

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS**  
**Centro de Ciências Sócio-Organizacionais**  
**Programa de Pós-Graduação Profissional em Administração Pública em Rede**  
**Nacional – PROFIAP–**



**Dissertação**

**O planejamento governamental: PPA como proxy para medir as capacidades  
estatais municipais na região sul do RS**

**Jonathan Dias Hardt**

**Pelotas, 2022**

**Jonathan Dias Hardt**

**O planejamento governamental: PPA como proxy para medir as capacidades estatais municipais na região sul do RS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Profissional em Administração Pública em Rede Nacional do Centro de Ciências Sócio-Organizacionais da Universidade Federal de Pelotas, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientadora: Prof. Dra. Simone Portella Teixeira de Mello

Pelotas, 2022

Universidade Federal de Pelotas / Sistema de Bibliotecas  
Catalogação na Publicação

H266p Hardt, Jonathan Dias

O planejamento governamental : PPA como proxy para medir as capacidades estatais municipais na região sul do RS / Jonathan Dias Hardt ; Simone Portella Teixeira de Mello, orientadora. — Pelotas, 2022.

190 f.

Dissertação (Mestrado) — Programa de Pós-Graduação Profissional em Administração Pública em Rede Nacional, Centro de Ciências Socio-Organizacionais, Universidade Federal de Pelotas, 2022.

1. Planejamento municipal. 2. Plano plurianual. 3. Capacidades estatais. 4. Capacidades administrativas. 5. Capacidades político relacional. I. Mello, Simone Portella Teixeira de, orient. II. Título.

CDD : 658

Elaborada por Aline Herbstrith Batista CRB: 10/1737

Jonathan Dias Hardt

O planejamento governamental: PPA como proxy para medir as capacidades estatais municipais na região sul do RS

Dissertação aprovada, como requisito parcial, para a obtenção do grau de Mestre em Administração Pública, Programa de Pós-Graduação Profissional em Administração Pública em Rede Nacional – PROFIAP - Centro de Ciências Sócio-Organizacionais da Universidade Federal de Pelotas.

Data da Defesa: 13/01/2022

Banca Examinadora:

Prof. Dra. Simone Portella Teixeira de Mello (Orientadora)

Doutora em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Samuel Vinícius Bonato

Doutor em Engenharia de Produção pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Diogo Joel Demarco

Doutor em Educação pela Universidade de São Paulo

## **Agradecimentos**

A Universidade Federal de Pelotas, por seu Programa de Pós-Graduação Profissional em Administração Pública, e por proporcionar uma educação pública gratuita e de qualidade.

A minha orientadora Prof. Dra. Simone Portella Teixeira de Mello, pela disponibilidade, por ter acreditado no meu potencial e ter conduzindo as orientações com sabedoria.

Aos professores Dr. Samuel Vinícius Bonato e Dr. Diogo Joel Demarco pela participação e contribuições na qualificação e na defesa.

Aos demais professores do PROFIAP, pelo empenho em momentos adversos, pelo conhecimento e experiências transferidas.

Aos colegas da turma 2019 do PROFIAP, pela parceria e pelo constante apoio nas atividades.

A minha família pela compreensão e apoio em momentos que estive ausente, ansioso e indeciso.

## RESUMO

Hardt, Jonathan Dias. **O planejamento governamental: PPA como proxy para medir as capacidades estatais municipal na região sul do RS.** Orientadora: Prof. Dra. Simone Portella Teixeira de Mello. 2022. 190f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública – PROFIAP) Centro de Ciências Socio-Organizacionais, Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2022

Esta pesquisa está inserida no âmbito do planejamento estratégico na gestão pública. Na esfera municipal, ele se manifesta nos planos setoriais e se consolida por meio do Plano Plurianual (PPA), um instrumento com diretrizes, objetivos, metas e indicadores, com periodicidade de quatro anos. A Constituição Federal de 1988 transferiu aos municípios a responsabilidade de elaborar e gerir seus Planos Plurianuais. Desta forma esta pesquisa apresenta o seguinte questionamento: Após 33 anos de descentralização de poder, de responsabilização e autonomia, os municípios possuem capacidades estatais para elaborar e gerir seus Planos Plurianuais? Para tanto, foi realizado um estudo multicase acerca do planejamento governamental utilizando os Planos Plurianuais como *proxy* para investigar as capacidades estatais administrativa e capacidades político relacional dos municípios gaúchos, através da análise do processo de elaboração e gestão do Plano Plurianual 2018-2021 de 17 municípios da região sul do estado do Rio Grande do Sul. No que tange a metodologia, foi realizada uma pesquisa qualitativa de natureza exploratória e descritiva, operacionalizada por meio de pesquisa documental e análise de conteúdo. A análise dos documentos que compõem os PPAs municipais foi focada nos aspectos formais e obrigatórios, conforme exigidos normativamente, verificando a presença dos elementos estruturantes essenciais para análise de PPAs municipais. O questionário aplicado foi desenvolvido na plataforma Google Forms e enviado aos e-mails dos participantes previamente contatados. Como resultado da pesquisa, foi constatado que há uma falta de padronização nos planos apresentados pelas prefeituras, assim como os planos são carentes de informações quanto sua apresentação e conteúdo. As respostas dos questionários levaram a concluir que gestores municipais ainda consideram o PPA como um instrumento orçamentário, por dedicar a responsabilidade para sua elaboração e gestão a setores contábeis. Assim, as carências encontradas nos documentos e através das respostas dos questionários, revelam a baixa capacidade estatal administrativa dos 17 municípios estudados. Tais carências também são percebidas em relação aos canais de comunicação instalados para a participação da sociedade na construção dos planos. Portanto, através da análise documental e aplicação dos questionários, foi constatado as baixas capacidade estatal administrativa e político relacional dos municípios estudados.

Palavras-chave: Planejamento municipal. Plano Plurianual. Capacidades estatais. Capacidades administrativas. Capacidades Político Relacional.

## **ABSTRACT**

### **Government planning: PPA as a proxy to measure municipal state capacities in the southern region of RS.**

This research is included in the scope of strategic planning in public management. At the municipal level, it manifests itself in sectorial plans and is consolidated through the Pluriannual Plan (PP), an instrument with guidelines, objectives, targets and indicators, with a four-year periodicity. The Federal Constitution of 1988 transferred the responsibility for preparing and managing their pluriannual plans to municipalities. Thus, this research presents the following question: After 33 years of decentralization of power, accountability and autonomy, do the municipalities have state capacities to elaborate and manage their Pluriannual Plans? Therefore, a multi-case study was carried out on government planning using the Pluriannual Plans as a proxy to investigate the state administrative capacities and relational political capacities of the municipalities in the state, through the analysis of the process of elaboration and management of the 2018-2021 Pluriannual Plan of 17 municipalities from the southern region of the state of Rio Grande do Sul. Regarding the methodology, a qualitative exploratory and descriptive research was carried out, operationalized through documentary research and content analysis. The analysis of the documents that make up the municipal PPAs was focused on the formal and mandatory aspects, as required by law, verifying the presence of essential structural elements for the analysis of municipal PP. The interviews took place through the application of an electronic questionnaire developed on the Google Forms platform and sent to the emails of previously contacted participants. As a result of the research, it was found that there is a lack of standardization in the plans presented by city halls, as well as the plans lacking information regarding their presentation and content. The responses to the questionnaires led to the conclusion that municipal managers still consider the PP as a budgetary instrument, as they dedicate responsibility for its preparation and management to accounting sectors. As well as the deficiencies found in the documents and through the answers to the questionnaires, they reveal the low administrative capacity of the 17 municipalities studied. Such shortcomings are also perceived in relation to the communication channels installed for society's participation in the construction of plans. Therefore, through document analysis and application of questionnaires, the low administrative and political relational capacity of the municipalities studied was found.

**Keywords:** Municipal planning. Multiannual Plan. State capabilities. Administrative capacity. Relational Political Capabilities.

## Lista de Figuras

Figura 1 - Vigência Temporal do PPA .....	23
Figura 2 - Metodologias de elaboração e gestão do PPA .....	31
Figura 3 - Dinâmica na elaboração do Plano Plurianual .....	32
Figura 4 - Construção dos programas do PPA Municipal .....	34
Figura 5 - Ações interligadas dentro do PPA .....	34
Figura 6 - Relação entre os elementos estruturantes essenciais para análise dos PPAs municipais e os documentos que compõe o PPA .....	38
Figura 7 - Região imediata ao município de Pelotas/RS .....	55
Figura 8 - Programa do PPA 2018-2021 do município de Arroio do Padre .....	75
Figura 9 - Programas do PPA 2018-2021 do município de Arroio Grande .....	77
Figura 10 - Programa do PPA 2018-2021 do município de Canguçu .....	78
Figura 11 - Convite a participação popular na elaboração do PPA 2018-2021 do município de Capão do Leão .....	80
Figura 12 - Programa Ensino Fundamental do PPA 2018-2021 do Município de Capão do Leão .....	81
Figura 13 - Programa Desporto Comunitária do PPA 2018-2021 do Município de Cerrito .....	83
Figura 14 - Programa do PPA 2018-2021 do Município de Chuí .....	85
Figura 15 - Programa do PPA 2018-2021 do Município de Herval .....	87
Figura 16 - Programa do PPA 2018-2021 do Município de Jaguarão .....	89
Figura 17 - Programa do PPA 2018-2021 do Município de Jaguarão .....	90
Figura 18 - Programa do PPA 2018-2021 do Município de Morro Redondo .....	92
Figura 19 - Programa do PPA 2018-2021 do Município de Pedro Osório .....	93
Figura 20 - Programa do PPA 2018-2021 do Município de Pelotas .....	95



Figura 21 - Investimento total dos Programas do PPA 2018-2021 do Município de Pelotas .....	96
Figura 22 - Apresentação dos documentos do PPA 2018-2021 do Município de Piratini .....	98
Figura 23 - Programa do PPA 2018-2021 do Município de Piratini .....	99
Figura 24 - Programa do PPA 2018-2021 do Município de Rio Grande .....	101
Figura 25 - Programa do PPA 2018-2021 do Município de Santa Vitória do Palmar .....	104
Figura 26 - Programa do PPA 2018-2021 do Município de São José do Norte (A) .....	106
Figura 27 - Programa do PPA 2018-2021 do Município de São José do Norte (B) .....	106
Figura 28 - Programa do PPA 2018-2021 do Município de São Lourenço do Sul .....	108
Figura 29 - Programa do PPA 2018-2021 do Município de Turuçu .....	110

## Lista de Tabelas

Tabela 1 - Dimensões da capacidade estatal.....	47
Tabela 2 - Presença dos elementos estruturantes essenciais para análises dos PPAs municipais.....	59
Tabela 3 - Levantamento de dados e a composição do quadro de pessoal da administração direta dos 17 municípios estudados.....	77
Tabela 4 - Análise estrutural dos PPAs municipais.....	117
Tabela 5 - Características dos servidores que participam da elaboração e/ou gestão do PPA Municipal .....	123

### **Lista de abreviaturas e siglas**

DASP	Departamento Administrativo de Serviço Público
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA	Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas
LC	Lei Complementar
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MP	Ministério do Planejamento
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAEG	Programa de Ação Econômica do Governo
PES	Planejamento Estratégico Situacional
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual
SALTE	Plano de desenvolvimento – Saúde, Alimentação, Transporte e Energia
SPI	Secretaria de Planejamento e Investimento Estratégico
TCLE	Termo de Comprometimento Livre Esclarecido
TEP	Teoria da Escolha Pública

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>15</b>
<b>1.1</b>	<b>Problema de Pesquisa .....</b>	<b>19</b>
<b>1.2</b>	<b>Objetivos .....</b>	<b>19</b>
1.2.1	Objetivo Geral.....	19
1.2.2	Objetivo Específico .....	19
<b>1.3</b>	<b>Justificativa .....</b>	<b>20</b>
<b>2</b>	<b>REVISÃO DE LITERATURA.....</b>	<b>21</b>
<b>2.1</b>	<b>Planejamento .....</b>	<b>21</b>
<b>2.2</b>	<b>Planejamento na Administração Pública.....</b>	<b>24</b>
2.2.1	Histórico do planejamento no Brasil .....	26
<b>2.3</b>	<b>PLANO PLURIANUAL (PPA) .....</b>	<b>29</b>
2.3.1	Breve histórico do PPA Federal.....	30
2.3.2	O Plano Plurianual Municipal.....	34
2.3.3	Processo de construção do PPA municipal .....	38
2.3.4	Apresentação do PPA municipal .....	40
2.3.5	Elementos estruturantes essenciais para análises dos PPAs municipais ....	42
<b>2.4</b>	<b>Capacidade Estatal.....</b>	<b>44</b>
2.4.1	Capacidade Estatal Administrativa .....	51
2.4.2	Capacidade Política Relacional .....	55
<b>3</b>	<b>METODOLOGIA.....</b>	<b>57</b>
<b>3.1</b>	<b>Classificação da pesquisa .....</b>	<b>57</b>
<b>3.2</b>	<b>Análise documental.....</b>	<b>57</b>
3.2.1	Elementos estruturantes essenciais para análise dos PPAs municipais .....	58
3.2.2	Ponderações de cada elemento de análise .....	59
<b>3.3</b>	<b>Questionário exploratório.....</b>	<b>60</b>

<b>3.4</b>	<b>Municípios que fazem parte da pesquisa .....</b>	<b>61</b>
<b>3.5</b>	<b>Municípios estudados .....</b>	<b>63</b>
3.5.1	Arroio do Padre.....	63
3.5.2	Arroio Grande .....	63
3.5.3	Canguçu.....	64
3.5.4	Capão do Leão .....	64
3.5.5	Cerrito.....	65
3.5.6	Chuí.....	66
3.5.7	Herval.....	66
3.5.8	Jaguarão.....	67
3.5.9	Morro Redondo.....	68
3.5.10	Pedro Osório .....	69
3.5.11	Pelotas.....	70
3.5.12	Piratini.....	71
3.5.13	Rio Grande.....	72
3.5.14	São José do Norte .....	73
3.5.15	São Lourenço do Sul .....	74
3.5.16	Santa Vitória do Palmar .....	75
3.5.17	Turuçu.....	76
<b>4</b>	<b>ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS .....</b>	<b>78</b>
<b>4.1</b>	<b>Análise documental dos PPAs .....</b>	<b>78</b>
4.1.1	Análise estrutural dos PPAs municipais .....	78
<b>4.2</b>	<b>Resultados da análise estrutural.....</b>	<b>114</b>
<b>4.3</b>	<b>Análise das respostas dos questionários .....</b>	<b>120</b>
4.3.1	Capacidade Estatal Administrativa .....	121
4.3.2	Capacidade Político-Relacional.....	132

<b>5</b>	<b>Recomendações a partir da análise dos resultados .....</b>	<b>137</b>
<b>6</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>142</b>
	<b>APÊNDICE A - Questionário .....</b>	<b>156</b>
	<b>Apêndice B – Relatório Técnico.....</b>	<b>168</b>

## 1. INTRODUÇÃO

Diante do cenário de escassez de recursos é necessário que os gestores públicos tenham em mãos ferramentas que os auxiliem na tomada de decisões, com o objetivo de aplicar os recursos públicos em políticas adequadas às necessidades sociais. Assim como no nível federal, os efeitos apresentados pela globalização são percebidos cada vez mais em nível local, em que alguns municípios alcançam um crescimento econômico surpreendente, enquanto outros ficam à margem do desenvolvimento (PFEIFFER, 2000).

Neste contexto, é necessário que os entes federativos estejam aptos a atuar com metodologias e ferramentas voltadas ao planejamento público, como pode ser citado, entre outros, o Planejamento Estratégico Municipal evidenciado por Pfeiffer (2000) que visa substituir o pensamento estático da administração pela ideia dinâmica do gerenciamento, assim como o Planejamento Estratégico Situacional, criado por Matus (1996) com a função de apoiar especificamente a gestão pública e fomentar a evolução e a modernização da gestão.

As características do planejamento brasileiro, em uma perspectiva histórica, são reflexos trazidos desde a criação do Estado brasileiro e como suas estruturas foram organizadas. A partir dos Planos de Desenvolvimento começou a tomar forma, principalmente quando se trata do investimento em infraestrutura e a industrialização nacional. O viés econômico sempre esteve presente em suas práticas, assim como relacionado a prática de intervenção estatizantes e autoritárias (REZENDE, 2011). Este caráter economicista se dá em razão de considerar o planejamento apenas como uma técnica para racionalizar a aplicação exclusiva de recursos econômicos, entendidos como os únicos utilizados no processo de governar. Este tipo de planejamento, conforme Garcia (2012), era considerado como planejamento normativo, em razão de ignorar os recursos políticos, organizacionais, de conhecimento e informação, entre todos os outros necessários à condução de uma sociedade multidimensional.

O planejamento normativo foi relativamente eficaz em lidar com uma sociedade menos complexa, social e politicamente contida pelo autoritarismo vigente, e conduziu um projeto de modernização conservadora da economia nacional, orientado para levar o país a concluir a 2ª Revolução Industrial, sem, contudo, construir um grande e mais homogêneo mercado de massa. O planejamento normativo ganha grande expressão com os Planos Nacionais

de Desenvolvimento Econômico, mas já era praticado no PAEG, no Plano Decenal, no Programa Estratégico de Desenvolvimento, no Metas e Bases para a Ação do Governo, anteriores ao ciclo dos PNDs (I, II, III e I PND da Nova República) (GARCIA, 2012, p.3).

Após o período de autoritarismo e economicismo envolvido no regime militar (1964-1985), em meio ao ambiente de crise econômica e desequilíbrio nas finanças públicas nacionais, sob pressão de reivindicações populares, é institucionalizado, através da constituinte, um importante instrumento de planejamento público. A Constituição Federal de 1988 institucionalizou uma ferramenta a ser utilizada como planejamento estratégico em seu artigo 165, com a criação do Plano Plurianual (PPA), servindo de subsídio para a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentária e a Lei Orçamentária Anual.

O PPA, como é mais conhecido, conforme o art. 165, § 1º da CF/1988, estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes, e para as relativas aos programas de duração continuada. O PPA surge também como marco da descentralização do poder, em que transfere aos estados e municípios a responsabilidade de elaborar e gerir os seus planos. Porém, essa transferência de responsabilidade não foi acompanhada de uma maior qualificação das burocracias dos entes federativos locais. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF – LC 101/2000) trouxe incumbências aos gestores, relacionada a elaboração e gestão do PPA, refletindo em sua organização e transparência a ser dada às ações que envolvem o mesmo. Papi, Demarco e Lima (2019) relatam que a partir dos anos 2000 o Plano Plurianual, ao nível municipal, passou a apresentar características efetivas de um instrumento de planejamento estratégico, mesmo que ainda a gestão local sendo carente de capacidade estatais para elaborar e gerir estes planos.

Com a descentralização de responsabilidades, principalmente às dedicadas aos municípios, salientaram as fragilidades dos governos municipais, sobretudo as relacionadas as suas capacidades administrativas.

Dos três entes federados brasileiros – União, estados e municípios – os últimos são aqueles que sofreram maiores alterações no seu papel e em suas atribuições. Impõe-se, portanto, às administrações municipais o desafio do planejamento e a promoção do desenvolvimento de modo a resultarem em melhorias efetivas na vida dos cidadãos. Essas competências requerem, por um lado, o aprimoramento da cooperação federativa mediante a ampliação e o fortalecimento dos mecanismos de articulação entre os governos federal, estadual e municipal para a promoção do desenvolvimento integrado; e, por



outro, o desenvolvimento, junto aos dirigentes e equipes técnicas municipais, de competências essenciais no campo do planejamento e gestão (DEMARCO et al., 2015, p.56)

Com a histórica centralização do planejamento no governo federal, pode-se afirmar que os municípios careceriam de capacidades para desempenhar as atividades relacionadas ao planejamento, seja por conta da inexperiência, seja pela baixa disponibilidade de recursos burocráticos, técnicos e financeiros (REZENDE, 2011). Isso, aliado a ausência de normas complementares, teria contribuído para que a elaboração dos Planos Plurianuais só fosse efetivamente difundida com a publicação da Lei de Responsabilidade Fiscal, 12 anos após a Constituição (AZEVEDO; AQUINO, 2016).

Para alcançar o objetivo proposto por este estudo, a revisão de literatura apresenta alguns conceitos sobre capacidade estatal de forma abrangente e multidimensional e que requer ser operacionalizado através de desagregações (SOUZA; FONTANELLI, 2020). Uma das definições apresentadas pelos referidos autores é o conceito de capacidade estatal como a capacidade de decidir, formular e implementar políticas públicas. Portanto, neste estudo, a capacidade estatal é abordada como a aptidão de um determinado ente federativo, neste caso específico, o município, de elaborar e gerir um plano estratégico, visando alcançar o êxito na elaboração e monitoramento das políticas que compõe a agenda governamental.

Utilizando as menções dos autores, é percebido que, para abordar as capacidades estatais, é necessário subdividi-las em dimensões para que possamos lidar com as variáveis ou grupos que participam do processo de gestão pública. Cingolani (2013) divide a capacidade estatal em sete dimensões, sendo elas a capacidade administrativa, coercitiva, fiscal, legal, política, relacional e transformativa. Nesse estudo, centra-se nas características relacionadas à capacidade administrativa e político-relacional dos municípios estudados. Conforme Cingolani (2013), a dimensão administrativa ou de implementação é a mais referenciada na literatura. Seus fundamentos estariam na tradição weberiana, assim como na relação entre a modernização estatal e a existência de uma burocracia profissional e insulada. O foco do presente estudo utiliza da abordagem sobre a capacidade estatal administrativa relacionada com a existência de um corpo técnico-administrativo profissional, aos instrumentos necessários para obter a melhor aplicação dos recursos públicos, e capacidade estatal político-relacional, buscando compreender os meios de

aproximação da gestão pública com a sociedade em geral, assim como os canais de comunicação dos mesmos. As capacidades técnico-administrativas e capacidades político-relacional podem ser consideradas como condições fundamentais de infraestrutura do Estado para alcançar seus objetivos junto a sociedade. Conforme Grin, Demarco e Abrucio (2021):

Por isso, é importante identificar os aspectos essenciais da eficácia burocrática, responsáveis por gerar coesão administrativa (coerência interna), e as formas como o Estado atua junto a sociedade (a conexão externa) (GRIN, DEMARCO E ABRUCIO, 2021, p.46).

Sendo assim, o objetivo desta pesquisa é realizar um estudo multicasos acerca do planejamento governamental utilizando os Planos Plurianuais como *proxy* para investigar as capacidades estatais administrativa e capacidades político relacional dos municípios gaúchos, através da análise do processo de elaboração e gestão do Plano Plurianual 2018-2021 de 17 municípios da região sul do estado do Rio Grande do Sul.

