instrumentos de efetiva coordenação das políticas públicas no nível federal. A crescente participação do Legislativo na destinação dos gastos discricionários é outro elemento que torna mais complexa a adoção de práticas e instâncias participativas na gestão orçamentária. Segundo Couto (2022, p. 64), “a sobreposição das regras fiscais constrange cada vez mais o gasto público, e o regime de governança orçamentária, daí resultante, enseja estratégias distintas para os atores que disputam o orçamento manterem ou ampliem seu espaço relativo”.

Além da inexistência de reposição nos quadros ou carreiras ligadas ao planejamento e ao orçamento federal nos anos recentes, o coroamento deste enfraquecimento institucional das áreas de planejamento e gestão deu-se no final da década de 2010, com o desaparecimento das secretarias específicas de planejamento governamental que faziam a gestão do PPA e também da secretaria responsável

pela gestão do PAC. A formulação de um projeto de emenda constitucional, inclusive, “apresentada no Senado Federal em novembro de 2019, após, portanto, o envio do projeto de lei PPA, previa a extinção do Plano da Constituição” (Couto, 2022, p. 58).

A construção de um sistema nacional de planejamento e orçamento participativo dependeria do aproveitamento destes instrumentos como elementos centrais de promoção de maior coordenação horizontal e vertical de governo – escolha esta que ainda aparece como oportunidade potencial simplesmente. Seja qual for a alternativa escolhida para construir agendas de prioridades governamentais, há desafios colocados pela complexidade dos arranjos de implementação das políticas públicas, nos aspectos setoriais, territoriais e/ou de coordenação vertical em uma estrutura federativa em três níveis.

REFERÊNCIAS

- ARRETCHE, M. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fiocruz, 2012.
- AVELINO, D. P. Planejamento, orçamento e participação social. *In*: GIMENE, M.; COUTO, L. F. (Org.). **Planejamento e orçamento público no Brasil**. Brasília: Enap, 2017.
- COUTO, L. F. Planejamento e orçamento participativos à luz da trajetória dos PPAs federais. **Revista Campo de Públicas: Conexões e Experiências**, v. 1, n. 1, p. 51-69, jan./jul. 2022.
- GARCIA, R. C. **A reorganização do processo de planejamento do governo federal: o PPA 2000-2003**. Brasília: Ipea, 2000. (Texto para Discussão, n. 726). Disponível em: <https://portalantigo.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0726.pdf>.
- MAGALHÃES, A. P.; COUTO, L. F. Gestão de prioridades e núcleo de governo: os casos do Brasil em ação e do Programa de Aceleração do Crescimento. *In*: CAVALCANTE, P. L. C.; GOMIDE, A. A. (Org.). **O presidente e seu núcleo de governo: a coordenação do Poder Executivo**. Brasília: Ipea, 2018.
- MORONI, J. A. O direito à participação no governo Lula. **Saúde em Debate**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 71, set./dez. 2005.
- OLIVEIRA, V. R. O processo de participação social nos Planos Plurianuais do governo federal. *In*: SILVA, E. M. da; BARROS, L. S. (Org.). **Experiência de participação institucionalizada**. Belo Horizonte: Fafich/UFMG, 2013.
- PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal de Porto Alegre. **A hora das definições estratégicas**. Porto Alegre: PMPA, 1990. Mimeografado.
- _____. Prefeitura Municipal de Porto Alegre. **Diretrizes para Porto Alegre**. 1. ed. Porto Alegre: PMPA, 1993.