A escolha do PPA se deu por ser um instrumento que expressa os objetivos do governo, indicando e explicitando os recursos, as ferramentas e as relações com os agentes envolvidos, sendo esperado constatar a capacidade estatal administrativa e político-relacional instalada nos governos locais. A amostra considerou a divisão realizada pelo IBGE (2017), que divide o Estado do Rio Grande do Sul em regiões intermediárias e imediatas. A região selecionada tem o município de Pelotas como intermediário a 17 municípios imediatos, sendo um polo de ligação entre a região sul do estado com a região metropolitana.

A pesquisa foi realizada através da análise de documentos apresentados pelas prefeituras – Lei que institui o PPA, Mensagem do Chefe do executivo e Anexos - tomando como foco de investigação os aspectos formais exigidos normativamente em sua construção, através da observação dos elementos estruturantes essenciais para análise dos PPAs municipais (LIMA et al., 2020). A etapa seguinte, compreendeu no contato prévio com os municípios em questão, via telefone, para dispor sobre a concordância do envio de um questionário eletrônico, elaborado na Plataforma Google Forms, enviado para o email dos responsáveis pela elaboração e gestão dos PPAs dos municípios em análise, acompanhado por um Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE).



## 1.1 Problema de Pesquisa

A Constituição Federal de 1988 trouxe alterações significativas em torno do planejamento governamental, especificamente em seu artigo 165, que criou um conjunto de normas complexas para regulamentar os processos de planejamento e orçamento com a introdução de novos instrumentos legais, no qual dedicou aos estados e municípios autonomia para elaborar seus planos de gestão, que é o caso do Plano Plurianual (PPA). Portanto, passados 33 anos desta descentralização de poder, de autonomia aplicada aos estados e municípios, esta pesquisa decorre da seguinte problemática: enquanto instrumento de planejamento estratégico, os municípios possuem capacidades administrativas e capacidades político-relacional para elaborar, gerir e controlar seus Planos Plurianuais?

## 1.2 Objetivos

### 1.2.1 Objetivo Geral

O objetivo desta pesquisa é realizar um estudo multicasos acerca do planejamento governamental utilizando os Planos Plurianuais como *proxy* para investigar as capacidades estatais administrativa e capacidades político relacional dos municípios gaúchos, através da análise do processo de elaboração e gestão do Plano Plurianual 2018-2021 de 17 municípios da região sul do estado do Rio Grande do Sul.

### 1.2.2 Objetivo Específico

Os objetivos específicos são os seguintes:

- Analisar os documentos que compõe os planos plurianuais dos municípios em questão, tomando como foco de investigação os elementos estruturantes essenciais para análises dos PPAs municipais;
- Observar e descrever as capacidades estatais administrativa no processo de elaboração e implementação dos PPAs municipais através das respostas no formulário eletrônico, relacionadas ao nível de escolaridade do participante, vínculo empregatício com a instituição, tempo de serviço, função ao desenvolver o PPA, gratificação para desempenhar a função, capacitação para atuar na elaboração e gestão do PPA;

- Observar e descrever a capacidade político relacional no processo de elaboração e implementação dos PPAs municipais através das respostas no formulário eletrônico, no que se referem a rodadas de discussão do PPA, formas de participação da sociedade civil, grupos sociais envolvidos, utilização das informações apresentadas pela sociedade.

### **1.3 Justificativa**

A justificativa deste trabalho relaciona-se à busca em fortalecer a agenda de pesquisa sobre PPA, planejamento estratégico governamental, capacidade estatal administrativa e político relacional em nível municipal, uma vez que a literatura existente, em sua grande maioria, enfatiza a esfera Federal. A escolha do PPA se deu por ser um instrumento que expressa os objetivos do governo, indicando e explicitando os recursos, as ferramentas e as relações com os agentes envolvidos, sendo esperado constatar as capacidades estatal administrativa e político relacional instalada nos governos locais.

Segundo Olenski (et. al., 2016), “há uma carência de estudos sistemáticos sobre o PPA, notadamente em nível subnacional”. De um lado, esta baixa produção pode ser resultado de uma pouca preocupação de pesquisadores com a temática do planejamento governamental dos entes subnacionais, em particular com seus aspectos estratégicos. De outro, os Planos Plurianuais podem ainda não se constituírem em elemento-chave para atividades de gestão estratégica no âmbito subnacional. Desta forma, espera-se contribuir para as áreas de estudos sobre planejamento governamental, capacidades estatais administrativas e capacidades político relacional municipais, apresentando informações e discussões, e se possível, motivar os gestores a dedicar maior esforço à elaboração e gestão de planos plurianuais municipais.

Desta forma, este estudo está dividido em cinco partes: introdução, que contempla também: problema de pesquisa, objetivo geral e objetivos específicos, justificativa; revisão de literatura; metodologia; resultados e discussões; e considerações finais.

## 2. REVISÃO DE LITERATURA

As revisões teóricas da literatura que fazem parte do âmbito desta pesquisa serão trabalhadas neste capítulo através de uma revisão bibliográfica. Para tanto, o presente capítulo irá revisar os conceitos e teorias acerca de planejamento, planejamento na administração pública, Plano Plurianual e capacidade estatal.

As pesquisas bibliográficas têm grande importância em qualquer trabalho acadêmico, em razão de proporcionar tanto para o leitor quanto para o pesquisador a fundamentação teórica para o melhor entendimento da pesquisa.

### 2.1 Planejamento

Planejar é uma atividade dinâmica e continua vinculada à capacidade de instituições e pessoas atuar em ambientes com incertezas relacionadas ao futuro e às mudanças imprevistas nos ambientes. Na esfera pública, o planejamento pode ser entendido como a escolha consciente de ações que aumentem as oportunidades de obter no futuro algo desejado no presente. É uma atividade que orienta possibilidades, arranjos institucionais e políticos (BRASIL, 2013).

O planejamento é um processo inicial, que inclui a definição dos objetivos, seleção de políticas, procedimentos e métodos desenhados para o alcance desses objetivos. Como toda ciência, o planejamento também possui uma infinidade de conceitos, como o citado por Moreira, Perrotti e Duner (2003), que corresponde ao “ato ou efeito de planejar, elaborar por etapas, como bases técnicas; planificações”. Pasquale (2012) tem o planejamento como “processo de elaborar o plano, que é o documento escrito: Assim, planejamento é a ação, enquanto o plano é o resultado”, ou seja, o plano pode ser considerado como a expressão de uma ideia ou pensamento em algo físico.

Conforme Friedmann (1955) o planejamento é uma atividade universal do homem. Em maior ou menor extensão, todos nós planejamos, mas nem toda decisão pode ser tida como decisão planejada. Algumas etapas citadas pelo autor, estão relacionadas à situação total no momento presente, determinar os objetivos, examinar alternativas, estudar as consequências de cada alternativa, escolher a alternativa, agir conforme a escolha.

Ao questionar sobre a importância de planejar, o autor argumenta que é realizado o planejamento porque desejamos alcançar um ou vários objetivos, dentro de certo limite de tempo, dispomos de recursos limitados, quanto a dinheiro, tempo, energia, assim, é preciso evitar desperdícios, aumentar o lucro que obtemos de cada unidade de energia despendida, necessitamos de ordem, de progresso, de equilíbrio, de beleza e de reafirmação do nosso poder sobre a natureza (FRIEDMANN, 1955).

Segundo Friedmann (1955) planejamento implica fazer certas coisas e fazer certas coisas resulta na formulação de planos de ação. Assim, é importante que se estabeleça uma distinção clara entre planos e planejamento. O planejamento é definido como sendo um meio de resolver problemas de maneira aproximadamente racional; os planos são, por outro lado, aqueles documentos que dão corpo a tais decisões. O planejamento é um processo dinâmico; os planos têm características estáticas: são impressos, encadernados, lidos, postos em prateleiras de bibliotecas. O Planejamento não pode ser "lido" é uma atividade contínua.

Não se pode confundir planejamento com controle, ou seja, simplificar o que foi planejado aos meios utilizados para forçar pessoas a agir de certa maneira predeterminada. Certamente cada plano deva conter instrumentos que o tornem efetivo baseado no controle. Porém há muitas e diferentes formas de controle como, orçamentos, subsídios, educação, propaganda, zoneamento, etc. Todo plano deve ser estruturado em torno dos controles à disposição da repartição encarregada de pôr o plano em ação. Por outro lado, nem todo ato de controle é "planejado". Planejamento significa antevisão; já os controles são, frequentemente, impostos irracionalmente, sem cogitação do futuro, predominando os fins imediatos ou as vantagens pessoais. E, não raro, os controles são impostos sem coordenação entre uns e outros, e a coordenação é indispensável para atingir objetivos de importância (FRIEDMANN, 1955). Para citar uma definição clara do autor:

“Planejamento é uma atividade pela qual o homem, agindo em conjunto e através da manipulação e do controle conscientes do meio ambiente, procura atingir certos fins já anteriormente por ele mesmo especificados” (FRIEDMANN, 1955, p.7).

Planejar é uma atividade bastante complexa em função de sua própria característica, sendo um processo contínuo de pensamento sobre o futuro, desenvolvido mediante a determinação de estados futuros desejados e a avaliação

de cursos de ação alternativos a serem seguidos para que tais estados sejam alcançados, sendo que tudo isso implica um processo decisório permanente e de qualidade, acionado dentro de um contexto ambiental – externo e não controlável – interdependente e mutável (DRUCKER, 1984 apud OLIVEIRA, 2018).

A base em que as teorias sobre planejamento são construídas se apoiam na busca por alcance de um resultado, ou seja, são definições de formas, processos, etapas a serem percorridas para conquistar um objetivo alvo, relacionadas a forma de agir no presente que resulte em um futuro desejado. Porém, boa parte do que é apresentado sobre planejamento, é voltado a estratégias a serem aplicadas no meio empresarial, o que não faz parte do objetivo do presente estudo. Assim, se faz necessário aprofundar um pouco sobre planejamento na esfera pública, ou o planejamento governamental. Carlos Matus em entrevista para Huertas (1996) aborda a crise de identidade existente sobre o termo planejamento, relatando sobre a imprecisão de seu conteúdo, ferramentas e métodos. O autor menciona que o planejamento social não se confunde com planejamento econômico, planejamento particular, tampouco com suas estratégias de jogo. São abordagens diferentes, de eficácia e potências diversas, apresentadas como alternativas para a condução do planejamento social.

Ainda Matus (1993) argumenta que é possível planejar e não prever o futuro, observando que a realidade é repleta de surpresas que impedem a predição. É possível prever algumas variáveis, mas os planos de contingência são indispensáveis para enfrentar as surpresas

[...] planejar é tentar submeter o curso dos acontecimentos à vontade humana, não deixar que nos levem e devemos tratar de ser condutores de nosso próprio futuro, trata-se de uma reflexão pela qual o administrador público não pode planejar isoladamente, está se referindo a um processo social, no qual realiza um ato de reflexão, que deve ser coletivo, ou seja, planeja quem deve atuar como indutor do projeto (MATUS, 1993, p. 13).

Huertas (1996) ao questionar Carlos Matus sobre a importância do planejamento, Matus argumenta que planejar significa pensar antes de agir, pensar em métodos, sistemas, possibilidades, analisar as vantagens e desvantagens, desenvolver estratégias a partir de metas, projetar futuro, os resultados das ações no futuro poderão revelar se as ações do presente foram eficazes ou ineficazes. Portanto, o planejamento é a ferramenta para pensar e criar o futuro, sendo uma ferramenta

vital, pois, conforme Matus revela, "... ou sabemos planejar, ou somos forçados a improvisar...". Porém, finaliza com o argumento que existe uma confusão terrível e cara quanto ao planejamento (HUERTAS, 1996)

Direcionado a gestão pública, Carlos Matus desenvolveu o Planejamento estratégico situacional – PES, visando fomentar, evoluir e modernizar a gestão pública. Conforme Matus (2005) o PES surge da necessidade de completar a lacuna no conhecimento científico de política e gestão, buscando sanar problemas oriundos de práticas e métodos ultrapassados.

Como pode-se observar, a importância do planejamento se deve ao fato de que as instituições não devem atuar improvisando, uma vez que a complexidade atual que as envolve não permite desperdícios de tempo e recursos, cada vez mais escassos e comprometedores dos resultados finais. As organizações públicas são atingidas diretamente pelas mudanças dos novos tempos. Da mesma forma, as instituições públicas precisam elaborar instrumentos de modo a qualificar suas ações futuras e garantir que sejam aplicados os recursos públicos de maneira eficiente. Assim, é necessário dispor de metodologias para maximizar os resultados cobrados pela sociedade. Na próxima seção, será abordado sobre o planejamento na gestão pública.

## **2.2 Planejamento na Administração Pública**

No âmbito da Administração Pública, é através do planejamento que se pode elaborar e implementar políticas públicas, atendendo ao interesse do conjunto da população de forma eficaz e eficiente, de forma sistemática, almejando evitar o imprevisto, possibilitando construir um Estado capaz de produzir desenvolvimento econômico e social (CARDOSO JUNIOR, 2011).

O economista chileno Carlos Matus concebeu entre os anos de 1970 e 1980 o método Planejamento Estratégico Situacional – PES – direcionado a gestão pública ou a quaisquer órgãos que estejam inerentes ao jogo político, econômico e social (HUERTAS, 1996). Conforme o Huertas (1996) o PES difere dos outros tipos de planejamento estratégico, considerados como tradicional, conforme apresenta o quadro 1, em que compara o planejamento estratégico tradicional e o planejamento estratégico situacional.



**Quadro 1** – Comparação entre o Planejamento estratégico tradicional e o PES

Questões	Planejamento tradicional	Planejamento estratégico	PES
Levantamento da realidade	Diagnóstico		Apreciação Situacional
Como elaborar um plano?	Calculo Paramétrico		Apostas
Como viabilizar o plano?	Consulta Política		Análise Estratégica
Como atuar de forma planejada?	Executar o plano		Calcular ação e correção

**Fonte:** Elaboração própria a partir de Huertas (1996)

O planejamento estratégico situacional é aplicado através da apreciação de quatro etapas, que consiste na apreciação situacional através de uma explicação da realidade; as apostas em cenários na concepção do plano; análise estratégica como forma de viabilizar o plano; e o cálculo, ação e correção com forma de executar o plano (HUERTAS, 1996).

Ainda sobre planejamento estratégico, mas voltado a esfera pública, Pfeiffer (2000) discute sobre o plano estratégico, que não tem caráter legal, não é imposto por legislações, mas sim uma espécie de contrato político e social, no qual funciona como um meio de controle de pressão pública, para exigir o que foi prometido. O mesmo autor também relata que o plano estratégico deve ser compreendido como um processo permanente, em que é observado a situação apresentada, ações são planejadas, executadas e os seus impactos são avaliados antes de começar o ciclo outra vez (PFEIFFER, 2000).

Giacomoni e Pagnussat (2006) ao abordar sobre o plano, tratam como uma aposta, trazendo o aspecto da imprevisibilidade de muitas variáveis presentes que afetam a gestão pública. O autor relata sobre as variáveis controláveis e semi-controláveis, em que o gestor deve buscar um equilíbrio entre elas para que seu plano alcance os objetivos traçados. Desta forma, o governante poderá elencar com quais variáveis atuará em seu plano, mas, muitas vezes, pode não assegurar os resultados, pois existem forças e pressões no qual o gestor não controla.

Por essa razão Giacomoni e Pagnussat (2006) salientam que a realidade social apresenta variáveis incontroláveis, que para o maior sucesso do plano é preciso conhecimento desse sistema, delinear propostas de ação sob incertezas, pensar em estratégias para lidar junto a outros participantes e circunstâncias, calculando ações para agir em momento oportuno com eficácia e sempre que necessária, recalculando o plano, buscando encontrar pontos de ação para corrigir problemas.

Ainda sobre o plano estratégico Pfeiffer (2000) diz que ele pode contribuir para que uma organização se torne tecnicamente mais competente, estimular reflexões como: O que estamos fazendo? Quão bem estamos fazendo? Por que fazemos o que estamos fazendo? Esse tipo de reflexão pode melhorar a compreensão de quem faz parte da equipe, que atuam muitas vezes sem uma missão claramente definida, com orientações sem estar em sintonia com outros departamentos/órgãos.

Portanto, o planejamento na esfera pública se desenvolve em um sistema social instável, variável, dinâmico, pois a apreciação da realidade e necessidades faz parte da percepção humana, o que poderá ser alterado, conforme a relação dos atores com determinados problemas. É preciso que o termo planejamento governamental seja interpretado considerando questões relativas ao Estado, como os conflitos por interesses, disputas ideológicas, poder, política, dualidade do interesse político e administrativo.

### 2.2.1 Histórico do planejamento no Brasil

O planejamento no Brasil foi marcado pela concentração de capacidades técnicas e políticas centralizadas no âmbito da União, fazendo com que os municípios funcionem como extensões do centro, sobre o qual tinham pouco protagonismo (PAPI; DEMARCO; LIMA, 2019). Tal característica já era percebida na era Vargas, em que o caráter centralista ganhou força e seu papel renovado, com a justificativa da necessidade de se promover a modernização do Estado para superar o atraso da 'periferia', com a formação de uma burocracia central e moderna, e a consequente construção de uma identidade nacional que superasse o peso histórico das identidades locais (BIELCHOWSKY, 2004).

Um exemplo dessa pauta foi a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público - DASP - a partir de uma equipe especialista tecnocrata centralizada, considerada uma das iniciativas mais relevantes se tratando de modernização do

Estado. O DASP era responsável por elaborar orçamentos, recrutar e selecionar servidores, treinar pessoal, racionalizar e normatizar as aquisições e contratos e a gestão do estoque de material. Essa característica centralizadora aprofundou a diferença de qualidade entre as burocracias federais e locais. Essas passaram a funcionar como estruturas paralelas, pouco contribuindo para a modernização das burocracias locais (ABRUCIO; PEDROTI E PÓ, 2010 apud PAPI; DEMARCO; LIMA, 2019).

Concomitante a isso, o desenvolvimento pretendido através da industrialização fez com que o aparato de planejamento - ainda que precário e insuficiente - se organizasse e avançasse de modo mais rápido que a própria estruturação dos demais aparelhos administrativos e participativos do Estado. Entre esses estão aqueles destinados à gestão pública propriamente dita, com destaque aos sistemas destinados à estruturação e ao gerenciamento da burocracia, bem como às funções de arrecadação, orçamentação, gestão da moeda, implementação, participação, monitoramento, avaliação e controle das ações de governo (CARDOSO JUNIOR, 2011).

Contudo, o planejamento veio tardiamente. Dessa forma, esse contexto obrigou o Estado brasileiro a correr contra o tempo, superando etapas no longo e difícil processo de montagem de bases materiais e políticas necessárias à missão de transformação das estruturas locais, visando o desenvolvimento nacional (CARDOSO JUNIOR, 2011). Com esse modelo centralizado, os planos adquiriram um caráter econômico e tecnocrático, perceptível nos governos desse período, com planos globais e tendo como objetivo a transformação da sociedade por meio de programação econômica (REZENDE, 2011).

Essas características podem ser elucidadas no governo Dutra, com o Plano SALTE (Saúde, Alimentação, Transporte e Energia), por exemplo, que era um programa de organização dos gastos públicos em setores infra estruturais e sociais e que não pôde ser implementado. Na volta do governo Vargas, em mais um movimento de intervenção do Estado na economia, o Plano Nacional de Reparcelamento Econômico direcionou o foco para a melhoria da infraestrutura e o fortalecimento das indústrias de base. Já no governo de Juscelino Kubitschek, o Plano de Metas avançou na noção de plano com características de programação global da economia, embora terem sido selecionados projetos prioritários e esbarrado em problemas como falta de

um esquema racional e adequado de financiamento (CARDOSO JUNIOR, 2011). Nos exemplos citados acima, pode-se observar o Estado como um interventor que busca o crescimento através da centralização do planejamento. Quase não há citações de estratégias destinadas aos estados e municípios.

Durante o período do Regime Militar, compreendido de 1964 a 1985, continuou o discurso de que caberia ao Estado e seu aparato burocrático/administrativo centralizador a promoção da prosperidade e do crescimento econômico. Nesse período, o modelo centralizado de planejamento foi bem característico, formulando o primeiro planejamento a longo prazo, o então Plano Decenal. Esse plano era um modelo macroeconômico para o desenvolvimento do Brasil ser executado em 10 anos, com propostas de desenvolvimento setoriais. Nesse mesmo período, outros planos aconteceram, como no governo Médici, o Plano Nacional de Desenvolvimento I e II, o primeiro voltado para grandes projetos de integração nacional e o segundo foi uma experiência de planejamento após o Plano de Metas, assumindo os riscos de aumento da dívida externa ao investir em construção infraestrutura com financiamento externo (REZENDE, 2011).

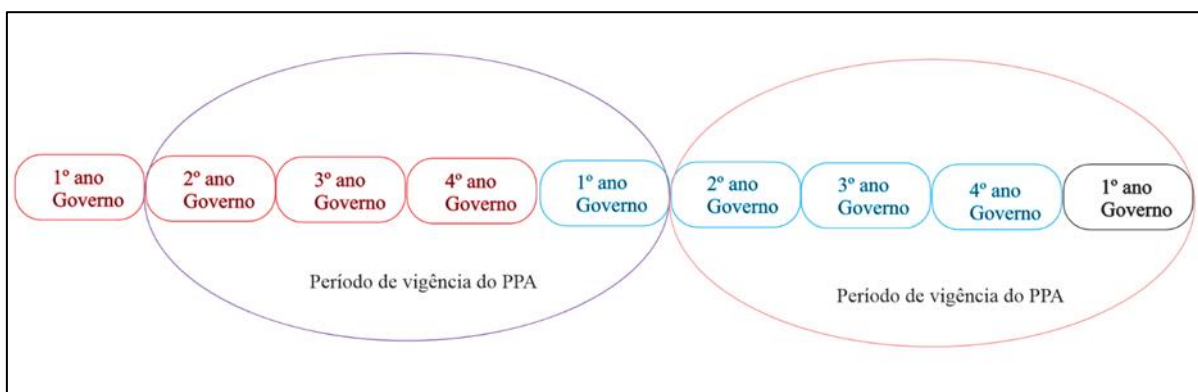
Nessa breve linha do tempo do planejamento governamental brasileiro, esclarece-se a centralização de poder como uma das estratégias para implementar políticas e projetos de transformação social. Dessa forma, as principais estruturas burocráticas, fiscais e institucionais modernas e com relativa capacidade estatal, foram desenvolvidas nos grandes centros. Na periferia, ou no âmbito local, com raras exceções, restaram espaços dominados pela precariedade administrativa e baixo desenvolvimento do domínio público (PAPI; DEMARCO; LIMA, 2019). Com isso, devido à histórica centralização do planejamento no governo federal, pode-se afirmar que os municípios careceriam de capacidades para desempenhar as atividades relacionadas ao planejamento, seja por conta da inexperiência, seja pela baixa disponibilidade de recursos burocráticos, técnicos e financeiros (REZENDE, 2011). O próximo subtítulo apresenta como se deu a instituição do plano plurianual, um instrumento no qual foi criado visando a descentralização de poder e a dedicação de autonomia aos estados e municípios, buscando o aprimoramento do planejamento público local.

## 2.3 Plano Plurianual (PPA)

Diante desse legado histórico de centralização, a Constituição Federal de 1988 traz alterações significativas em torno do planejamento governamental, especificamente em seu artigo 165, que criou um conjunto de normas para regulamentar os processos de planejamento e orçamento com a introdução de novos instrumentos legais, a saber: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

O objetivo principal de instituir o PPA, segundo o Ministério do Planejamento é “organizar e viabilizar a ação pública, com vistas a cumprir os fundamentos e objetivos da república”. Portanto, é o instrumento que estabelece, por um período de quatro anos, qual será o conjunto de políticas, projetos, planos e ações que o governo, seja no nível Federal, Estadual e Municipal, deverá realizar, compondo um processo de continuidade das ações, tendo em vista que a execução do PPA se inicia somente no segundo ano de mandato da gestão que assume a administração pública, encerrando no final do primeiro exercício do mandato subsequente.

**Figura 1:** Vigência Temporal do PPA



**Fonte:** Elaboração Própria

Com essa dinâmica de execução do plano, percebe-se a tentativa de apresentar uma perspectiva gerencial e continuada, considerando a obrigação legal de sua elaboração e gestão pelos entes federativos, estando independente dos gestores que a assumir. Ou seja, os gestores públicos, quando assumirem um mandato eletivo, terão que dar continuidade aos programas e políticas do governo anterior, além de dar a oportunidade de realizar uma transição de gestão harmônica.

Com a instituição do PPA ocorreu a descentralização de poder, transferindo aos estados e municípios a responsabilidade e autonomia para elaborar e gerir suas

legislações locais, incluindo a elaboração e gestão de planos estratégicos, no qual o PPA apresenta-se como principal instrumento de planejamento para os entes subnacionais (GARCIA, 2000).

No entanto, devido a diversidade apresentada entre os entes federativos (principalmente entre os municípios), a complexidade de implementar um instrumento que seja comum a todos os entes é bastante grande. Talvez por isso, muitos municípios apresentam um PPA meramente burocrático (ou procedimental), repetindo o mesmo plano a cada gestão, sem a percepção estratégica que é merecida (OLENSCKI et al., 2017).

O fato de não ocorrer uma regulamentação de um modelo de elaboração e gestão do PPA, contribui para o aumento do hiato de capacidade técnica e instrumental que existe entre os municípios, fazendo com que cada gestão elabore seus planos conforme experiências locais, desconsiderando as perspectivas estaduais e federais.

Dando seguimento ao levantamento bibliográfico, o próximo tópico abordará a evolução do PPA no Brasil, primeiramente a nível Federal.

### 2.3.1 Breve histórico do PPA Federal

Com o início da concepção de desenvolver o PPA, realizado pelo então Ministério do Planejamento (MP) em conjunto com o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), colocou-se em prática esse Plano no âmbito federal, pela primeira vez, com a duração de cinco anos, de 1991 a 1995. De acordo com Oliveira; Turolla (2003), apenas após a estabilização da inflação em 1994 que foi possível pensar no cenário econômico a longo prazo, abordando o tema Planejamento conforme foi estabelecido na Constituição.

Um fator que favoreceu ao pensar em planejamento foi a implantação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, publicado em 1995, que trouxe um novo paradigma à Administração Pública, apresentada por Bresser Pereira, chamada de Administração Gerencial. Esse novo enfoque deixou de orientar a gestão ao controle de gastos para enfatizar a busca por resultados (BRESSER-PEREIRA, 1998).

O próximo período, com o PPA de 1996-1999, o foco se voltava para a estabilidade econômica, com a fixação do Plano Real. Esse período foi marcado pela

tentativa de combate à cultura inflacionária e à retomada de investimento em políticas sociais. Porém, de acordo com Garcia (2000), esse plano, focado em resultados, carecia de instrumentos de coordenação e atualização, assim como um sistema estratégico de direção.

Conforme Couto (2014), esse aspecto gerencial não foi absorvido de forma positiva pelos gestores, pois os planos adquiriam a personalidade de instrumentos meramente formais enquanto ganhavam relevância as listas de projetos prioritários de gerenciamento intensivo, focando nos ideais do governo em que implementavam. Segundo Couto et al. (2020):

“Os primeiros PPA, no entanto, eram bastante genéricos, com declarações de intenções e projetos amplos. Foi a partir do PPA 2000-2003 que se buscou reposicionar a relação entre o plano e o orçamento, de modo que a programação construída com base em um planejamento de médio prazo pudesse orientar as decisões alocativas” (COUTO et al., 2020, p.49).

Desta forma o PPA de 2000-2003, apresentou modificações de natureza estrutural, sendo organizado por programas focados em problemas específicos, com objetivos e indicadores. Dessa forma, se estabeleceu uma nova forma de conexão entre o Plano e o Orçamento, em que os programas teriam papel central da integração, auxiliando para o detalhamento dos recursos aplicados (COUTO et al., 2020).

Esse PPA, então, apresentou uma inovação no modelo de gestão, idealizando um gerente para cada programa, que seria responsável por custos e metas, bem como a implantação de programas prioritários estrategicamente, com vistas a estabelecer fluxo regular de recursos. No entanto, a crise fiscal, envolvendo as mudanças econômicas do País e motivando os cortes de gastos, impactaram negativamente na execução de programas importantes para o Governo e país (PROCOPIUCK et al., 2007). O PPA 2000-2003 foi implementado em uma situação econômica nacional de crise fiscal. A Lei do referido PPA foi promulgada no mesmo ano que a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), portanto a gestão fiscal passou a ser de suma importância para a estratégia da política econômica, e o processo de elaboração e gestão do plano passou a ter o caráter de ser um instrumento de gestão fiscal, com foco arrecadatório e na transparência fiscal (COUTO et al, 2020)

Observa-se que, até então, os Planos Plurianuais, embora tenham sido instituídos com a tentativa de trazer o planejamento a médio e longo-prazo com a

estratégia de desenvolvimento, eram tecnocráticos, ou seja, documentos elaborados para cumprir as normais constitucionais. Mas o PPA de 2004-2007 trouxe consigo grandes expectativas devido à mudança de governo, em que se retomava a discussão de projeto de desenvolvimento, com projeto de inclusão social e redução de desigualdades, e também, envolvendo iniciativas de participação social no planejamento, com a realização de plenária nos 27 estados para definição dos desafios prioritários a serem superados pelo novo governo. Esse PPA ficou conhecido como Plano Brasil para Todos (SILVA; AMORIN, 2012).

Cardoso Júnior e Gimenez (2011) destacam a evolução dos documentos de planejamento entre 2003 e 2010. Conforme esses autores, o planejamento foi impulsionado pelos resultados alcançados em termos de crescimento econômico e inclusão social até 2007.

Com as inovações na gestão do PAC, facilitou a chegada das políticas públicas em territórios historicamente excluídos, dadas as transferências obrigatórias ao que antes eram consideradas voluntárias. Assim, vários municípios conseguiram demandar projetos das linhas de ação do PAC, enquanto os governos estaduais eram chamados a contribuir com projetos de infraestrutura em seu estado (COUTO, 2014).

O PPA 2008-2011 não apresentou inovações metodológicas com relação ao anterior, porém o PAC foi responsável por influenciar em sua elaboração e criando carteira de projetos prioritários. Os processos participativos foram apropriados dos canais já existentes, a partir dos conselhos nacionais setoriais de participação social, sem que houvesse a instalação de processos participativos específicos para o PPA (COUTO et al., 2020).

Além de um instrumento formal, o PPA passou a ser visto como um instrumento burocrático que deixava mais lento o processo de aprovação e implementação das políticas públicas. Nessa época, a própria Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) ligada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão participou dessas discussões (COUTO; CARDOSO JUNIOR, 2020).

O PPA 2012-2015 apresentou uma inovação relacionada à aproximação com a sociedade, através da criação do Fórum Interconselhos, que reuniu representantes da sociedade civil dos diversos conselhos setoriais na elaboração do Plano (COUTO, 2014).



O PPA 2016-2019 seguiu a metodologia do anterior com poucas modificações, com diminuição dos programas temáticos, apresentando 55 programas, dez a menos que o PPA anterior, assim como o número de metas também se reduziu em praticamente 50%, caracterizando avanços em relação ao PPA anterior (COUTO et al., 2020).

Neste mesmo período, com destituição do governo Dilma, ocorreu um retrocesso quando referente a participação social, afetando pontos importantes na participação social, como a descontinuidade do Fórum Interconselhos, assim como o abandono das discussões estratégicas e articulações federativas “...o *Ministério do Planejamento sequer chegou a desenvolver projeto de apoio à elaboração dos PPA municipais para o ciclo 2018-2022*” (COUTO et al., 2020).

Diante do exposto, observa-se que os Planos federais apresentam políticas públicas de combate à desigualdade social, educação de qualidade, redução da extrema pobreza, mas não fica claro como essas políticas chegarão até o cidadão. Ao contrário, com o apresentado, a partir do PPA 2016-2019 há uma desarticulação por parte do governo federal deixando de elaborar projetos de apoio a estados e municípios em relação ao processo de elaboração e gestão de seus PPAs permitindo o vácuo entre as estratégias dos entes federativos.

O PPA 2020-2023 traz uma nova proposta de alteração metodológica, a partir do Manual Técnico do Plano Plurianual do Governo Federal em que apresenta na sua introdução alguns motivos da alteração metodológica, como a necessidade de adequar às novas orientações e diretrizes governamentais, assim como adaptar à nova organização administrativa do governo federal. O documento aposta no fortalecimento das relações do PPA com os processos de avaliação e gestão de política fiscal. Pontos a ser destacados como: “simplificar a arquitetura conceitual do plano, promover a orientação por resultados e fortalecer o realismo fiscal” (BRASIL, 2019). O que fica claro é o distanciamento do uso do instrumento PPA com foco no planejamento estratégico, aproximando-se com a gestão fiscal, se tornando uma peça orçamentária.

Para que aconteça a descentralização de poder, intencionada com a responsabilização de estados e municipais para elaborar e gerir seus planos, é fundamental que ocorra ações de cooperação entre os entes federativos – união, estados e municípios. Corroborando com o exposto, em 2013, o governo federal

apresentou o “Programa de apoio à elaboração e implementação dos PPAs municipais”, desenvolvido pelo Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI), com o apoio da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP).

Nesse mesmo período, foi apresentada a Metodologia das Agendas de Desenvolvimento Territorial, que visava a construção das Agendas de Desenvolvimento Territorial (ADT). Tratou-se de uma ação conjunta dos governos federal e estaduais, assim como a formação de capacidades para elaboração e implementação dos PPA's Municipais (BRASIL, 2013).

Com a edição da Lei Complementar nº 101, em maio de 2000, foi exposto um novo enfoque à gestão de recursos públicos, exigindo um aperfeiçoamento técnico da elaboração e execução do orçamento público, com ênfase para o planejamento. Esta Lei, chamada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), integra os três instrumentos de planejamento, já previsto na Constituição Federal de 1988 (VAINER, et al., 2001).

### 2.3.2 O Plano Plurianual Municipal

Assim como na esfera federal, o Plano Plurianual municipal é o instrumento de planejamento estratégico de suas ações. Nesse sentido, destaca-se a ligação que há entre o Planejamento Municipal e o Planejamento Federal, presente no artigo nº 64 da LRF (Lei de Responsabilidade Fiscal, nº 101/2000), que prevê: “a União prestará assistência técnica e cooperação financeira aos Municípios para a modernização das respectivas administrações tributária, financeira, patrimonial e previdenciária, com vistas ao cumprimento das normas desta Lei Complementar”.

Demarco e Chieza (2015) desenvolveram uma pesquisa relacionada a elaboração de uma metodologia de avaliação do alinhamento dos PPAs Municipais ao PPA Federal, através do Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV/UFRGS), no qual foi desenvolvido um índice de alinhamento entre PPAs municipais e PPA Federal. Tal pesquisa demonstrou inúmeras carências relacionadas aos PPAs municipais da amostra estudada, no que se refere a utilização do plano como instrumento de planejamento público, ligado à dificuldade de reprodução das políticas públicas a partir do governo federal.

Conforme Veloso et al. (2011), nas últimas três décadas houve redefinição do papel dos municípios brasileiros no provimento de bens e serviços públicos à

população. A descentralização possibilitou aos municípios acesso a maior parcela de recursos públicos e, ao mesmo tempo, ampliou sua atuação direta em áreas que antes eram de responsabilidade do governo estadual ou federal. Com as novas responsabilidades e atribuições específicas assumidas, aumentaram tanto as exigências de profissionalização da gestão municipal quanto a necessidade de instituição de controles democráticos ou populares da ação pública.

As novas responsabilidades salientaram as limitações em relação às competências técnicas e administrativas dos municípios. Os tradicionais instrumentos de planejamento urbano, apresentados através de regras e normas, não ofereciam o apoio as decisões necessárias e orientações das ações, refletindo em uma gestão meramente burocrática, pouco flexível e dinâmica. O processo de descentralização, na verdade, tratava-se, principalmente, de uma tentativa de transferir encargos e responsabilidades do governo central para os municípios, e o resultado foi que a transferência de responsabilidades não foi acompanhada por uma preparação e um fortalecimento dos municípios, para que estes tivessem condições reais de assumir os seus novos compromissos (PFEIFFER, 2000).

De acordo com Motta (2007) é nos municípios de pequeno porte que se encontra a maior defasagem de conhecimentos e instrumentos gerenciais para uma administração eficiente. Por eficiência do gasto público compreende-se em como o governo consegue transformar dinheiro do orçamento em qualidade de vida da população.

Outro fator que pode ser considerado como um desafio a ser superado é o caráter político inerente a administração pública. Pois, geralmente os tomadores de decisões ocupam cargo eletivos e buscam a visualização de suas ações por maior parte da sociedade, assim suas ações são selecionadas buscando intervenções visíveis, mesmo que resulte em pequeno resultado estratégico (PFEIFFER, 2000).

Vale destacar que as administrações municipais necessitam, em diferentes graus, de projetos que as qualifiquem no campo do planejamento, da organização, da divisão do trabalho e das diversas técnicas e instrumentos que possibilitam a realização de seus objetivos, tanto na esfera das atividades meio da administração pública, quanto na implementação de políticas públicas finalísticas. Essas exigências de capacitação e qualificação da gestão pública municipal são um dos mais difíceis

obstáculos para que as políticas de desenvolvimento possam efetivamente alcançar de forma homogênea a população das diversas regiões do Brasil (DEMARCO, 2013).

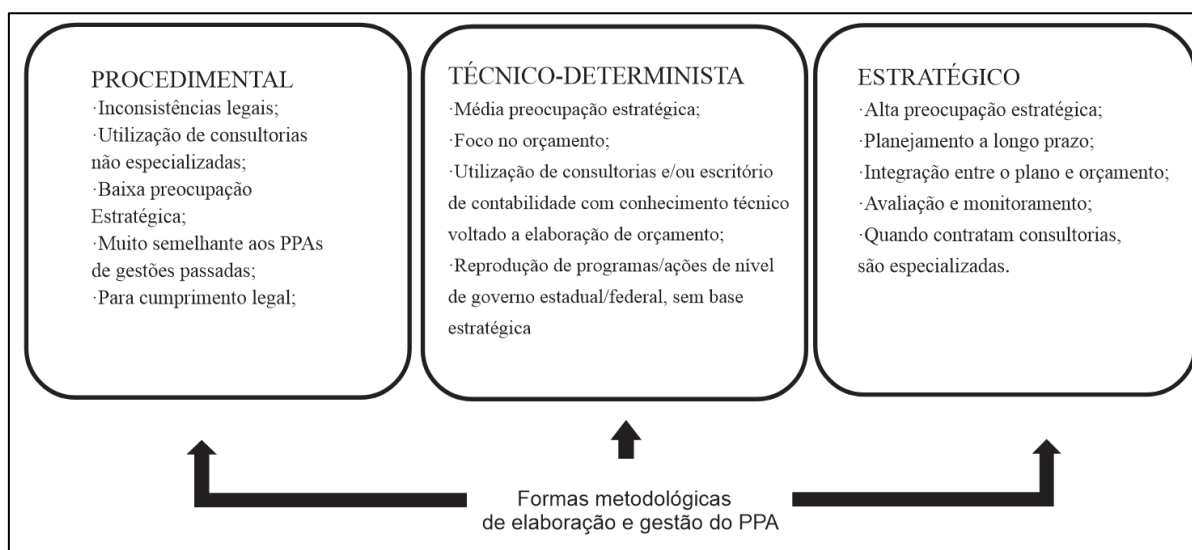
Por conseguinte, o fortalecimento da capacidade de gestão municipal é condição imperativa para que o desenvolvimento ocorra de forma menos desigual em um país tão descentralizado administrativamente como o Brasil (VELOSO et al., 2011).

Muitos dos desafios a serem enfrentados no campo da organização e gestão das administrações públicas na busca de eficiência do gasto público passam por iniciativas inovadoras e contínuas de qualificação dos gestores municipais (DEMARCO, 2013). Dessa forma, a necessária qualificação dos gestores municipais também se reflete na capacidade de elaboração, gestão e controle dos PPAs.

A importância desse instrumento se dá pelo fato de ser um documento que orienta as ações do governo, formalizando o que foi planejado. Assim, deixando clara a relação entre metas e objetivos e os recursos disponíveis, não só financeiros, mas humanos, materiais, etc., permitindo uma boa gestão dos seus programas e projetos.

Conforme Olenscki et al. (2017) o PPA pode ser considerado como o principal meio de planejamento estratégico-tático que os gestores municipais possuem, no qual, há classificações em três categorias, tal qual a dedicação e ao uso deste instrumento pelos gestores municipais. A figura 2 traz a metodologia de elaboração do PPA, em que resume as categorias mencionadas.

**Figura 2:** Metodologias de elaboração e gestão do PPA



**Fonte:** Elaboração própria a partir de Silva (2018) e Olenscki et al. (2017)

Método Procedimental: A organização e elaboração é voltada ao cumprimento da legislação vigente, sem se preocupar em dispor meios de acesso aos documentos por parte da sociedade, tampouco em sua utilização como uma ferramenta de planejamento estratégico. Tal método é caracterizado por seguir um padrão de construção, utilizando como base PPAs anteriores (OLENSKI et al., 2017).

Método Técnico-Determinista: utiliza-se de consultorias contábeis, focado em questões orçamentárias e razoável preocupação na utilização de elementos ligados ao planejamento estratégico (SILVA, 2018).

Método Estratégico: é o que trata o PPA como um instrumento de planejamento estratégico, utilizando os elementos estratégico para a elaboração do plano, realizado diagnóstico local, observando a realidade do município, articulando o planejamento ao orçamento, apresentando metas, indicadores, objetivos, programas ligados aos problemas sociais, apresentando canais de comunicação entre a sociedade e a gestão pública (SILVA, 2018).

A apreciação dos PPAs, conforme essas características, pode ser um fator de suma importância no momento da análise documental, o que faz parte do objetivo dessa pesquisa. Outro elemento fundamental na gestão do PPA, é prever desde o início como ele será acompanhado, como será monitorado e como a população poderá acompanhar a execução de metas e objetivos.

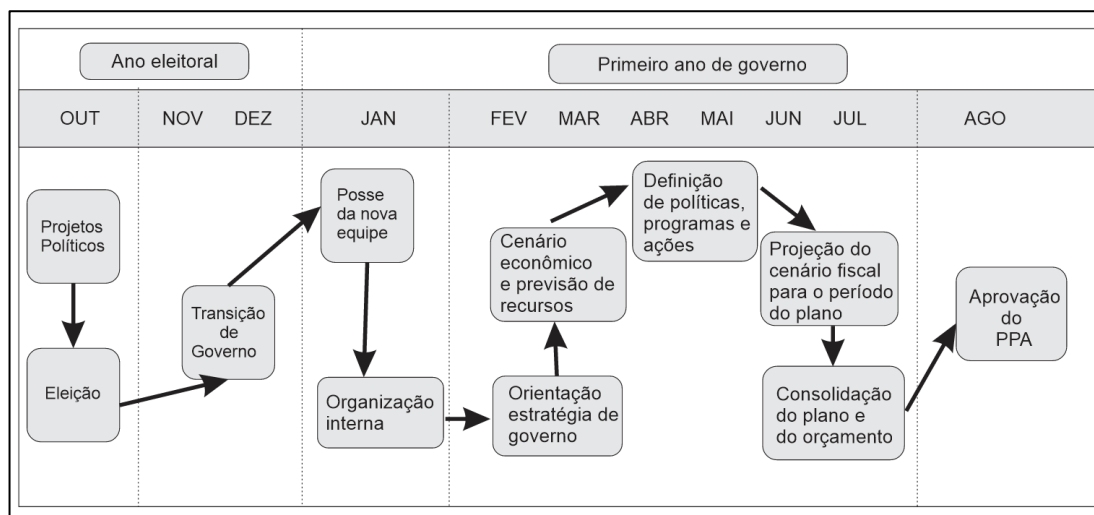
Ferramentas que proporcionam o monitoramento e avaliação de forma eficaz, garante informações de suma importância à gestão, referente aos pontos positivos e negativos alcançados com os programas, refletindo em um aprendizado contínuo por todos que participam do processo, inclusive a sociedade (BRASIL, 2013).

A participação da sociedade é uma das principais fontes de informações no processo de elaboração dos PPAs, no qual os problemas apresentados podem ser discutindo e resultando em ações de programas constantes nos planos. Assim, a qualidade do processo participativo reflete diretamente na qualidade de informações apresentadas, nos debates realizados, por isso é fundamental dispor de espaço e tempo para ouvir as demandas e conversar com as diferentes reivindicações a partir dos canais disponibilizados à sociedade (BRASIL, 2013).

### 2.3.3 Processo de construção do PPA municipal

A construção do plano plurianual é um processo que legalmente tem início na posse do chefe do executivo. O plano é o instrumento para institucionalizar os projetos políticos apresentados no período de campanha política. Conforme Paulo (2010) o planejamento é uma função preexistente no processo de construção do plano, caracterizando essencialmente a relação política. Desta forma, o processo de elaboração do PPA necessita de duas bases extremamente consistentes, conforme Paulo (2010), uma equipe técnica qualificada e empenhada, e o apoio político para sua construção e aprovação, para que assim, seja utilizado como instrumento de planejamento público.

**Figura 3** – Dinâmica na elaboração do plano Plurianual



**Fonte:** Elaboração própria a partir de Pares e Valle (2006)

Conforme apresentado na figura acima, com base em Pares e Valle (2006), o processo de elaboração plano plurianual pode ter como base as informações anteriores a posse do chefe do executivo. A dinâmica básica para a construção do PPA após a transição de governo é a organização interna, criando uma equipe, ou dedicando setores para serem responsáveis pela elaboração, gestão e monitoramento do plano.

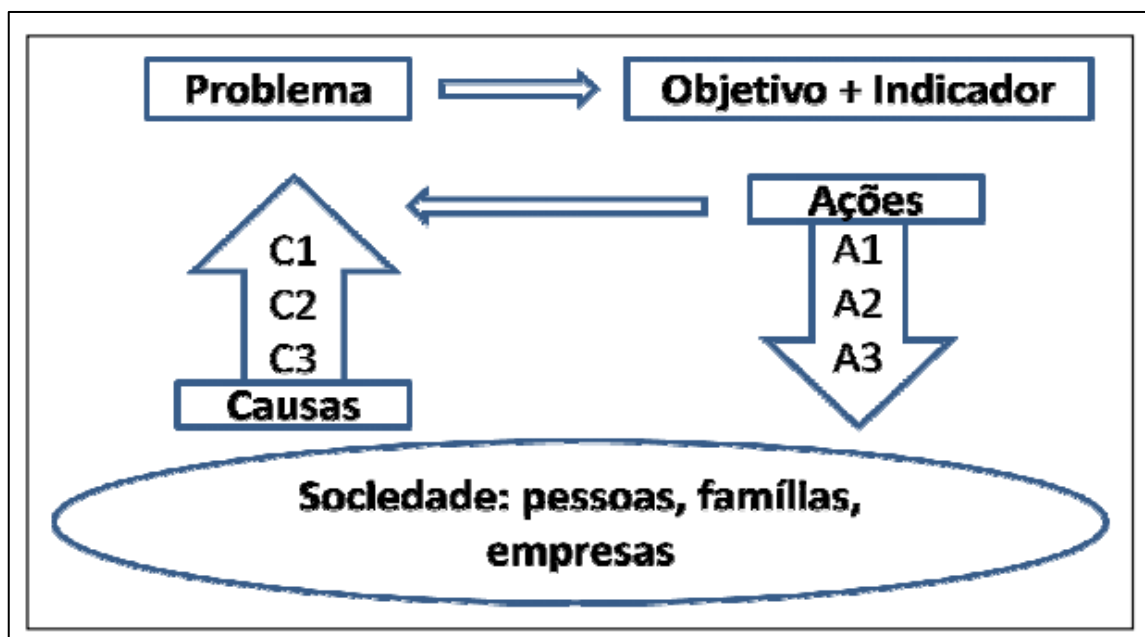
A orientação estratégica de governo é elaborada por meio das diretrizes estabelecidas no Plano de Governo e em outros documentos e, em seguida, do levantamento e organização de informações para análise da situação atual do município em seus aspectos econômico, previsão de recursos (PARES; VALLE, 2006).

A organização do PPA é baseada no que diz a Portaria nº42/1999 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que institui o conceito de programa, projeto, atividade e operações especiais e determina que a União, Estados, Distrito Federal e Municípios estabelecerão suas estruturas de programas, códigos e identificação respeitando a Portaria. Determina, igualmente, que o programa do PPA terá objetivos e será mensurado por indicadores.

Conforme a portaria do MPOG citada acima, pode-se afirmar que o PPA é constituído por programas com diretrizes e objetivos, mensurados por indicadores e constituídos por metas quantificadas física e financeiramente.

Com base no manual de elaboração de planos plurianuais municipais (Rio Grande do Sul, 2017), para dar início à construção de um programa de PPA, é necessário, como ponto de partida, a análise do problema – como carências sociais, demandas não satisfeitas, oportunidades identificadas – no qual terá relação aos objetivos incluídos no planejamento estratégico do PPA. Assim, um programa do PPA apresentará como determinado problema será enfrentado, abordando as características iniciais do problema e o resultado esperado no final da vigência do PPA.

**Figura 4** – Construção dos programas do PPA Municipal



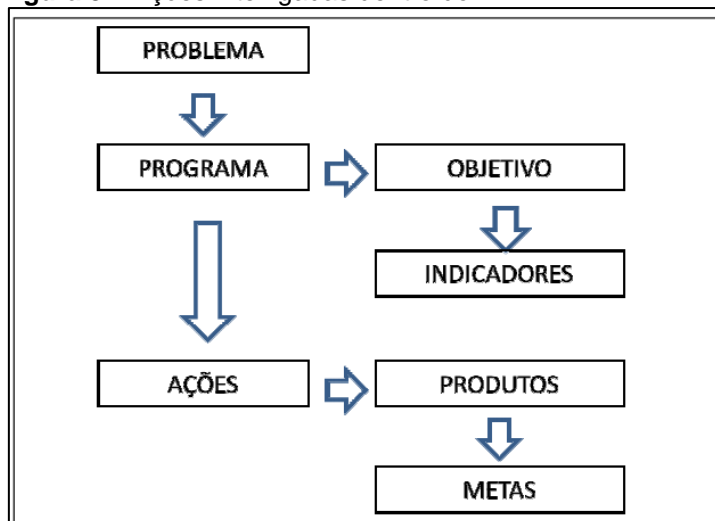
**Fonte:** Rio Grande do Sul, 2017.

Dessa forma, a figura apresenta a lógica da construção de um programa, com a percepção de um problema, que surge no meio social, com suas causas, no qual

são traçados objetivos, que serão desdobrados em indicadores, mensurando ações para combater as causas dos problemas percebidos.

A figura a seguir apresenta um resumo de como estas ações estão interligadas dentro do PPA.

**Figura 5** – Ações interligadas dentro do PPA



**Fonte:** Rio Grande do Sul, 2017.

Conforme a MP 42/1999 do MPOG, cada ente federativo tem autonomia para elaborar suas estruturas de programas, formas de análise, códigos e identificação. Assim como organizar equipes e conselheiros para auxiliar neste processo. Após elaborado o PPA, o mesmo deve ser encaminhado ao legislativo para a aprovação. Cabe salientar que a data e os prazos de envio do PPA ao legislativo sofrem alguma variação a cada ente federativo. O governo federal deve enviar o plano ao legislativo até o dia 31 de agosto do primeiro ano do mandato do presidente. Já o Estado do Rio Grande do Sul envia até o dia 1º de agosto do primeiro ano do governo. Já os governos municipais enviam seus planos em datas distintas, respeitando as leis orgânicas de seus municípios.

#### 2.3.4 Apresentação do PPA municipal

O Programa de Apoio à Elaboração e Implementação dos PPAs Municipais - 2014-2017 - Agendas de Desenvolvimento Territorial (BRASIL, 2013), assim como o manual de elaboração de planos plurianuais municipais (RIO GRANDE DO SUL, 2017), apresentam a documentação que compõe o PPA, que após encaminhado ao legislativo, a ser apresentado a sociedade. O primeiro documento é a mensagem do chefe do executivo que tem como pretensão:



“... avaliar a situação atual e as perspectivas para o futuro, em um texto de conteúdo predominantemente político e estratégico no qual o Prefeito, como autoridade política máxima do município, afirma seus compromissos e expectativas. Na “mensagem” devem constar os objetivos ou diretrizes maiores, os critérios para projeção da receita e os limites para o orçamento” (BRASIL, 2013, p.15).

Portanto é possível perceber o quão importante é a presença deste documento na apresentação do PPA, para trazer a sociedade em geral uma síntese de qual estratégia o governo municipal seguirá, elencando macro objetivos e projeções de receitas e despesas para atuar em seu planejamento. Cabe salientar que foi utilizado o Programa de Apoio à Elaboração e Implementação do PPA municipal, desenvolvido pelo governo federal de 2013, por não haver um instrumento mais atualizado neste sentido, desenvolvido pelo governo federal, voltado aos municípios.

O próximo documento que compõe o PPA, conforme o Programa de Apoio à Elaboração e Implementação dos PPAs Municipais - 2014-2017 - Agendas de Desenvolvimento Territorial (BRASIL, 2013), assim como o manual de elaboração de planos plurianuais municipais (RIO GRANDE DO SUL, 2017), é o projeto de lei, orientado a apresentar o período abrangido pelo PPA, o conteúdo básico, definições e encaminhamento para eventuais alterações em programas e projeto, assim como apresentar mecanismos para suas avaliações periódicas e prazos para o envio à Câmara de Vereadores (BRASIL, 2013).

O último documento que compõe o PPA conforme orientação do Governo federal contido no Programa de Apoio à Elaboração e Implementação dos PPAs Municipais - 2014-2017 são os anexos, em que são apresentados os conjuntos de programas e ações desenvolvidas e pretendidas pela gestão, resumido em quadros e textos, em que classificam os programas de acordo com objetivos, funções e subfunções (BRASIL, 2013).

É neste documento que serão apresentados os programas e projetos para atingir a visão de futuro bem como as prioridades programáticas e os projetos. Os programas podem dividir-se em “finalísticos, no caso de apoiarem a execução de bens e serviços à população ou de apoio administrativo, se forem de natureza tipicamente administrativa, internos ao governo” (BRASIL, 2013).

### 2.3.5 Elementos estruturantes essenciais para análises dos PPAs municipais

LIMA et al. (2020) elaboraram um referencial de análise dos documentos que compõe o PPA, chamando de “Elementos estruturantes essenciais para análises dos PPAs municipais”. Tal referência traz seis elementos considerando seus aspectos formais/obrigatórios, conforme exigidos normativamente. O primeiro elemento apresentado pelos autores é a presença nos documentos dos PPAs municipais algum tipo de diagnóstico municipal, trazendo descrição e análise da realidade local, através de estudos ou banco de dados buscando fazer um levantamento da situação em que o município se apresenta no momento da elaboração do plano. Em situação em que o município não apresenta nenhuma informação a este respeito, pode sinalizar que a gestão está carente de processos de levantamento de dados, reformulação de políticas públicas, tendo como fonte de dados aspectos internos à gestão (LIMA et al., 2020). Perceba que tal elemento está diretamente relacionado à mensagem do chefe do executivo, às informações que a compõe, no sentido de avaliar a situação atual e as perspectivas para o futuro, com relação aos compromissos e expectativas da gestão com a sociedade (BRASIL, 2013).

O segundo elemento incluído pelos autores é a menção das diretrizes nos documentos que compõe o PPA. Tal percepção está voltada às prioridades do plano, principalmente o direcionamento das ações, como valorização do bem-estar social, qualidade de vida, desenvolvimento, inclusão, à transparência, participação, eficiência, qualificação de políticas públicas (LIMA et al., 2020). Tal elemento está vinculado a lei que institui o PPA, no qual traz quais são as diretrizes seguidas pelo governo na elaboração dos programas que compõe o plano.

O terceiro elemento elencado pelos autores são os objetivos apresentados pelos planos. Tais objetivos expressam o que deve ser feito, abordando os problemas percebidos, refletindo as situações a serem alteradas pela implementação de determinado programa. A ausência ou descrição generalista pode dificultar a definição de metas e resultados, prejudicando a implementação das ações (LIMA et al., 2020). Tais objetivos comumente são apresentados na descrição dos programas anexos ao PPA.

O quarto elemento essencial para análise dos PPAs municipais são as metas, que estão diretamente ligadas aos objetivos, oferecendo uma dimensão temporal e quantitativa às ações do programa, podendo ser física e financeiras. Perceba que há

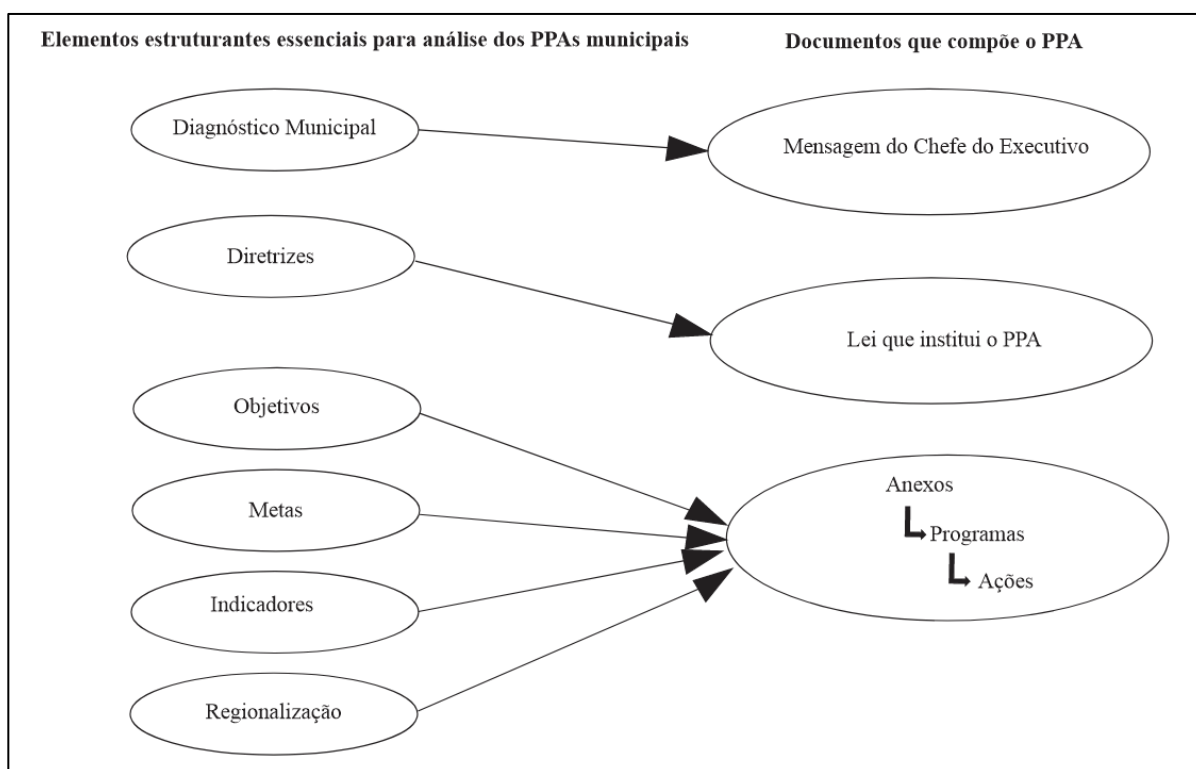
uma interligação entre os elementos, em que a carência de um afeta a análise de outro. A ausência de metas nos programas pode indicar o quanto são limitados os mecanismos de monitoramento e avaliação (LIMA et al., 2020). As metas estão diretamente ligadas às ações dos programas, em que traduzem o andamento das ações conforme o período de execução do PPA.

O quinto elemento de análise à estrutura dos PPAs são os indicadores. São os parâmetros de análise de alcance dos objetivos do programa. Normalmente são apresentados em percentual ou dados quantitativos. Nas formatações dos programas comumente apresentam-se em índice atual e índice futuro, servindo de guia para o monitoramento de alcance dos programas. A sua ausência sinaliza a carência dos mecanismos de monitoramento e avaliação (LIMA et al., 2020). Como já mencionado, os indicadores estão presente na estrutura dos programas, apresentando o desempenho dos índices esperados no desenvolvimento dos programas.

Por último, o sexto elemento é a regionalização, no qual é analisado se os programas apresentam uma delimitação espacial das ações propostas, podendo ser por bairro ou regiões dos municípios. É um elemento bastante importante para o acompanhamento pela população, no sentido de saber se suas demandas foram atendidas (LIMA et al., 2020).

Perceba que os elementos estruturantes essenciais são apresentados nos documentos que compõe o PPA. Tal percepção foi fundamental para a análise documental deste estudo, no qual a ausência de alguns documentos afetara a análise dos elementos elencados. A seguir é apresentado a figura 6, no qual localiza os elementos estruturantes essenciais nos documentos obrigatórios que compõe o PPA.

**Figura 6** – Relação entre os elementos estruturantes essenciais para análise dos PPAs municipais e os documentos que compõe o PPA:



**Fonte:** Elaboração própria a partir de Lima (et al., 2020)

É necessário destacar que este é o conteúdo esperado em cada documento do PPA, contendo os seis elementos essenciais, porém, nada impede que os elementos estejam descritos de forma diversa do que foi apresentado na figura 6.

Com a finalidade de observar e elencar o nível de capacidade estatal apresentada pela gestão municipal, tomando os PPAs como proxy desta análise, achou-se necessário aprofundar um pouco sobre esses conceitos e seus principais teóricos. O conceito de capacidade estatal, que surgiu em 1975, pelo sociólogo e cientista político Charles Tilly, que estudou primeiramente o poder de arrecadação do Estado. Conforme será visto, este conceito evoluiu e apresentou diversas dimensões no qual poderá ser utilizado como base para aferir as capacidades estatais dos órgãos públicos.

## 2.4 Capacidade Estatal

A reflexão sobre as capacidades estatais está intimamente ligada à da promoção do desenvolvimento. Entre as décadas de 1930 e 1970 o Estado era responsável pela criação de alternativas para superação do atraso econômico e social

por meio da condução de projetos de industrialização, especialmente nos países subdesenvolvidos. A intervenção estatal era vista como um meio capaz de gerar desenvolvimento: acelerar a industrialização, modernizar a agricultura e prover a infraestrutura necessária à urbanização (EVANS, 1993; GOMIDE, 2016 Apud AGUIAR; LIMA, 2019).

Porém, no final dos anos 70, devido às mudanças econômicas, à crise internacional e à crise do petróleo, aconteceram discussões em relação ao papel do Estado no desenvolvimento econômico. Nesse período, foi observado que o Estado e seu modelo “burocrático-Keynesiano” de intervenção precisavam ser reformulados e adaptados às novas condições impostas pelo modelo capitalista globalizado. Com base nesse pensamento neoconservador, se destacou a Teoria da Escolha Pública (TEP), por sua enorme influência sobre a agenda dos governos e agências internacionais empenhadas em promover programas de ajustes estruturais e reforma do Estado (BORGES, 2001). Tal teoria foi observada e apoiada às investigações voltadas às falhas de governo, observando e questionando os efeitos negativos da intervenção do Estado, da gestão governamental, fomentando a desconfiança em relação à capacidade do Estado de alcançar objetivos socialmente relevantes (AGUIAR; LIMA, 2019).

Conforme Souza (2017), em razão da contribuição de cientistas sociais como Peter Evans, Theda Skocpol e Michael Mann, com perspectivas centradas no Estado, no qual reivindicava trazer de volta o mesmo para a investigação de fenômenos sociais diversos, em que é concebido como um “ator” no processo de desenvolvimento, o debate sobre modernização e subdesenvolvimento tomou novo rumo, incorporando o entendimento de que os atributos do Estado são necessários, mas insuficientes para a produção de bens e serviços públicos. Além disso, seria necessária a criação de mecanismos capazes de viabilizar o poder estatal e fazê-lo atingir diversos grupos sociais e territoriais.

A partir de tais contribuições, a noção de capacidade estatal passou a figurar na produção e no debate acadêmico e gerencial. A ênfase recai sobre a capacidade e autonomia da burocracia estatal, ao menos em alguns de seus setores, em formular e implementar políticas de desenvolvimento através da apropriação/construção de alavancas de intervenção política em diversas esferas sociais, sobretudo a econômica. Ao mesmo tempo, em vez de apenas assumir que a intervenção estatal

pode impulsionar o desenvolvimento, tal perspectiva tenta revelar, por meio de análise comparativa, os fundamentos da intervenção estatal bem-sucedida, sobretudo as estruturas internas do Estado e as relações que o conectam às demais esferas da sociedade (BERTONCELO, 2011). Em relação a característica dos Estados, Evans (2004) cita que:

“Os Estados não são genéricos, eles variam drasticamente nas suas estruturas internas e relações com a sociedade. Tipos diferentes de estruturas geram capacidades diferenciadas de ação. As estruturas definem a gama de papéis que o Estado é capaz de representar. Os resultados dependem tanto da extensão em que os papéis se enquadram no contexto quanto da competência demonstrada na sua execução” (EVANS, 2004, p. 37).

No que se refere a capacidade estatal, Skocpol (1985) a definiu como a “habilidade para implementar objetivos oficiais, especialmente sobre a atual ou potencial oposição de grupos sociais poderosos, ou diante de circunstâncias socioeconômicas recalcitrantes”. Ainda conforme Skocpol (1985), entende-se que os Estados são organizações que reivindicam controle sobre territórios e pessoas e, nesse sentido, podem formular e executar objetivos de forma autônoma em relação aos interesses de classes ou grupos sociais.

Contudo, a realização desses objetivos depende de determinadas capacidades, especialmente em contextos de enfrentamento com grupos sociais poderosos ou de crises socioeconômicas (LIMA et al., 2020). Sobre isso, Souza (2017) salienta que para alcançar os objetivos, não basta a vontade dos agentes políticos, são necessárias capacidades estatais.

Obter e desenvolver as capacidades no processo de elaboração e implementação de políticas públicas exige disposição e dedicação dos agentes públicos. Há a exigência de interação entre os diversos setores organizacionais das instituições do Estado, assim como a gestão dos recursos públicos de modo coerente e efetivo. Para garantir a legitimidade do processo de elaboração e implementação de políticas públicas, é de suma importância a participação dos atores externos, através da participação popular. Dessa forma, realizar a inclusão de atores diversificados nas decisões públicas exige um conjunto de informações e conhecimentos dos problemas da sociedade, bem como inovações estratégicas para auxiliar neste processo (GOMIDE; PIRES, 2014).

Conforme Cingolani (2013) “a pesquisa sobre capacidade estatal está florescendo rapidamente, talvez mais rápido do que o necessário para alcançar consistência e validade de construto”. Segundo a autora, o conhecimento sobre capacidade estatal em relação aos conceitos e definições está fortemente ligado às intuições, ao senso comum, havendo a necessidade de avaliar o contexto do ambiente em que será aplicado. O estudo sobre capacidade estatal se tornou mais abrangente a partir das reformulações no aparelho do Estado, a globalização, passando a incluir nas pesquisas o Estado enquanto promotor de políticas públicas e a relação estado e sociedade (SOUZA, 2015).

Skocpol (1985) apresenta a definição de autonomia e capacidade estatal, sendo a primeira referente às possíveis formas de elaborar políticas públicas e a segunda às possíveis formas de implementar estas políticas. Skocpol (1985) adiciona que a autonomia do Estado não é imposta de forma concreta e imutável, mas que sofre modificações a medidas que os tecnocratas estatais são substituídos nos órgãos públicos. A capacidade estatal está relacionada com recursos humanos e financeiros necessários para implementar as políticas adequadas às necessidades públicas.

De acordo com Painter e Pierre (2005) a definição de capacidade estatal é desenvolvida a partir de três abordagens: capacidade política, capacidade do Estado e capacidade administrativa.

A capacidade política está relacionada com a aplicação de recursos públicos através de um planejamento, em desenvolver uma agenda de governo, focando na elaboração de políticas públicas que visam atender as necessidades sociais e econômicas.

A capacidade do Estado se refere a função de mobilizar os recursos econômicos, assim como conquistar e obter o apoio social para alcançar os objetivos propostos pelo Estado. A capacidade deste, para os autores, engloba a capacidade fiscal, se tratando da forma eficiente e transparente de arrecadar recursos e a capacidade do Estado de se relacionar com a sociedade através da confiança em seus governantes.

Já a capacidade administrativa se refere a forma de gerir os recursos financeiros e humanos, que são indispensáveis para a entrega dos serviços prestados pelo Estado à sociedade. Como os demais autores elencam, seria o corpo técnico

burocrático, a qualidade do conhecimento, o grau de envolvimento na atividade pública.

Cingolani (2013) propôs a subdivisão das capacidades estatais da seguinte forma: coercitiva, fiscal, administrativa, relacional, legal e política. A capacidade coercitiva relaciona-se à função básica do Estado referente a prestação de serviços ofertados à sociedade, envolvendo à ordem pública e a defesa do território. A capacidade fiscal, é identificada com a responsabilidade de arrecadar tributos, objetivando a oferta de bens e serviços públicos, assim como o financiamento de políticas públicas. A capacidade administrativa ou burocrática é a capacidade do Estado em transformar projetos em políticas públicas. A relacional se refere às potencialidades dos agentes tecnocratas de se relacionar, manter uma via de comunicação com os principais grupos sociais. A capacidade legal está relacionada com as ferramentas que o Estado utiliza para definir e garantir a ordem através das normatizações. Finalizando, a capacidade política seria a potencialidade dos governantes eleitos de cumprirem com o prometido e acordado em campanha eleitoral.

Segundo Parsons (2004, apud Silva e Almeida, 2020), as capacidades para serem constituídas necessitam de inter-relações entre as múltiplas organizações estatais e não estatais, bem como com os mais variados interesses, para que a política seja o mais coerente possível com a realidade.

Conforme Souza (2015) a capacidade estatal é conceituada através da relação entre a soma de mecanismos e organizações que o Estado dispõe para traçar objetivos, formular políticas e implementá-las. Ela, dependendo do contexto, é relacionada a potencialidade do Estado em decidir, legislar, regular ações, gestão de recursos e a utilização de ferramentas estratégicas para conquistar seus objetivos. Souza (2017) relata que a importância dos conceitos deriva do fato de que a pura vontade dos agentes ou atores políticos não é suficiente para que objetivos sejam alcançados. Da mesma forma, os atributos do Estado precisam ser complementados por mecanismos que viabilizem sua ação. Em síntese, o Estado deve ser capaz de penetrar no seu território, alcançar diferentes grupos sociais e contar com instrumentos, instituições e organizações para a provisão de bens e serviços (EVANS, 1992; SKOCPOL E FINEGOLD, 1982, apud, SOUZA, 2017).



Seguindo Souza (2017), o conceito sobre capacidade estatal é abrangente, além de envolver inúmeras dimensões, podendo ser incorporado em quatro grandes grupos: político, legal, organizacional/administrativo e de política pública. O componente político diz respeito às “regras do jogo” que regulam o comportamento político, social e econômico. O componente legal é relativo às regras jurídicas que regulam o comportamento dos atores e das instituições. O componente organizacional/administrativo remete à capacidade de prover bens e serviços com eficiência. Por fim, o componente de políticas públicas, diz respeito a instituições e estratégias que influenciam decisões sobre políticas, sua formulação e execução.

Pires e Gomide (2016) propõem o uso de duas dimensões: a técnico-administrativa, que trata da existência de uma burocracia profissional dotada dos recursos necessários à condução coordenada das ações governamentais, que está relacionado aos preceitos de burocracia defendidos por Weber, envolvendo a qualificação dos tecnocratas do Estado para elaborar e implementar suas políticas públicas, não deixando de observar a boa coordenação e orientação para a produtividade de resultados; e a político-relacional, que corresponde às potencialidades do poder Executivo para atuar junto aos mais importantes grupos sociais envolvidos de forma direta e indireta, além de lidar com os conflitos gerados e a recepção de interesses variados.

A tabela 1 a seguir apresenta as dimensões e definições dos autores estudados.

**Tabela 1** – Dimensões da capacidade estatal

Autor	Dimensão	Definição
Painter e Pierre (2005)	Política	Em razão da utilização de recursos de modo inteligente e estratégias para alocar os recursos escassos nas atividades ofertadas pelo ente público.
	Estado	Refere-se à mobilização dos recursos sociais e econômicos, além de apoio e consentimento do coletivo para atingir as metas estabelecidas pelo aparelho do Estado.
	Administrativa	Refere-se ao modo de gestão dos recursos financeiros e humanos necessários para entregar os serviços ofertados pelo Estado a sociedade.
Cingolani (2013)	Administrativa	Capacidade de implementação impessoal das políticas por meio da existência de uma burocracia do tipo weberiano.
	Coercitiva	Capacidade de monopolizar a administração do poder coercitivo.
	Fiscal	Capacidade de extrair recursos da sociedade, em geral pela arrecadação de tributos.

	Legal	Manutenção de um sistema legal estável capaz de garantir a confiança em torno de acordos e a execução dos contratos.
	Política	Capacidade dos políticos eleitos de encaminhar e executar suas agendas.
	Relacional	Capacidade de engajamento socioeconômico do Estado ou o quanto a sociedade é permeada por ele.
	Transformativa	Capacidade de intervir no sistema produtivo, estruturando a economia.
Souza (2017)	Político	Diz respeito às “regras do jogo” que regulam o comportamento político, societal e econômico.
	Legal	Diz respeito às regras jurídicas que regulam o comportamento dos atores e das instituições.
	Organizacional/Administrativo	Remete à capacidade de prover bens e serviços com eficiência.
	Políticas públicas	Diz respeito a instituições e estratégias que influenciam decisões sobre políticas, sua formulação e execução.
Pires & Gomide (2016)	Técnico-administrativa	Trata da existência de uma burocracia profissional dotada dos recursos necessários à condução coordenada das ações governamentais, que está intimamente ligada aos preceitos de burocracia defendidos por Weber, que envolveria a qualificação dos burocratas do Estado para efetivar suas políticas públicas, mas sem deixar de lado uma boa coordenação e orientação para a produtividade de resultados.
	Político-relacional	Relacionado às habilidades necessárias do poder Executivo para negociar com os diversos atores sociais ligados direta e indiretamente a ele, incluindo os conflitos gerados e a recepção de interesses variados.

**Fonte:** Elaboração própria a partir de Painter e Pierre (2005); Cingolani (2013); Souza (2017); Pires; Gomide (2016).

Diante do que foi apresentado, é possível perceber que há inúmeros posicionamentos a respeito da definição e conceitos referentes à capacidade estatal, dependendo da linha que o autor estuda/trabalha. O que as definições apresentam em comum é reconhecimento de que não basta apenas burocratas em determinados cargos e/ou funções, mas que esses sejam dotados de habilidades, conhecimento, qualificação técnica e competências para formular e implementar políticas públicas.

Tais dimensões são percebidas através do que é apresentado por Cingolani (2013), Souza (2017) e Pires e Gomide (2016) quando tratam sobre a dimensão administrativa da capacidade estatal, se referindo à capacidade de implementação de objetivos, à eficiência na provisão de bens e serviços e à condução coordenada de ações. A consecução desses esforços seria dependente da qualidade da burocracia.

A partir de Painter e Pierre (2005); Cingolani (2013); Pires e Gomide (2016), pode-se concluir que a capacidade estatal pode ser sustentada por quatro pilares ou dimensões, sendo elas, a legal, fiscal, administrativa e política, semelhante à Souza (2017).

O Estado necessita ter uma capacidade legal/jurídica concreta, pois será a base para regular as ações das instituições e agentes públicos, preservando os princípios constitucionais, trazendo confiança e transparências nas relações do Estado com a sociedade. Para tornar possível a realização dos objetivos através de políticas públicas, assim como manter a máquina pública, entendo que o Estado deva focar em desenvolver sua capacidade fiscal, ou seja, capacidade de captar recursos da sociedade, evidenciando a gestão de arrecadação de tributos, com instrumentos estratégicos renovados. A capacidade administrativa/burocrática considero de suma importância, pois será a responsável em transformar os recursos arrecadados em bens e serviços para a sociedade, então, quanto mais qualificado for o corpo técnico administrativo, melhor poderá ser o entendimento sobre onde e como aplicar os recursos públicos cada vez mais escassos. E por fim, como quarto pilar da capacidade estatal, a capacidade política é muito importante para também tornar possível a elaboração e execução das políticas públicas, estando disponível a negociar, desenvolver um ambiente que favoreça a troca de informações com a sociedade, encaminhando e executando suas agendas de governo com a comunidade política, trazendo os anseios sociais e econômicos.

No próximo subtítulo serão abordadas as dimensões das capacidades estatais administrativa e a capacidades estatais político relacional, em que são as características a serem descritas e observadas por este estudo, portanto, servirão como base para o melhor entendimento.

#### 2.4.1 Capacidade Estatal Administrativa

A capacidade administrativa ou burocrática refere-se ao potencial de implementação das políticas públicas. Condição necessária para tal é a existência de um corpo administrativo profissional e dotado dos recursos e dos instrumentos necessários (GOMIDE, 2016).

As capacidades estatais técnico-administrativa ou burocráticas são refletidas na existência de organizações, instrumentos e profissionais competentes, com

habilidades de gestão e coordenação de ações nas esferas governamentais, nas quais vem sendo admitida como chave para o entendimento e o fortalecimento do processo de desenvolvimento local e nacional. Tais capacidades são bastante representativas para os reflexos das ações institucionais, podendo levar a redução das desigualdades sociais; a melhoria do bem-estar da população, por meio da ampliação da oferta de serviços públicos, tais como saúde, educação, transporte, saneamento, habitação etc.; a ampliação das liberdades civis e políticas; e a sustentabilidade ambiental (SEN, 2008).

De modo a elucidar algumas características das capacidades administrativas ou burocráticas, é apresentado um estudo realizado por Evans e Rauch (2014), em que utilizaram uma escala Weberiana com características voltadas a avaliar a capacidade burocráticas em 35 países.

Foram analisados dois pontos, o primeiro é a importância do recrutamento meritocrático, que é idealmente baseado em uma combinação entre educação e verificação, e o segundo é uma evolução previsível para a carreira profissional, que proveja gratificações tangíveis e intangíveis de longo prazo para aqueles indivíduos recrutados para a burocracia.

Afirmando a importância da utilização do recrutamento por concurso público, conforme Souza (2017), Evans e Rauch (2014), o recrutamento meritocrático não só aumenta a probabilidade de garantir pelo menos um mínimo de competência, mas também ajuda a gerar coerência corporativa e o espírito de equipe, que, no que lhe concerne, argumenta possuir efeitos substantivos na motivação dos indivíduos que atuam como servidores públicos. Burocratas que se veem como tendo se juntado aos seus “iguais” no poder, por virtude da posse de habilidades similares, são mais propensos a internalizar normas e objetivos compartilhados do que aqueles que sabem que devem seu cargo a um favor de um parente ou patrono em particular. A identificação com colegas e com a própria organização propicia também a internalização de custos intangíveis, aumentando a eficácia do monitoramento das atividades corruptas que subvertem os objetivos organizacionais. Assim como oferecer carreiras estruturadas com progressão funcional e gratificação de desempenho pode também aumentar a competência nesse longo prazo. A perspectiva previsível de gratificações de carreiras de longo prazo reduz a relativa atratividade de rápidos retornos disponíveis por meio das práticas de corrupção

individuais. É claro que as carreiras que oferecem a expectativa de várias promoções relacionadas ao desempenho e conformidade com as regras organizacionais criam desincentivos ao comportamento corrupto, especialmente se tal comportamento minar os objetivos da organização.

O recrutamento meritocrático e evolução previsível de carreiras deveriam ajudar a estruturar os incentivos dos burocratas individuais, de modo que haja melhoria na habilidade da organização que eles administram para buscar, de modo efetivo, os objetivos de longo prazo. O estudo concluiu que tais capacidades reforçam, significativamente, as perspectivas de crescimento econômico e que deveriam ser incluídas como um fator em modelos gerais de crescimento econômico.

Com o apresentado, é perceptível a importância de estudar as formas de organizações, instrumentos e os níveis de uma burocracia profissional nos entes federativos, traduzindo as capacidades estatais administrativas.

Sobretudo, com a descentralização de poder, responsabilizando estados e municípios pela elaboração de suas políticas públicas e planos estratégicos, é de suma importância investigar sobre as capacidades dos governos subnacionais de realizar tais tarefas que lhes foram transferidos.

A importância de estudar as capacidades estatais dos municípios, relacionado as dimensões administrativa/burocrática se dá ao fato de os municípios serem os principais parceiros do governo federal e os principais provedores de políticas sociais universais, como saúde, educação e assistência social. A importância dos governos locais é devida porque uma inadequada capacidade local limita a capacidade do governo central de prover bens e serviços públicos e contribuir para o desenvolvimento humano, recursos financeiros, profissionalismo e expertise da burocracia local. Em uma federação como a brasileira, na qual os municípios são os principais implementadores das políticas sociais universais, desenvolver capacidades locais é fundamental para a execução de políticas desenhadas no centro (SOUZA, 2020).

Como apresentam Souza (2017), Marengo (2017) e Grin et al. (2018), a existência de uma burocracia profissional, com recrutamento meritocrático, estabilidade de carreira e com maiores níveis de escolaridade, impactam positivamente tanto a capacidade de formulação e implementação de políticas

públicas quanto o desempenho fiscal dos municípios. Não obstante, Marengo e Strohschoen (2018) mostraram maior probabilidade de encontrarmos cargos de confiança de menor escolaridade e servidores não concursados e com ensino fundamental ou médio nos municípios de pequeno porte.

Além disso, quanto menor é o município, maior é a dependência das transferências federais, sobretudo do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Dessa forma, a capacidade arrecadatória continuou muito restrita à União, tornando estados e municípios altamente dependentes de repasses constitucionais para o desenvolvimento das políticas públicas, além de encontrar limitações na construção de capacidades técnicas e administrativas, o que, em tese, deixa consequências na qualidade do planejamento e da gestão das políticas públicas (LIMA et al., 2020).

Acrescentando aos conceitos de capacidade estatal administrativa, Pires e Gomide (2016) ressaltam ser necessário abordar também uma dimensão dedicada a inclusão social e as interações entre os múltiplos atores envolvidos no processo de discussões de políticas públicas, buscando a criação de consensos e coalizões que servirão de fontes de informações a elaboração de planos, programas e projetos governamentais.

Desta forma, as capacidades estatais em governos locais podem estar vinculadas aos meios e instrumentos que buscam criar melhores índices de bem-estar para a sociedade. Assim, Grin, Demarco e Abrucio (2021) mencionam haver duas questões essenciais a serem observadas referente as capacidades estatais a nível subnacional: A primeira delas é a qualidade gerencial – relacionada ao perfil profissional dos funcionários do município – em que pode representar a capacidade estatal administrativa da instituição e a lógica da relação dos governos subnacionais com a sociedade, representada pela criação de canais que permitam aos grupos sociais influenciar nos rumos das políticas públicas, assim como, a intensidade democrática das ações públicas. Portanto, o nível de capacidade estatal administrativa e a capacidade político relacional podem representar a capacidade estatal apresentada pelos entes subnacionais. Desta forma, é fundamental apresentar alguns conceitos sobre capacidade estatal político relacional para melhor embasar a análise de resultados deste estudo.

#### 2.4.2 Capacidade Política Relacional

A consolidação do processo de democratização pós-Constituição Federal de 1988 coloca ao Estado o desafio de formular, implementar e coordenar políticas públicas em constante e ampla interação com uma sociedade civil cada vez mais participativa. Assim, a construção de qualquer estratégia de desenvolvimento tem que envolver a sociedade e seus múltiplos atores e interesses (GOMIDE; PIRES, 2012).

Esse envolvimento com os diversos atores da sociedade ocorre por meio da construção e da institucionalização de múltiplos canais. Portanto, aqui está a importância das instituições deliberativas para garantir a efetiva participação da sociedade nos processos decisórios. Tal relacionamento Estado-sociedade é fundamental não só para fornecer informações acuradas acerca dos problemas a serem enfrentados, mas também para conquistar o engajamento das populações beneficiárias na implementação dos programas. Essas características aumentariam a faculdade dos agentes públicos para mobilizar os atores da sociedade em torno de um projeto de desenvolvimento (GOMIDE; PIRES, 2016).

Assim é de suma importância que as atividades da administração pública relacionadas ao bem-estar essenciais sejam executadas mediante a adoção de institutos participativos. Para isto é necessário desenvolver a capacidade política relacional, burocracias governamentais, capacidade técnica-administrativa, altas capacidades de coordenação e execução para levar à consequência os objetivos pretendidos (GOMIDE; PIRES, 2016).

O processo de elaboração e implementação de políticas públicas é bastante complexo e exige interação entre os departamentos organizacionais das instituições do Estado, aplicação de recursos e competências específicas de modo adequado. Além dessa interação, é fundamental a participação dos atores externos, tais como a sociedade em geral e demais entidades para garantir e legitimar este processo. Corroborando Lavallo et al. (2017 apud Souza, 2021) mostram que é fundamental a compreensão das capacidades estatais, inclusive a burocrática, como dimensão central na compreensão da institucionalização das demandas e interesses dos movimentos sociais e das organizações da sociedade civil em face ao Estado. Com isso argumentam que a cooperação entre diversos atores sociais e governamentais minimiza os problemas de implementação de políticas públicas.

Dessa forma, a capacidade político-relacional está vinculada com as ideias de legitimidade, aprendizagem e inovação nas ações dos governos, buscando identificar os mecanismos de conexões e participações entre o Estado e a sociedade.

O alcance a informações referente ao anseio social, carências e dificuldades enfrentadas, podem ser facilitados através da aproximação dos grupos sociais junto a gestão. Tais grupos podem ser representados por conselhos, reuniões públicas com representantes de entidades locais, assim como canais virtuais, com ampla divulgação a população. Com relação ao PPA, os canais de participação popular oportunizam a elaboração de programas, com ações voltadas diretamente aos problemas elencados pela sociedade.

Clemente (2011) afirma que a participação popular se tornou um mecanismo de gestão pública obrigatório, principalmente vinculado à gestão fiscal e aos diversos temas que o Estado julgar pertinente. Ainda sobre a obrigatoriedade da participação popular, Carvalho (2006), traz o parágrafo único do Art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal em que realça o quanto é importante a participação da sociedade em geral, principalmente através da realização de audiências públicas, em que durante a elaboração e discussão do Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual, será assegurado mediante incentivo.

A audiência pública é um importante canal de participação da sociedade, em que as discussões dos problemas enfrentados e os programas a serem desenhados, com a participação de diversos atores sociais, políticos, trazem resultados mais ricos, pois permitem que sejam discutidos a partir de diferentes perspectivas, ampliando as fontes de informações referente aos diversos problemas. Porém, nem sempre é incentivada esta aproximação com a sociedade, Prux et al. (2012) afirmam em sua pesquisa que a participação popular nas audiências públicas não é um ponto forte, sendo necessário avançar na integração entre governo e sociedade, afim de alavancar a participação popular nas audiências públicas e enriquecer os debates.

O próximo capítulo aborda sobre a metodologia utilizada para alcançar os objetivos propostos pela pesquisa, trazendo a forma de como foi realizada a análise documental, a criação e aplicação do questionário, assim como as maneiras que foi realizado o contato com os participantes.



### **3. METODOLOGIA**

Esta seção descreve a metodologia adotada para a realização desse estudo, assim, traz a apresentação e a classificação da pesquisa, a estratégia de estudo escolhida, como foi definida a amostra, assim como os métodos utilizados para a coleta dos dados.

A amostra foi embasada através da divisão realizada pelo IBGE (2017), que divide o Estado do Rio Grande do Sul em regiões intermediárias e imediatas. A região selecionada tem o município de Pelotas como intermediário a 17 municípios imediatos, sendo um polo de ligação entre a região sul do Estado com a região metropolitana.

#### **3.1 Classificação da pesquisa**

Para cumprir com o objetivo proposto, foi realizada uma pesquisa qualitativa de natureza exploratória e descritiva que, segundo Gil (2008), “tem como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou, então, o estabelecimento de relações entre variáveis”, no qual será realizado um estudo de múltiplos casos, uma vez que esse possibilita levantar evidências relevantes e de maior confiabilidade se comparado aos estudos de casos únicos (YIN, 2001).

#### **3.2 Análise documental**

A análise documental foi realizada através do acesso a Lei do PPA dos 17 municípios em questão, assim como mensagem do Chefe do Executivo e seus anexos, a partir dos elementos estruturantes essenciais para análise de PPAs municipais, buscando encontrar a presença desses elementos e suas conformidades em relação às normas reguladoras. A análise de conteúdo seguiu os preceitos de Bardin (2011), os quais são definidos em 1) pré-análise; 2) exploração do material e; 3) tratamento dos resultados, inferências e interpretação.

A pré-análise é caracterizada pela escolha dos documentos e pela sistematização das principais ideias que servirão de sustentação para a análise final dos documentos (BARDIN, 2011). Portanto, “a pré-análise tem por objetivo a organização, embora ela própria seja composta por atividades não estruturadas,

“abertas”: por oposição à exploração sistemática dos documentos.” (BARDIN, 2011). Essa etapa é fundamental para a compreensão da estrutura de organização dos documentos analisados, os padrões de construções.

A próxima etapa da análise documental foi a fase de análise propriamente dita, que “não é mais do que a aplicação sistemática das decisões tomadas” (BARDIN, 2011). E, por último, o tratamento dos resultados, que é a interpretação e a síntese de todos os dados obtidos na fase anterior.

### 3.2.1 Elementos estruturantes essenciais para análise dos PPAs municipais

Por não haver uma nomenclatura comum sobre como deve ser estruturado os Planos Plurianuais municipais, referente a estrutura do plano, às informações essenciais contidas nos objetivos, metas, indicadores, possivelmente sendo motivado pela interpretação de que os estados e municípios são autônomos para elaborar e gerir seus planos e a estrutura apresentada também é discricionária a cada ente municipal, esta pesquisa buscou uma ferramenta para analisar os documentos que compõe os PPAs municipais, em que foi utilizado uma tipificação elaborada por Lima et al. (2020) em seu estudo realizado na região metropolitana de Porto Alegre (RMPA), em que analisou os PPAs desta região para investigar as capacidades estatais com a utilização dos elementos estruturantes essenciais para análise de PPAs municipais. Desta forma, com o intuito de realizar uma aproximação com o estudo realizado também no Rio Grande do Sul foi utilizado os elementos estruturantes. Os seis elementos são diagnóstico municipal, diretrizes, objetivos, metas, indicadores e regionalização.

O *diagnóstico Municipal* foi analisado visando observar se há uma descrição e análise da realidade local, no sentido de conhecer as carências das regiões para o desenvolvimento de programas para esta finalidade. Conforme o Programa de Apoio à Elaboração e Implementação dos PPAs Municipais - 2014-2017 - Agendas de Desenvolvimento Territorial (BRASIL, 2013) um dos principais objetivos do PPA apresentar a mensagem do chefe do executivo é avaliar a situação atual e as perspectivas para o futuro, em um texto de conteúdo predominantemente político e estratégico. Portanto, este item foi considerado principalmente analisando a mensagem o chefe do executivo ou documentos com esta devida função.

Já as *diretrizes* do plano consistem na observância das prioridades da gestão, sejam elas voltadas ao bem-estar social, gestão governamental, transparência, participação, eficiência e qualificação de políticas públicas (LIMA et al., 2020). Geralmente este elemento é apresentado na legislação que institui o plano, apresentando de forma abrangente quais foram as diretrizes seguidas na fase de elaboração do PPA, observando aspectos políticos e administrativos do plano.

Os *objetivos* estão relacionados ao que deve ser feito, refletindo as situações a serem alteradas pela implementação de determinado programa. As informações presentes nesse elemento estrutural são de suma importância para detalhar como e de que forma o gestor pretende, através das ações apresentadas, resolver problemas locais identificados.

A análise das *metas* é voltada a observância de um valor quantitativo e temporal, de modo a auxiliar os mecanismos de monitoramento e avaliação do PPA.

No que tange aos *indicadores*, assim como as metas, servem como parâmetros para monitorar e avaliar o PPA.

A análise da *regionalização* foi voltada à observância na apresentação de alguma forma de delimitação espacial das ações propostas pelo plano, se há ações focadas às regiões específicas do município ou são abordadas de maneira generalista.

### 3.2.2 Ponderações de cada elemento de análise

Com a intenção de qualificar cada elemento de análise e devido à variação de como cada programa e seus elementos são apresentados nos PPAs analisados, se estabeleceu uma valoração para cada item, evoluindo de - não contém, contém parcialmente e contém - buscando facilitar a visualização de cada elemento por município. A Valoração tem por objetivo tornar mais evidente a presença ou ausência dos elementos nos Planos analisados.

**Tabela 2** – Presença dos elementos estruturantes essenciais para análises dos PPAs municipais

Presença dos elementos	Descrição
Não Contém	Não apresenta nenhuma informação referente ao elemento em análise.

---

Contém parcialmente	Apresenta o elemento, mas com poucas ou nenhuma informação relevante.
Contém	Apresenta o elemento com informações precisas e específicas para cada programa.

---

**Fonte:** Elaboração própria

É importante ressaltar que este trabalho não tem como finalidade realizar uma análise quantitativa através da observação, mais sim, tornar menos abstrata a análise de cada elemento, devido à variedade de como é apresentado.

### **3.3 Questionário exploratório**

A partir do conhecimento da literatura sobre capacidade estatal administrativa e capacidade político relacional, foram selecionados como participantes da pesquisa os responsáveis técnicos-administrativos dos municípios que atuam na elaboração e gestão dos PPAs. A partir de então, foi elaborado um questionário exploratório, com o objetivo de:

- Obter informação a respeito do servidor como: nível de formação, a área de atuação, o tipo de vínculo com o município, o tempo que desempenha suas funções junto ao município, o nível de capacitação para atuar junto a elaboração e gestão os PPAs;
- Obter informações a respeito da participação da sociedade civil;
- Como se deu o processo de tramitação e aprovação do PPA; e
- Instrumentos técnicos utilizados no processo de gestão dos planos.

O questionário – apêndice A - foi elaborado tendo como referência os quadros 9, 10 e 11 do relatório de pesquisa de desenvolvimento de metodologia de avaliação do alinhamento dos PPAs Municipais ao PPA Federal, desenvolvida por Demarco e Chieza (2015) assim como a partir dos conceitos apresentados por Souza (2017), Marengo (2017), Lima et al. (2020) com relação à existência de uma burocracia profissional, qualificação técnica, com recrutamento meritocrático, estabilidade de carreira e com maiores níveis de escolaridade refletindo positivamente à capacidade estatal administrativa, e também, para observar e descrever a capacidade política relacional presente nos municípios em análise, foi utilizado conceitos trazidos por Gomide e Pires (2012) e Gomide e Pires (2016). O questionário foi estruturado com

50 questões, sendo 21 de múltipla escolha, 29 discursivas, tendo entre elas questões dependentes.

O questionário foi elaborado a partir de uma ferramenta on-line gratuita, pertencente a plataforma Google, o Google Forms. O envio do mesmo foi através de um contato prévio com os municípios em questão, via telefone, para dispor sobre a concordância do encaminhamento de um questionário eletrônico, enviado para o e-mail dos responsáveis pela elaboração e gestão dos PPAs dos municípios em análise, acompanhado por um Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE). Foi estipulado no e-mail de envio do questionário um prazo de 20 dias para o retorno do mesmo. Após esse período, foi retomada as ligações para conseguir obter o máximo retorno, em que foi obtido nove questionários respondidos de dezessete enviados.

Os questionários respondidos estão armazenados no Google Drive, um serviço de armazenamento e sincronização de arquivos que permite compartilhá-lo com outros interessados, conectados à internet e com uma conta Google, a partir de qualquer dispositivo compatível com acesso à internet. Para as questões objetivas e/ou de múltipla escolha presentes no questionário, a própria ferramenta do Google Forms possibilita um mapeamento estatístico dos dados.

Além disso, os dados foram importados para a ferramenta do Office Excel para melhor tratamento dos dados, devido à diversidade de recursos e filtros, para melhor realizar o cruzamento dos dados. Para as questões discursivas foram utilizados a análise de conteúdo, que seguiu os preceitos de Bardin (2011), definidos em pré-análise, exploração do material, tratamento dos resultados, inferências e interpretação, em que já foi detalhado no item análise documental.

### **3.4 Municípios que fazem parte da pesquisa**

Para fins de seleção dos municípios estudados na pesquisa, utilizou-se a classificação desenvolvida pela Divisão Regional do Brasil em regiões geográficas imediatas e regiões geográficas intermediárias, estudo este desenvolvido pela IBGE em 2017. Nessa abordagem, as Regiões Geográficas Imediatas são as estruturas que se utilizam de suas proximidades para a satisfação das necessidades imediatas das populações, tais como: compras de bens de consumo duráveis e não duráveis; busca de trabalho; procura por serviços de saúde e educação; e prestação de serviços

públicos, como postos de atendimento do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, do Ministério do Trabalho e de serviços judiciários, entre outros.

A cada Região Geográfica Imediata, foram estabelecidos o limite mínimo de cinco e o limite máximo de 25 municípios e, deveria conter, no mínimo, uma cidade classificada como Centro de Zona B, nível de menor porte e com atuação restrita à sua área imediata. As Regiões Geográficas Intermediárias correspondem a uma escala intermediária entre as Unidades da Federação e as Regiões Geográficas Imediatas. A proposta de regionalização do território brasileiro foi baseada na identificação de cidades-polo e dos municípios a elas vinculados (IBGE, 2017).

Nessa divisão, o estado do Rio Grande do Sul é dividido em 8 regiões intermediárias, sendo elas: Porto Alegre, Pelotas, Santa Maria, Uruguaiiana, Ijuí, Passo Fundo, Caxias do Sul e Santa Cruz do Sul. Nessa classificação, a cidade de Pelotas é região intermediária a duas regiões imediatas (Pelotas e Bagé). A região imediata à cidade de Pelotas é composta por 17 municípios, sendo eles: Arroio do Padre, Arroio Grande, Canguçu, Capão do Leão, Cerrito, Chuí, Herval, Jaguarão, Morro Redondo, Pedro Osório, Pelotas, Piratini, Rio Grande, São José do Norte, São Lourenço do Sul, Santa Vitória do Palmar e Turuçu, como visto na figura 7 a seguir.

**Figura 7** – Região imediata ao município de Pelotas/RS.



Fonte: IBGE, 2017

### 3.5 Municípios estudados

Nesta seção será apresentado um histórico de cada município estudado, conforme levantamento realizado em suas respectivas páginas oficiais, assim como levantamento realizado no site do IBGE/Cidades com relação a características demográficas, sociais e econômicas de cada município.

#### 3.5.1 Arroio do Padre

A Colônia de Arroio do Padre pertencia ao Município de São Lourenço do Sul, sendo em 1890, incorporado ao município de Pelotas, pertencendo à 2ª. Zona de Dunas, posteriormente passando a integrar o Distrito de Santa Silvana, como 6º. Distrito de Pelotas. No dia 17 de abril de 1996, a colônia alemã se emancipou, tornando-se município. Em outubro de 2000, a comunidade foi às urnas para eleger os primeiros representantes do município. Arroio do Padre é um município com vocação agropastoril e a principal produção é o fumo. Cultiva-se também hortaliças, soja, milho, gado leiteiro e criação de frangos. Atualmente, incentiva-se o cultivo de frutas, tais como o caqui e a maçã (PREFEITURA DO ARROIO DO PADRE, 2021).

Conforme censo IBGE (2020), a população estimada é de 2.951, o salário médio mensal dos trabalhadores formais (2018) é 2,1 salários mínimos; e o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) (2010) é 0,669.

A composição do quadro de pessoal da administração direta do município é formada por 169 servidores estatutários; 27 comissionados; 7 estagiários; 13 sem vínculo permanente, somando um quadro de pessoal de 216 pessoas (IBGE, 2019).

#### 3.5.2 Arroio Grande

O município está localizado na microrregião de Jaguarão, o qual foi fundado em 1815, tornado vila em 1873 e se emancipado em 1890. Tem uma área de 2.518 Km², possui 343 km de distância da capital do estado e 140 km do polo intermediário, o município de Pelotas. A cidade tem um histórico de importante participação na Revolução Farroupilha (PREFEITURA DE ARROIO GRANDE, 2021).

Segundo o censo IBGE (2020), a população estimada é de 18.238, o salário médio mensal dos trabalhadores formais (2018) é 2,2 salários mínimos; e o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) (2010) é 0,657.

A composição do quadro de pessoal da administração direta do município é formada por 382 servidores estatutários; 31 celetista; 71 comissionados; 86 estagiários; 146 sem vínculo permanente, somando um quadro de pessoal de 716 pessoas (IBGE, 2019).

### 3.5.3 Canguçu

O marco inicial da cidade de Canguçu foi a “Capela Curada de Nossa Senhora da Conceição de Canguçu”, criada em 1º de janeiro de 1800. Pela lei nº 340 de 28 de janeiro de 1857, Canguçu foi elevada a vila. E, em 27 de junho de 1857 foi instalada a Vila de Canguçu, tornando-se um município com governo próprio. Até esta data Canguçu era governada pela Câmara de Piratini.

Canguçu foi o 22º município gaúcho a ser criado, após desmembramento do de Piratini. Da fundação portuguesa do Rio Grande do Sul em 1737, com o desembarque do Brigadeiro Silva Paes na cidade do Rio Grande atual, e até a criação do município de Canguçu em 1857, decorreram 120 anos (PREFEITURA DE CANGUÇU, 2021).

De acordo com o censo IBGE (2020), a população estimada é de 56.211, o salário médio mensal dos trabalhadores formais (2018) é 2,2 salários mínimos; e o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) (2010) é 0,650.

A composição do quadro de pessoal da administração direta do município, é formada por 1.157 servidores estatutários; 50 celetista; 58 comissionados; 166 estagiários; 133 sem vínculo permanente, somando um quadro de pessoal de 1.564 pessoas (IBGE, 2019).

### 3.5.4 Capão do Leão

O município de Capão do Leão foi criado pela Lei nº 7647, em 3 de maio de 1982, após plebiscito para se emancipar de Pelotas, realizado no dia 28 de março do mesmo ano. Anteriormente, o município também era chamado de Serro, Santa Ana, Pavão e, hoje, Capão do Leão.

Existem duas hipóteses para origem desse nome. A primeira, teria passado pela região um circo do qual teria fugido um leão que se escondeu num dos matos (ocorre que a palavra 'capão' significa 'mato'). Já a segunda hipótese, é a de que um



senhor açoriano de nome Leão morava no Passo das Pedras, perto de um capão, que se tornou referência e deu nome ao lugar (PREFEITURA DO CAPÃO DO LEÃO, 2021).

De acordo com o censo IBGE (2020), a população estimada é de 25.409, o salário médio mensal dos trabalhadores formais (2018) é 2,3 salários mínimos; e o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) (2010) é 0,637.

A composição do quadro de pessoal da administração direta do município, é formada por 759 servidores estatutários; 43 celetista; 29 comissionados; 99 estagiários; 94 sem vínculo permanente, somando um quadro de pessoal de 1.024 pessoas (IBGE, 2019).

### 3.5.5 Cerrito

O nome Cerrito surgiu em 1780 com a chegada de imigrantes africanos, italianos e alemães, estes colonizadores chamavam o município de Freguesia de Nossa Senhora do Rosário. Segundo informações de descendentes dos primeiros colonizadores, originou-se Cerrito por ser um lugar bastante elevado e estar muito próximo de cerros e coxilhas. Uma das designações dada pelos índios se referia a montículos sepulcrais que significa ponto culminante do lugar (Cerro Pelado), cruzamento histórico dos heróis portugueses em peleias farroupilhas.

A origem de Cerrito foi a localidade de Cerrito Velho, que devido ao seu grande progresso foi elevada à categoria de município pela Lei nº 154, de 05 de agosto de 1848, não chegando a ser instalado e tendo sido tornado sem efeito no ano de 1857. Com seu desenvolvimento paralisado, os moradores de Cerrito Velho começaram a imigrar para a sesmaria de Manuel José Gomes, situada na margem esquerda do Rio Piratini. Nessa época, em 12 de dezembro de 1844, é inaugurada a Estação de Cerrito, que mais tarde se tornou Vila Cerrito.

Paralelamente à Vila Cerrito, desenvolvia-se o núcleo de Santa Cruz ou Maria Gomes, situado na margem direita do Rio Piratini, que com passar do tempo foi denominado Olimpo e atualmente Pedro Osório (PREFEITURA DE CERRITO, 2021).

Desmembrado de Pedro Osório, Cerrito é elevado à categoria de município e distrito pela Lei Estadual nº 10.656, de 28 de dezembro de 1995. O município é

instalado em 1º de janeiro de 1997, constituído de três distritos: Cerrito, Alto Alegre e Vila Freire (ex-Freire) (PREFEITURA DE CERRITO, 2021).

Conforme o censo IBGE (2020), a população estimada é de 6.047, o salário médio mensal dos trabalhadores formais (2018) é 2,1 salários mínimos; e o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) (2010) é 0,649.

A composição do quadro de pessoal da administração direta do município, é formada por 180 servidores estatutários; 27 celetistas; 48 comissionados; 12 estagiários; 38 sem vínculo permanente, somando um quadro de pessoal de 305 pessoas (IBGE, 2019).

### 3.5.6 Chuí

Na fronteira com o Uruguai, na margem esquerda do Arroio Chuí, está localizada a cidade mais ao sul do Brasil. Distrito criado com a denominação de Chuí pelo Decreto Estadual nº 7.842 de 30 de junho de 1939, baixado em virtude de autorização contida no Decreto-Lei Federal nº 1.307 de 31 de maio de 1939, subordinado ao município de Santa Vitória do Palmar. Desmembrado desta, Chuí é elevado à categoria de município pela Lei Estadual nº 10.666 de 28 de dezembro de 1995. O município é instalado em 1º de janeiro 1997, constituído do distrito-sede (CHUI, 2021).

Segundo o censo IBGE (2020), a população estimada é de 6.770, o salário médio mensal dos trabalhadores formais (2018) é 1,8 salários mínimos; e o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) (2010) é 0,706.

A composição do quadro de pessoal da administração direta do município, é formada por 235 servidores estatutários; 24 celetistas; 58 comissionados; 68 sem vínculo permanente, somando um quadro de pessoal de 385 pessoas (IBGE, 2019).

### 3.5.7 Herval

O nome do município se origina da erva-mate encontrada em abundância nas matas durante a colonização dessa área. Distrito criado com a denominação de Erval pelo Decreto de 18 de janeiro de 1825, subordinado ao município de Jaguarão. Desmembrado desta, Erval é elevado à categoria de vila pela Lei Provincial nº 1.326 de 20 de maio de 1881. A vila é instalada em 27 de março de 1883, constituída do

distrito-sede. Pelo Ato nº 17, de 02 de abril de 1902, é criado o distrito de Arroio Malo e anexado ao município de Erval.

Em divisões territoriais datadas de 31 de dezembro 1936 e 31 de dezembro 1937, o município aparece constituído de três distritos: Erval, Arroio Malo e Basílio. No quadro fixado para vigorar no período de 1939 a 1943, o município de Erval é constituído de três distritos: Erval, Arroio Mau (ex-Arroio Malo) e Basílio. No quadro fixado para vigorar no período de 1944 a 1948, o município é constituído dos distritos Erval e Basílio, formado por dois subdistritos: Erval e Arroio Mau. Em divisão territorial datada de 1º de julho de 1955, o município é constituído de dois distritos: Erval e Basílio.

Pela Lei Municipal nº 70, de 13 de junho de 1972, acolhida em parecer nº 527 de 13 de setembro de 1982, da Procuradoria Geral do IBGE, o município de Erval tem sua grafia alterada para Herval. Por Lei Municipal de 31 de maio de 1993, são criados os distritos de Bote, Cerro Chato, Coxilha do Lageado, Jaguarão Chico, Mingote e São Diogo e anexados ao município de Herval. Em divisão territorial datada 1996, o município é constituído de sete distritos: Herval, Basílio, Bote, Cerro Chato, Coxilha do Lageado, Jaguarão Chico e Mingote. Pela Lei Municipal nº 440 de 16 de agosto 2005, é estabelecida a divisão do município de Herval em sete distritos: Herval, Basílio, Bote, Cerro Chato, Coxilha do Lageado, Jaguarão Chico e Mingote (HERVAL, 2021).

Conforme o censo IBGE (2020), a população estimada é de 6.814, o salário médio mensal dos trabalhadores formais (2018) é 2,0 salários mínimos; e o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) (2010) é 0,687.

A composição do quadro de pessoal da administração direta do município, é formada por 278 servidores estatutários; 31 celetistas; 53 comissionados; 33 estagiários; 14 sem vínculo permanente, somando um quadro de pessoal de 409 pessoas (IBGE, 2019).

### 3.5.8 Jaguarão

Formação Administrativa Pela Resolução Régia, de 31 de janeiro de 1812, foi a povoação elevada a Freguesia, sob a denominação de Divino Espírito Santo do Cerrito, e a Vila, pela Lei de 6 de julho de 1832, com o nome de Jaguarão.

A vila prosperou rapidamente, tornando-se cidade pela Lei Provincial n.º 322, de 23 de novembro de 1855.

Segundo o quadro administrativo do país vigente em 31 de dezembro de 1954, o Município de Jaguarão é composto de 01 único distrito, dividido em 04 zonas ou subdistritos.

A comarca de Jaguarão, criada em 25 de outubro de 1872, é atualmente de 2ª. entrância, compreendendo os termos de Jaguarão e Arroio Grande. Jaguarão tomou parte destacada em diversos acontecimentos militares de nossa História, entre os quais estão a Revolução Farroupilha em 1835 e a Invasão Uruguaia de 27 de janeiro de 1865, quando 1.500 caudilhos 'blancos' invadiram e saquearam a cidade, chefiados por Basílio Munhoz. Foi nessa oportunidade que Jaguarão conquistou o título honroso de 'Cidade Heróica', quando coronel Manoel Pereira Vargas comandou a defesa da cidade (JAGUARÃO, 2021).

De acordo com o censo IBGE (2020), a população estimada é de 26.500, o salário médio mensal dos trabalhadores formais (2018) é 2,1 salários mínimos; e o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) (2010) é 0,707.

A composição do quadro de pessoal da administração direta do município, é formada por 667 servidores estatutários; 33 celetistas; 62 comissionados; 65 estagiários; 37 sem vínculo permanente, somando um quadro de pessoal de 864 pessoas (IBGE, 2019).

### 3.5.9 Morro Redondo

Morro Redondo se ergueu a partir do loteamento de sesmarias (13.063 hectares cada) pertencentes a portugueses, os primeiros imigrantes a chegarem a essa área, principalmente à região hoje denominada Passo do Valdez, onde também se estabeleceram os primeiros comércios da localidade. O nome Morro Redondo se origina de uma elevação de formato arredondado situada na zona urbana do atual município.

A imigração italiana teve início em 1875 com o loteamento de terras pertencentes ao português Afonso Pena, que originariam mais tarde a atual colônia Afonso Pena. O primeiro núcleo de colonizadores alemães e pomeranos se estabeleceu na atual colônia São Domingos no ano de 1886, com o loteamento das

terras pertencentes ao político José Domingos de Almeida. O fluxo de colonização alemã progrediu até 1892. Aspectos das colonizações alemã e portuguesa predominam na arquitetura do município, própria da região rural do sul do estado.

Distrito criado com a denominação de Morro Redondo pela Lei Municipal nº 857 de 04 de maio de 1959 e originado a partir de terras desmembradas do distrito de Capão do Leão, subordinado ao município de Pelotas.

Desmembrado de Pelotas, Morro Redondo é elevado à categoria de município pela Lei Estadual nº 8.633 de 12 de maio de 1988, alterada em seus limites pela Lei Estadual nº 9.025, de 08 de fevereiro de 1990. O município é instalado em 1º de maio de 1989, constituído do distrito-sede (MORRO REDONDO, 2021).

De acordo com o censo IBGE (2020), a população estimada é de 6.589, o salário médio mensal dos trabalhadores formais (2018) é 2,0 salários mínimos; e o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) (2010) é 0,702.

A composição do quadro de pessoal da administração direta do município, é formada por 216 servidores estatutários; 14 celetistas; 24 comissionados; 42 estagiários; 39 sem vínculo permanente, somando um quadro de pessoal de 335 pessoas (IBGE, 2019).

#### 3.5.10 Pedro Osório

O nome do município é em homenagem ao Coronel Pedro Osório, que tinha terras na localidade, e quando faleceu sua esposa as doou junto a recursos financeiros para a construção dos prédios onde seria alojada a parte administrativa do município, com a condição de que a nova localidade tivesse o nome de seu falecido marido, o que veio a ocorrer.

Situado à margem direita do Rio Piratini, o município de Pedro Osório recebeu anteriormente as denominações de Santa Cruz, Paraíso, Ivo Ribeiro, Olimpo. Surgiu em 1872, em terras do Município de Jaguarão.

Pedro Osório foi elevado à categoria de vila em 1938, quando denominava-se Olimpo. Pela Lei 3.735 de 03 de abril de 1959, foi criado o município de Pedro Osório, com sede nas localidades de Olimpo e Cerrito. Em 28 de dezembro de 1995, pela Lei 10.656, Cerrito se emancipou de Pedro Osório (PEDRO OSÓRIO, 2021).

Conforme o censo IBGE (2020), a população estimada é de 7.706, o salário médio mensal dos trabalhadores formais (2018) é 2,1 salários mínimos; e o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) (2010) é 0,678.

A composição do quadro de pessoal da administração direta do município, é formada por 208 servidores estatutários; 22 celetistas; 37 comissionados; 21 estagiários; 16 sem vínculo permanente, somando um quadro de pessoal de 304 pessoas (IBGE, 2019).

### 3.5.11 Pelotas

Pelotas é uma cidade na região sul do Brasil, sendo localizada próxima ao Uruguai e a Argentina. A região se destaca pela gastronomia, prédios históricos, paisagem natural, praia e clima frio. A cidade está localizada no estado do Rio Grande do Sul, a 250 quilômetros da capital, Porto Alegre.

A Freguesia de São Francisco de Paula foi fundada em 7 de julho de 1812 e elevada à categoria de Vila em 7 de abril de 1832. Três anos depois, em 1835, a vila é elevada à condição de cidade, com o nome de Pelotas. O nome do município, “Pelotas”, teve origem nas embarcações de varas de corticeira forradas de couro, usadas para a travessia dos rios na época das charqueadas. Charqueada é uma área rural onde se produz o charque, em que a carne salgada é exposta para o processo de desidratação. A indústria saladeiril e o ciclo do charque (século XIX), deixaram suas marcas no extremo sul do Brasil, tornando Pelotas referência histórica.

Entretanto, a história do povoado pelotense começa em junho de 1758, com a primeira ocupação de suas terras, sendo que em 1763, fugindo da invasão espanhola no estado, muitos habitantes buscaram refúgio nas terras da futura cidade. Mais tarde, vieram também os retirantes da Colônia do Sacramento do Uruguai, entregue pelos portugueses aos espanhóis em 1777. Em 1780, instala-se em Pelotas o charqueador português José Pinto Martins. A prosperidade do estabelecimento estimulou a criação de outras charqueadas e o crescimento da região dando origem à povoação que demarcaria o início da cidade. Com o sucesso dessa indústria, os charqueadores, dispendo de duas estações amenas, construíam palacetes para suas habitações e promoviam a cultura e a educação, no ambiente urbano, exemplificado pela inauguração do Teatro Sete de Abril em 1831, quatro anos antes de Pelotas ser elevada à condição de cidade. Atualmente, Pelotas é conhecida como a Capital

Nacional do Doce, com seus primeiros doces portugueses produzidos aproximadamente na década de 1860, quando começa o período de apogeu do município. De 1860 a 1890 os investimentos foram intensos em atividades de cunho cultural que caracterizaram, durante anos, Pelotas como a cidade mais aristocrática do Rio Grande do Sul. Os doces eram servidos nos intervalos dos saraus (festas com música) envolvidos em papéis de seda rendados e franjados. Sua produção era realizada de maneira caseira pelas mulheres. Como existiam rigorosas regras de costumes na época, muitas atividades não poderiam ser desenvolvidas ao ar livre; as mulheres passaram então a praticar a culinária, com reconhecido destaque também nas atividades de bordado, música e pintura. Esse fato, portanto, contribuiu para a intensa produção e aprimoramento dos doces em Pelotas (PELOTAS, 2021).

De acordo com o censo IBGE (2020), a população estimada é de 343.132, o salário médio mensal dos trabalhadores formais (2018) é 3,0 salários mínimos; e o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) (2010) é 0,739.

A composição do quadro de pessoal da administração direta do município, é formada por 6.289 servidores estatutários; 1.400 celetistas; 356 comissionados; 42 estagiários; 879 sem vínculo permanente, somando um quadro de pessoal de 8.956 pessoas (IBGE, 2019).

### 3.5.12 Piratini

O início do povoamento foi em 06 de julho de 1789, com 48 casais de açorianos na condição de ali residirem e trabalharem. Esses povoadores, ao chegarem, se estabeleceram no local denominado 'Capão do Piratini' e fundaram uma capela em honra à Nossa Senhora da Conceição, desde então, padroeira do município.

Por ocasião da Revolução Farroupilha, acontecimentos notáveis se desenrolaram no município. Em 08 de outubro de 1835, os farroupilhas ocuparam a vila e constituíram o Estado Rio-Grandense Independente. Em 06 de novembro de 1836, constituíram o 1º governo da república, assim constituído o Presidente-General Bento Gonçalves da Silva. A sede do Governo Estadual do Rio Grande do Sul foi então denominada Palácio Piratini. No cenário político, o município se tornou célebre durante a Revolução Farroupilha, por se transformar na Capital da República Rio-Grandense.

Em 03 de abril de 1810, por Alvará de D. João, Príncipe Regente, foi elevada à categoria de Freguesia de Nossa Senhora da Conceição de Piratini.

A vila foi criada em 15 de abril de 1830, porém instalada em 07 de junho de 1832 pelo ouvidor Conselheiro Antônio Rodrigues Fernandes Braga.

Elevada à categoria de cidade em 06 de março de 1836, com a denominação de 'Muito Leal e Patriótica', usou dessas prerrogativas até 1º de março de 1845, data da pacificação. Em 1845, por ato do Governo Imperial voltou à categoria de Vila (PIRATINI, 2021).

Conforme o censo IBGE (2020), a população estimada é de 20.704, o salário médio mensal dos trabalhadores formais (2018) é 2,1 salários mínimos; e o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) (2010) é 0,658.

A composição do quadro de pessoal da administração direta do município, é formada por 615 servidores estatutários; 42 celetista; 31 comissionados; 33 estagiários; 9 sem vínculo permanente, somando um quadro de pessoal de 730 pessoas (IBGE, 2019).

### 3.5.13 Rio Grande

Rio Grande era o nome genérico dado às águas que correm desde o estuário do Rio Guaíba até o Oceano Atlântico através da Lagoa dos Patos.

Com as lutas entre espanhóis e portugueses pela posse das terras em 1737, o local foi escolhido para a construção do Forte de Jesus-Maria-José, tendo sido promovida a vinda de índios catequizados e famílias do Rio de Janeiro e de Laguna. Formou-se, assim, a povoação de Rio Grande de São Pedro. Cessadas as lutas, várias medidas foram tomadas para o reerguimento da antiga Vila que, mais tarde, foi escolhida para Sede Municipal.

Pela Lei Municipal n.º 3.414 de 08 de outubro de 1979, é criado o distrito de Ilha dos Marinheiros. Sob a mesma lei, o distrito de Cassino é extinto, sendo seu território anexado ao distrito sede do município de Rio Grande.

Em divisão territorial datada de 2001, o município é constituído de 5 distritos: Rio Grande, Ilha dos Marinheiros, Povo Novo, Quinta e Taim (RIO GRANDE, 2021).



De acordo com o censo IBGE (2020), a população estimada é de 211.965, o salário médio mensal dos trabalhadores formais (2018) é 3,6 salários mínimos; e o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) (2010) é 0,744.

A composição do quadro de pessoal da administração direta do município, é formada por 4.109 servidores estatutários; 451 celetista; 128 comissionados; 798 estagiários; 53 sem vínculo permanente, somando um quadro de pessoal de 5.539 pessoas (IBGE, 2019).

#### 3.5.14 São José do Norte

São José do Norte é uma cidade localizada na Planície Costeira do Rio Grande do Sul que possui cerca de 100 quilômetros de extensão em praias. Além do turismo devido a suas lindas praias, o município também atua economicamente na área da pesca e agricultura. Nesse contexto, a cidade atua principalmente no cultivo de arroz e cebola. Logo, o Município é conhecido como a Capital Nacional da Cebola.

A cidade de São José do Norte foi habitada por índios de descendência Carijós, Charruas e Minuanos. Posteriormente, a colonização se deu por açorianos, com intuito de cultivar as terras da região. Historicamente, no ano de 1831, o Município obteve a sua emancipação e foi criado a vila de São José do Norte. Especificamente, a vila de São José do Norte foi o local onde, em 1840, ocorreu a batalha da Revolução Farroupilha. Em 1841, o imperador Dom Pedro II concedeu ao local o título de “Mui Heróica Villa”. Alguns anos depois, em 1938, São José do Norte foi elevada à categoria de cidade. Em divisão territorial datada de 31 de dezembro de 1963, o município é constituído de 3 distritos: São José do Norte, Bojuru e Estreito (SÃO JOSÉ DO NORTE, 2021).

Segundo censo IBGE (2020), a população estimada é de 27.721, o salário médio mensal dos trabalhadores formais (2018) é 2,8 salários mínimos; e o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) (2010) é 0,623.

A composição do quadro de pessoal da administração direta do município, é formada por 798 servidores estatutários; 42 celetista; 43 comissionados; 0 estagiários; 1 sem vínculo permanente, somando um quadro de pessoal de 884 pessoas (IBGE, 2019).

### 3.5.15 São Lourenço do Sul

São Lourenço do Sul teve origem no final do século XVIII, momento em que a Coro Portuguesa distribuiu sesmarias aos militares luso-açorianos que lutaram contra os espanhóis. Paisagens e lindas praias encantam quem mora e visita a cidade. Partindo do início de toda a história do município, a pecuária foi a primeira atividade econômica. O coronel José Antônio de Oliveira Guimarães foi um dos militares que recebeu terras, onde se dedicou a pecuária. Visionário, também foi ele quem doou áreas para a colonização e firmou contrato com o prussiano Jacob Rheingantz, em 1858, para que buscasse na Europa imigrantes para cultivarem as terras doadas.

Além da pecuária, o território ganhou também a agricultura e um desenvolvimento que aliou a produção do campo aos benefícios oferecidos pela riqueza hidrográfica. Exatamente no dia 18 de janeiro de 1888 chegaram os primeiros 88 imigrantes, vindos da Alemanha, sendo a maioria da Pomerânia. No século XIX, São Lourenço se tornou o maior município produtor de batatas inglesas da América Latina e o porto, onde ocorria a produção, tornou-se o maior de navios veleiros no Brasil, exportando principalmente para Montevideu e a então capital brasileira, Rio de Janeiro.

O constante desenvolvimento fez a freguesia do Boqueirão ser emancipada de Pelotas em 26 de abril de 1884. Porém, a sede do município só passou para a área próxima do Arroio São Lourenço em 15 de fevereiro de 1890. O status de cidade foi alcançado em 31 de março de 1938 na zona onde ainda hoje está a área central da cidade. Essas terras também foram palco de muitas batalhas no século XIX devido à Revolução Farroupilha. A Fazenda do Sobrado, localizada nas margens do Arroio São Lourenço e próxima à Lagoa dos Patos, serviu de refúgio para Giuseppe Garibaldi, além de ser usada como quartel-general por Bento Gonçalves durante as batalhas contra o Exército Imperial. É uma prova testemunhal desses fatos preservada até hoje. A força do campo e as possibilidades hidrográficas que emanciparam o município são as mesmas características que ainda hoje mantêm a economia local (CLIC SÃO LOURENÇO DO SUL, 2021).

Conforme censo IBGE (2020), a população estimada é de 43.540, o salário médio mensal dos trabalhadores formais (2018) é 2,3 salários mínimos; e o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) (2010) é 0,687.

A composição do quadro de pessoal da administração direta do município, é formada por 1.129 servidores estatutários; 78 celetista; 56 comissionados; 275 estagiários; 16 sem vínculo permanente, somando um quadro de pessoal de 1.554 pessoas (IBGE, 2019).

### 3.5.16 Santa Vitória do Palmar

O município de Santa Vitória do Palmar fica localizado no Extremo Sul do Brasil, fazendo divisa ao norte com o município de Rio Grande do Sul com o município do Chuí, e ainda faz fronteira com o Uruguai.

A parte leste de Santa Vitória do Palmar é banhada pelo Oceano Atlântico, totalizando 140 km de costa com 4 faróis marítimos instalados.

Entre o mar e a BR 471, encontra-se a Lagoa Mangueira, com extensão de aproximadamente 120 km e com aproximadamente 4.500 anos de idade, formada pelo sobe e desce do mar ao longo de milhares de anos. Com solo a base de calcário, a água da lagoa proporciona a incidência de uma microalga benéfica a saúde humana e capaz de absorver poluentes da atmosfera, a Spirulina. Ainda, a lagoa serve de habitat do maior roedor do mundo, a capivara, ou capincho.

A parte norte da Lagoa Mangueira está dentro da Estação Ecológica do Taim. Este tem uma área de 32.806,31 hectares, sendo que dessa área total, 70% está dentro do nosso município. É considerado um dos maiores santuários de aves migratórias do país, entre elas estão os colheireiros, cisnes brancos, flamingos e maçaricos. Também, já foram identificadas mais de 30 espécies de mamíferos no local.

À oeste, o município é banhado pela Lagoa Mirim, a maior do Brasil e que faz divisa com o Uruguai, tendo 185 km de extensão e 37 km de largura. O Porto de Santa Vitória do Palmar, construído em 1938, está às margens da Lagoa Mirim, com 6 km de distância do centro da cidade e conhecido pelo belo pôr do sol que é possível de se observar no fim de tarde.

A cidade conta com alguns balneários bastante frequentados por moradores e turistas, entre eles se destacam dois, o Hermenegildo, também chamado carinhosamente pela comunidade local como "Hermena", e tido pelos moradores como o "paraíso dos mergulhões"<sup>1</sup>; e o Balneário da Barra do Chuí, o balneário mais

Austral do Brasil, fazendo divisa com o Uruguai pelo Balneário Del Chuy deste país. (SANTA VITÓRIA DO PALMAR, 2021).

Conforme censo IBGE (2020), a população estimada é de 29.483, o salário médio mensal dos trabalhadores formais (2018) é 2,3 salários mínimos; e o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) (2010) é 0,712.

A composição do quadro de pessoal da administração direta do município, é formada por 1.077 servidores estatutários; 112 celetista; 83 comissionados; 56 estagiários; 360 sem vínculo permanente, somando um quadro de pessoal de 1.688 pessoas (IBGE, 2019).

### 3.5.17 Turuçu

Dados históricos comprovam que tribos indígenas viveram nas atuais terras do município de Turuçu, que na língua indígena quer dizer 'Águas Grandes', em referência ao Rio Turuçu, que faz divisa com o Município de São Lourenço do Sul.

No ano de 1920, a família do Sr. Arthur Lange se mudou para região da Colônia Azevedo. Em janeiro 1949, foi constituída a empresa Arthur Lange e Filhos Ltda, que durante a década de 1950, evoluiu concentrando suas atividades econômicas no curtimento de couros bovinos e na fabricação de chinelos e tamancos. Em 1959, iniciou-se exportação de seus produtos para todos os continentes. Com isso, foram chegando famílias para trabalhar, onde formaram uma vila.

Um fato importante a destacar, foi a construção da Rodovia Federal BR 116, no ano de 1960, principal via de acesso da região, que contribuiu para o desenvolvimento industrial e a formação da Vila Arthur Lange, hoje Sede do município de Turuçu. Este foi criado através da Lei nº 10.649, de 28 de dezembro de 1995 e instalado em 1º de janeiro de 1997.

Conforme censo IBGE (2020), a população estimada é de 3.423; o salário médio mensal dos trabalhadores formais (2018) é 2,1 salários mínimos; e o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) (2010) é 0,629.

A composição do quadro de pessoal da administração direta do município, é formada por 196 servidores estatutários; 13 celetista; 36 comissionados; 17 estagiários; 20 sem vínculo permanente, somando um quadro de pessoal de 282 pessoas (IBGE, 2019).

Os dados apresentam que os 17 municípios que fazem parte da região intermediária à Pelotas têm diferentes portes populacionais: 2 municípios (11,7%) são grandes, acima de 100 mil habitantes; 1 município (5,88%) é de médio porte, entre 50 e 100 mil habitantes; 14 (82%) são de pequeno porte, menos de 50 mil habitantes (IBGE, 2019). Porém, mesmo os municípios de pequeno porte, por estarem situados próximos a região intermediária (municípios de Pelotas), podem dar a possibilidade de qualificação a sua população através das universidades, assim como uma colocação no mercado de trabalho, entretenimento, etc.

Outro ponto interessante, com relação ao salário médio mensal dos trabalhadores formais, é a semelhança entre a base salarial entre os municípios, independente do porte. O município que se destaca neste quesito é o município de Rio Grande, com 3,6 salários.

A análise do IDHM mostra que os municípios apresentados possuem boas condições de renda, de longevidade e de educação: 35,3% possuem IDHM alto (de 0,700 a 0,799); 64,7%, médio (de 0,600 a 0,699) (PNUD, 2016). Esse dado é relevante, visto que a região possui um elevado índice de desenvolvimento humano, o que indica boas condições de vida, de renda e de acesso à educação.

Com relação ao número de servidores estatutários, os municípios estão entre a média nacional, que conforme IBGE (2019), tem 3,1 servidor estatutário para cada 100 habitantes. Dentre os municípios analisados, os que estão com os dados um pouco acima são os municípios de Arroio do Padre e Turuçu, com médio de 5 servidor estatutário a cada 100 habitante.

**Tabela 3** - Levantamento de dados e a composição do quadro de pessoal da administração direta dos 17 municípios estudados:

Município	População estimada	Composição do quadro de pessoal da administração direta do município					
		Servidores Estatutários	Celetistas	Comissionados	Estagiários	Sem Vínculo	TOTAL
Arroio do Padre:	2.951	169	0	27	7	13	216
Arroio Grande	18.238	382	31	71	86	146	716
Canguçu	56.211	1.157	50	58	166	133	1.564
Capão do Leão	25.409	759	43	29	99	94	1.024
Cerrito	6.047	180	27	48	12	38	305
Chui	6.770	235	24	58		68	385
Herval	6.814	278	31	53	33	14	409
Jaguarão	26.500	667	33	62	65	37	864
Morro Redondo	6.589	216	14	24	42	39	335
Pedro Osório	7.706	208	22	37	21	16	304
Pelotas	343.132	6.289	1.400	356	42	879	8.956
Piratini	20.704	615	42	31	33	9	730
Rio Grande	211.965	4.109	451	128	798	53	5.539
São José do Norte	27.721	798	42	43	0	1	884
São Lourenço do Sul	43.540	1.129	78	56	275	16	1.554
Santa Vitória do Palmar	29.483	1.077	112	83	56	360	1.688
Turuçu	3.423	196	13	36	17	20	282

Fonte: Elaboração própria a partir de IBGE/Cidades

## 4. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

### 4.1 Análise documental dos PPAs

A análise documental realizada Bardin (2011), teve como instrumento de análise o quadro - Elementos estruturantes essenciais para análises dos PPAs municipais (LIMA et al., 2020). A partir deste foi possível apontar informações contidas nos documentos que compõe os PPAs municipais referente ao diagnóstico municipal, diretrizes do plano, objetivos, metas, indicadores e regionalização das ações propostas no PPA.

#### 4.1.1 Análise estrutural dos PPAs municipais

##### Arroio do Padre

A análise documental do PPA do município do Arroio do Padre foi dificultada devido à não publicização dos anexos do instrumento no site da Prefeitura do

município. O acesso foi possível através de ligações ao secretário de administração do município, que enviou o documento por email. Este já é um ponto a ser destacado, a pouca transparência do município em relação aos programas, objetivos, metas, indicadores, etc. do PPA 2018-2021.

No PPA do Arroio do Padre não consta a Mensagem do Chefe do Executivo, que conforme manual de elaboração de planos plurianuais municipais (Rio Grande do Sul, 2017) e o Programa de Apoio à Elaboração e Implementação dos PPAs Municipais - 2014-2017 - Agendas de Desenvolvimento Territorial (BRASIL, 2013) é esse documento que apresenta a situação atual do município e projeções futuras, com compromissos e expectativas para a gestão municipal. Da mesma forma, tanto a Lei 1.861 de 28 de junho de 2017 – que institui o PPA 2018-2021, como os anexos, não fazem nenhuma descrição e análise da realidade local, nem mesmo projeções futuras para suprir suas carências.

A referida lei que institui o PPA é estruturada de forma técnica e abrangente, seguindo um padrão de apresentação, no qual traz definições de programas – administrativo e finalístico - as fontes de recursos, faz referência à LDO e a LOA, que serão estruturadas a partir do PPA, e as tabelas e anexos que compõe o plano.

Em relação às diretrizes do plano, através da análise nos anexos, embora haja programas para diversas áreas como educação, segurança, manutenção das atividades administrativas e legislativas, meio ambiente, etc., há uma área que apresenta relevância enquanto a dedicação dos programas, que são ações voltadas a agricultura. Há quatro programas, dentro destes, onze ações relacionadas a essas atividades, buscando auxiliar através da aquisição de equipamentos agrícolas para apoiar as famílias rurais, no desenvolvimento da agricultura familiar, evitar o êxodo rural, palestras e patrulhamento nas vias para escoamento da plantação. Assim, é possível perceber que uma das diretrizes presentes no plano é o apoio e manutenção das atividades agrícolas do município, no qual estas atividades é a principal fonte de renda da população do município.

Quanto ao objetivo do plano, assim como não apresenta um diagnóstico atual e prospecção futura para a gestão, também não menciona quais os objetivos do plano. Em seus anexos apresentam programas e uma descrição para cada, mas não deixa claro o que deve ser alterado para alcançar uma condição futura.

Alguns programas apresentam metas quantitativas e financeiras, assim como indicadores, principalmente os programas voltados ao ensino básico e fundamental, saúde, proteção social, agricultura, infraestrutura e serviços essenciais básicos. Porém, analisando as metas, é perceptível que os valores são bastante abrangentes, conforme a figura a seguir apresenta.

**Figura 8** – Programa do PPA 2018-2021 do município de Arroio do Padre

PROGRAMA:		0704 - Serviços Públicos Essenciais							
OBJETIVO:		Melhorar a iluminação pública, o tráfego e segurança dos munícipes. Melhorar a eficiência do consumo de energia elétrica e combater o desperdício, mediante a execução de projetos de melhorias das redes de iluminação pública. Proporcionar um sistema de abastecimento de água adequado a população, otimizando o manejo dos recursos hídricos, e ampliando sua distribuição e captação; Fomentar a criação de estruturas que atendam a execução e a prestação de serviços públicos; Melhorar a qualidade dos Serviços Prestados; Atender as exigências ambientais quanto a coleta, manejo e destinação final de resíduos sólidos.							
Indicadores do Programa		Índice recente			Índice Final PPA				
Residências abrangidas pela coleta de lixo		85%			95%				
km de rede de água mantidos		14 km			19 km				
Vias municipais iluminadas		40%			50%				
Dados Financeiros (em R\$ 1,00)				2.018	2.019	2.020	2.021	TOTAL	
<b>Total do Programa:</b>				358.300	379.332	396.105	462.629	1.596.367	
TIPO	AÇÕES / PRODUTOS / FUNÇÃO / SUBFUNÇÃO	Unidade de Medida	ANOS	2.018	2.019	2.020	2.021	TOTAL	
A	Ação: 111	Manutenção e Ampliação do	Atividade	Meta Física	1	1	1	1	4
	Produto:	Atividade Mantida		Valor	150.800	156.832	163.105	169.629	640.367
	Função:	17 - Saneamento							
	Subfunção:	512 - Saneamento Básico Urbano							
A	Ação: 111	Manutenção e Ampliação da Iluminação Pública	Atividade	Meta Física	1	1	1	1	4
	Produto:	Atividade Mantida		Valor	130.000	135.000	140.000	145.000	550.000
	Função:	15 - Urbanismo							
	Subfunção:	452 - Serviços Urbanos							
A	Ação: 112	Manutenção do Cemitério Municipal	Atividade	Meta Física	1	1	1	1	4
	Produto:	Atividade Mantida		Valor	2.500	2.500	3.000	3.000	11.000
	Função:	17 - Saneamento							
	Subfunção:	512 - Saneamento Básico Urbano							
A	Ação: 113	Manutenção da Coleta e Destinação de Resíduos Sólidos	Atividade	Meta Física	1	1	1	1	4
	Produto:	Atividade Mantida		Valor	75.000	85.000	90.000	95.000	345.000
	Função:	17 - Saneamento							
	Subfunção:	512 - Saneamento Básico Urbano							

**Fonte:** Prefeitura do Arroio do Padre – PPA 2018-2021

Ao analisar a figura no qual apresenta o programa voltado aos serviços públicos essenciais, as metas para cada ano é um, com meta financeira para aquele ano. Porém, a não ser a ação voltada ao saneamento que apresentam valores específicos, as outras três ações, manutenção de iluminação pública, manutenção do cemitério, coleta e destinação de resíduos sólidos, apresentam metas financeiras com valores fechados, ou com acréscimos simétricos a cada ano, que leva a entender que não há um planejamento específico para aplicação dos recursos e que as metas foram estipuladas de forma abrangente.



Em relação à regionalização, por ser um município de pequeno porte, com boa parte dos esforços dedicados ao desenvolvimento agrícola – e não haver região central e região rural - as ações são apresentadas para atender o município como um todo.

Com a análise do PPA do município do Arroio do Padre, com a falta de informação mais detalhada sobre a realidade atual do município e pretensões futuras a serem alcançadas através dos programas, percebe-se que o plano mantém o padrão de construção, apresentando-se como um instrumento procedimental, com pouca preocupação estratégica em relação ao planejamento do município.

#### Arroio Grande

O PPA do município de Arroio Grande não traz a mensagem do Chefe do Executivo, e assim como o PPA analisado anteriormente, não traz um diagnóstico do município, não faz descrição e análise da realidade do município, assim como não realiza projeções futuras, compromissos e expectativas da atual gestão com o município de Arroio Grande.

A lei 2.962 de 5 de setembro de 2017 que institui o PPA do município é estruturada de forma técnica, padronizada e abrangente, trazendo definições de programas – administrativo e finalístico – origem dos recursos a serem aplicados nos programas, faz referência a LDO e a LOA, que serão estruturadas a partir do PPA, e apresenta as tabelas e anexos que compõe o plano.

A apresentação dos programas e ações, nos anexos, é bastante simplificada, sem definição de metas, indicadores e explicação dos programas, tornando-se assim complexa a análise relacionada às diretrizes do plano. O ponto de partida para observar as diretrizes foram os temas mais presentes nos programas. A partir desta análise, constatou-se que o tema educação e desenvolvimento econômico através da agricultura foram os mais citados, 6 programas e 21 ações voltadas a educação e 5 programas e 20 ações voltadas ao desenvolvimento econômico através do investimento na atividade agrícola.

Em relação ao objetivo do plano, assim como não apresenta um diagnóstico atual e prospecção futura para a gestão, também não menciona quais os objetivos do plano. O anexo é apresentado em forma de tabela, apenas com metas financeiras, como pode ser observado na figura a seguir:

**Figura 9 – Programas do PPA 2018-2021 do município de Arroio Grande**

Órgão / Unidade / Programa / Ação	Valores				
	2018	2019	2020	2021	Total
1.162.000-Implantar equipe multidisciplinar Crianças, adolesc.especias	10.000,00	10.000,00	10.000,00	10.000,00	40.000,00
2.107.000-Garantir o atendimento a Portadores de Necessidades Especiais	246.000,00	246.000,00	246.000,00	246.000,00	984.000,00
<b>48-ENSINO FUNDAMENTAL</b>					
1.163.000-Incentivar programas de turno integral nas escolas urbanas e rurais	10.000,00	10.000,00	10.000,00	10.000,00	40.000,00
2.087.000-Ampliar e Reformar escolas de ensino fundamental	130.000,00	130.000,00	130.000,00	130.000,00	520.000,00
2.088.000-Adquirir materiais didáticos	200.000,00	250.000,00	250.000,00	250.000,00	950.000,00
2.104.000-Laboratórios de Informática das Escolas	60.000,00	60.000,00	60.000,00	60.000,00	240.000,00
<b>49-QUALIFICAÇÃO DA EDUCAÇÃO</b>					
1.087.000-Disponer de Espaços Adequados	5.000,00	5.000,00	5.000,00	5.000,00	20.000,00
1.091.000-Promover Ações de Formação Permanente aos Professores	15.000,00	15.000,00	15.000,00	15.000,00	60.000,00
1.184.000-Ampliar o quadro efetivo de Recursos Humanos	10.000,00	10.000,00	10.000,00	10.000,00	40.000,00
<b>50-EDUCAÇÃO INFANTIL</b>					
2.034.000-Ampliar e Manter Escolas de Educação Infantil	300.000,00	150.000,00	100.000,00	100.000,00	650.000,00
2.088.000-Adquirir materiais didáticos	20.000,00	20.000,00	20.000,00	20.000,00	80.000,00
2.102.000-Realizar busca p/matricular 100% das crianças a partir dos 4 anos	5.000,00	5.000,00	5.000,00	5.000,00	20.000,00
2.103.000-Incentivar e qualificar docentes e funcionários das EMELs	5.000,00	5.000,00	5.000,00	5.000,00	20.000,00
<b>77-MANUTENÇÃO DA ESTRUTURA DA EDUCAÇÃO BÁSICA E SETORES ADMINISTRATIVOS EDUCACIONAIS</b>					
2.016.000-Manutenção de Pessoal e Encargos	10.500.000,00	11.025.000,00	11.580.000,00	12.155.000,00	45.260.000,00
2.035.000-Manter e atualizar a Estrutura da Educação Básica	1.250.000,00	1.250.000,00	1.250.000,00	1.250.000,00	5.000.000,00
2.105.000-Facilitar locomoção p/ cursos de aperfeiçoamento	50.000,00	50.000,00	50.000,00	50.000,00	200.000,00
<b>09-SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE</b>					
<b>09.01-SECRETARIA MUNICIPAL DA SAÚDE</b>					
<b>51-DESCENTRALIZAÇÃO DA ATENÇÃO BÁSICA - I (1)</b>					
1.167.000-Ampliação da Rede de Atenção Básica	250.000,00	250.000,00	300.000,00	300.000,00	1.100.000,00
2.038.000-Promover e Executar Políticas Públicas Crianças, Adolesc.,Mulheres e Idosos	40.000,00	40.000,00	40.000,00	40.000,00	160.000,00
2.039.000-Promover e Executar Políticas Públicas para Saúde das Mulheres	40.000,00	40.000,00	40.000,00	40.000,00	160.000,00
2.040.000-Fomentar Políticas para Saúde do Idoso	40.000,00	40.000,00	40.000,00	40.000,00	160.000,00
2.044.000-Manter o PIM ( Primeira Infância Melhor	60.000,00	60.000,00	60.000,00	60.000,00	240.000,00
2.045.000-Implantação e Manutenção Programa Saúde no Bairro	100.000,00	100.000,00	100.000,00	100.000,00	400.000,00
2.046.000-Desenvolver, implantar e Manter Equipes Saúde Bucal	40.000,00	40.000,00	40.000,00	40.000,00	160.000,00
2.089.000-Ampliação da Rede de Atendimento - Saúde no Campo	40.000,00	40.000,00	40.000,00	40.000,00	160.000,00
2.108.000-Realizar prev e prom Políticas p/Saúde do Homem, Afro e LGBT	40.000,00	40.000,00	40.000,00	40.000,00	160.000,00
2.109.000-Realizar Prevenção e Promoção das Políticas p/Saúde dos Afrodescendentes	40.000,00	40.000,00	40.000,00	40.000,00	160.000,00
2.110.000-Desenvolver e promover ações p Saúde dos grupos de LGBT	30.000,00	30.000,00	30.000,00	30.000,00	120.000,00
<b>52-DESCENTRALIZAÇÃO DA ATENÇÃO BÁSICA - I (2)</b>					
1.095.000-Adquirir Equipamentos e Softwares de Informática	30.000,00	30.000,00	30.000,00	30.000,00	120.000,00

**Fonte:** Prefeitura de Arroio Grande – PPA 2018-2021

Observa-se que são definidos valores semelhantes para cada ano, mostrando a carência de um planejamento para cada ação dos programas apresentados.

A análise do PPA do município do Arroio do Grande foi prejudicada devido falta de informação mais detalhada sobre a realidade atual do município e pretensões futuras a serem alcançadas através dos programas, dificuldade de interpretar cada programa por não haver uma descrição, não há menção sobre regionalização das atividades desenvolvidas em cada programa e percebe-se que o plano mantém o padrão de construção do PPA de gestões passadas, apresentando-se como um instrumento procedimental, com pouca preocupação estratégica em relação ao planejamento do município.

### Canguçu

Os documentos que compõe o PPA do município de Canguçu não apresentam a mensagem do Chefe do Executivo, e assim como os PPAs analisados anteriormente, não traz um diagnóstico do município, não faz descrição e análise da

realidade do município, assim como não realiza projeções futuras, compromissos e expectativas da atual gestão com o município.

A legislação que institui o PPA 2018-2021 do município de Canguçu é a lei 4.571 de 19 de outubro de 2017, estruturada de forma técnica, padronizada, trazendo definições de programas – administrativo e finalístico – origem dos recursos a serem aplicados nos programas, faz referência a LDO e a LOA, que serão estruturadas a partir do PPA, e apresenta as tabelas e anexos que compõe o plano. Traz também no parágrafo único que a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual deverá obrigatoriamente obedecer ao art. 199 da Lei orgânica do município de Canguçu. O artigo mencionado traz que “... o Município, quando da elaboração do orçamento anual, destinará 5% (cinco por cento), no mínimo, do total da receita orçada, para a área da agricultura...” o que demonstra preocupação e interesse do município em garantir investimento no desenvolvimento agrícola do município.

Os programas e ações apresentados são bem detalhados, apresentado os nomes dos programas, definindo os objetivos, com detalhamento para cada, indicadores com informações atuais e índices pretendidos no final da vigência do PPA, metas financeiras bastante específica para cada ação, demonstrando que houve um estudo preliminar para a definição dos recursos a serem dedicado para cada programa, conforme pode ser observado na figura a seguir.

**Figura 10** – Programa do PPA 2018-2021 do município de Canguçu

PROGRAMA:	Solo é Vida								
OBJETIVO:	Conscientizar os produtores rurais da importância de conservar o solo, identificar áreas de risco ou degradadas propondo medidas mitigadoras, assim como implementar ações que efetivamente permitam o acesso a análises de solo e corretivos, elevando assim a produtividade das mais diversas culturas exploradas comercialmente no município.								
Indicadores do Programa		Índice recente			Índice Final PPA				
Palestras		0			12				
Áreas mapeadas		0			40				
Áreas recuperadas		0			20				
Calcário entregue (toneladas)		3175			32000				
Solos analisados		45			250				
Dados Financeiros (em R\$ 1,00)					2.018	2.019	2.020	2.021	TOTAL
Total do Programa:					196.246	204.758	213.434	221.987	836.425
TIPO	AÇÕES / PRODUTOS / FUNÇÃO / SUBFUNÇÃO	Unidade de Medida	ANOS	2.018	2.019	2.020	2.021	TOTAL	
A	Ação: Manutenção do Programa Solo é Vida		Meta Física					0	
	Produto: Despesas Matutidas		Valor	21.805	22.751	23.715	24.665	92.936	
	Função: 18 – Gestão Ambiental								
	Subfunção: 543 – Recuperação de áreas degradadas								
P	Ação: Projeto "Municipal de Conservação e Recuperação de Solos e Água"		Meta Física					0	
	Produto: Palestras Realizadas		Valor	43.610	45.502	47.430	49.331	185.872	
	Produto: Áreas Mapeadas								
	Produto: Áreas recuperadas								
Função: 18 – Gestão Ambiental									
Subfunção: 543 – Recuperação de áreas degradadas									
P	Ação: Projeto "Calcário Para Todos"		Meta Física					0	
	Produto: Calcário Entregue		Valor	65.415	68.253	71.145	73.996	278.808	
	Função: 18 – Gestão Ambiental								
	Subfunção: 543 – Recuperação de áreas degradadas								
P	Ação: Projeto "Analisar Para Ganhar"		Meta Física					0	
	Produto: Solo Analisado		Valor	65.415	68.253	71.145	73.996	278.808	
	Função: 18 – Gestão Ambiental								
	Subfunção: 543 – Recuperação de áreas degradadas								

**Fonte:** Prefeitura do Município de Canguçu – PPA 2018-2021

As diretrizes do plano não se apresentam de forma explícita, então, como nos anteriores, foram observados os temas mais presentes nos programas. A partir desta análise, constatou-se que o tema desenvolvimento econômico através da agricultura foi o mais citado, com 10 programas voltados ao desenvolvimento agrícola de 56 programas que compõem o PPA.

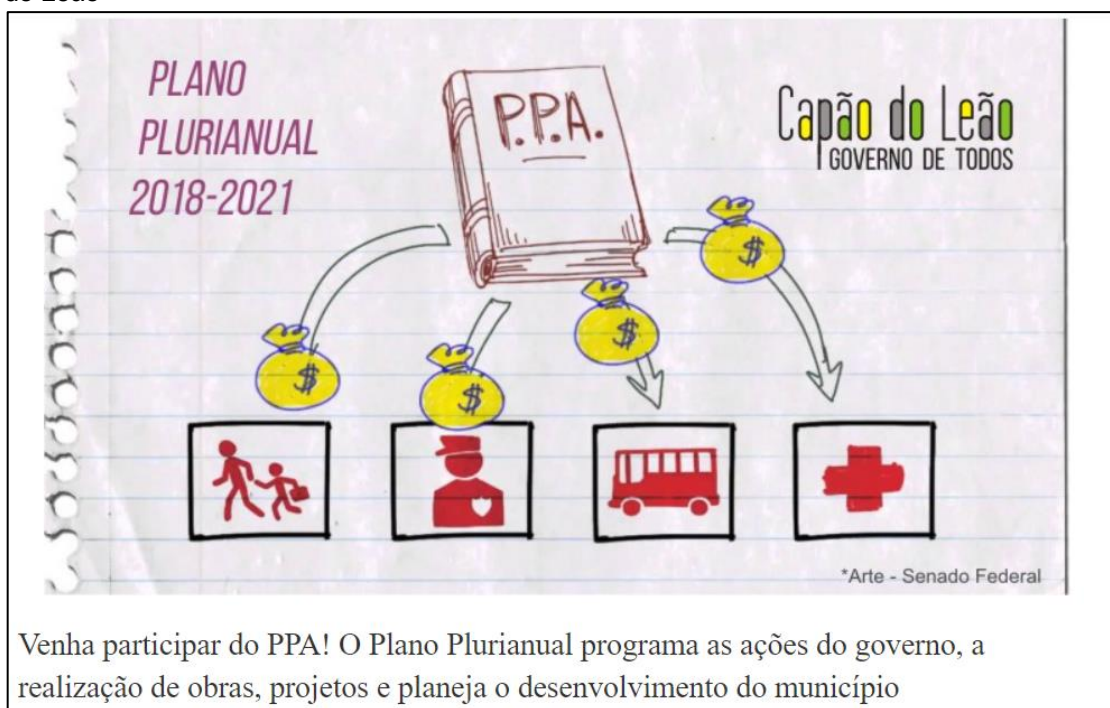
A análise deste PPA ficou restrita aos dados quantitativos apresentados, pois uma análise mais completa ficou prejudicada por não apresentar uma definição clara da situação atual do município, pretensões futuras, o alcance estratégico pretendido através do desenvolvimento dos programas.

### Capão do Leão

Conforme os PPAs anteriores analisados, nos documentos disponíveis no site da prefeitura do Capão do Leão não consta a mensagem do chefe do executivo, assim, não oportuniza a apresentação de um diagnóstico da situação presente do município, não faz descrição e análise da realidade local, não constam projeções futuras, compromissos e expectativas da atual gestão com o município.

Item a ser destacado é publicidade voltada ao convite a comunidade para participar do processo de elaboração do PPA 2018-2021, no qual ressalta a intenção da gestão em trazer a comunidade a participar do processo. A figura a seguir traz a publicidade que apresentado no site.

**Figura 11** – Convite a participação popular na elaboração do PPA 2018-2021 do município de Capão do Leão



**Fonte:** Prefeitura do Capão do Leão

O PPA 2018-2021 do município de Capão do Leão é instituído pela lei 1.883 de 26 de outubro de 2017, estruturada de forma técnica, padronizada, trazendo definições de programas – administrativo e finalístico – origem dos recursos a serem aplicados nos programas, faz referência a LDO e a LOA, que serão estruturadas a partir do PPA, e apresenta as tabelas e anexos que compõe o plano.

Os programas e ações apresentados são parcialmente detalhados, apresentado os nomes dos programas, definindo de forma simplificada os objetivos, sem apresentar indicadores para nenhum programa, desta forma, demonstrando que não houve um levantamento da situação atual do município e qual índice a gestão pretende alcançar. As metas físicas, da mesma forma que as metas financeiras são simplistas, apresentando em todos os programas como meta física o número 1, conforme pode ser observado na figura 12.

**Figura 12** – Programa Ensino Fundamental do PPA 2018-2021 do Município de Capão do Leão

PROGRAMA:		Ensino fundamental – convênio APAE						
OBJETIVO:		Manutenção do convênio com APAE						
Indicadores do Programa		Índice recente			Índice Final PPA			
Dados Financeiros (em R\$ 1,00)		2.018	2.019	2.020	2.021	TOTAL		
Total do Programa:		200.000	220.000	242.000	266.200	928.200		
TIPO	AÇÕES / PRODUTOS / FUNÇÃO / SUBFUNÇÃO	Unidade de Medida	ANOS	2.018	2.019	2.020	2.021	TOTAL
A	Ação:	046 – Atender aos alunos COM necessidades especiais MDE	Meta Física					0
	Produto:		Valor	200.000	220.000	242.000	266.200	928.200
	Função:							
	Subfunção:							

**Fonte:** Prefeitura do Capão do Leão

Os programas que compõem o PPA do município do Capão do Leão seguem o padrão observado na figura, com pouca descrição do objetivo do programa, sem apresentar indicadores, neste caso, até mesmo sem meta física e com metas financeiras seguindo um padrão para cada ano.

As diretrizes do plano não se apresentam de forma explícita, então, como nos anteriores, foram observados os temas mais presentes nos programas. Um ponto a ser destacado é o grande número de programas voltados a manutenção das atividades administrativas, como manter o funcionamento do gabinete do prefeito, manter as atividades do poder legislativo, manter atividades da procuradoria, etc., com despesas e descrições bastante detalhadas para cada ação, enquanto, nos programas sociais, são descrição e informações quantitativas bastante amplas.

Buscando encontrar as diretrizes do plano, através da análise dos programas apresentados, foi utilizado a estratégia dos anteriores, observando as áreas que foram priorizadas, ou desenvolvido um maior número de programas. A partir desta análise, constatou-se que programas voltados a educação, principalmente a educação básica, foi o tema com maior relevância perante aos demais, com 21 programas de 60 totais, assim, conclui-se que a educação básica é o tema que foi bastante priorizado pela gestão municipal.

Através da análise do PPA do município do Capão do Leão é possível concluir que o plano é um instrumento procedimental (OLENSKI et al., 2017), preocupado em cumprir exigências legais, com papel de pouca relevância no sentido de ser utilizado como um instrumento de planejamento estratégico, com carência de índices, metas, dificultando o sistema de monitoramento e avaliação do plano.

## Cerrito

O Plano Plurianual 2018-2021 do município de Cerrito não traz em sua apresentação a mensagem do chefe do executivo, e não faz, através de outro documento, a apresentação de um diagnóstico da situação econômica, sociodemográfica, da realidade em que o município se encontra no momento em que o PPA foi instituído, assim como, não constam projeções futuras, compromissos e expectativas da atual gestão com o município, prejudicando a realização da análise do diagnóstico municipal, elemento pertencente ao quadro - Elementos estruturantes essenciais para análises dos PPAs municipais (LIMA et al., 2020).

O Plano do município de Cerrito está disponível no site da prefeitura, instituído pela lei 1.237 de 20 de outubro de 2017, estruturada de forma técnica, padronizada, conforme os anteriores analisados, com o art. 1º informando que o Plano é instituído conforme exigência legal – art. 165 da CF – o art. 2º traz definições de programas, ação, produto e meta, o art. 3º informa as fontes financiadoras do plano, art. 4º informações sobre metas físicas, art. 5º e 6º sobre a inclusão e exclusão de programas, art. 7º sobre o acompanhamento do plano, art. 8º sobre as tabelas que acompanham o PPA 2018-2021. Conforme dito, a estrutura do plano é muito semelhante aos demais analisados, sem detalhamento específico voltado ao município, seguindo um padrão de construção.

Para análise das diretrizes do plano, por não estarem definidas de forma clara e explícita, foi observado a forma de como os programas são estruturados e apresentados, com relação ao seu conteúdo e detalhes. Os programas trazem definições resumidas e abrangentes, como, por exemplo, o programa 0007 - desporto comunitário, apresentando como objetivo: realizar eventos desportivos no município. A partir desta definição entende-se que será realizado eventos, sem definir o tipo de evento, local, população alcançada, uma meta detalhada para o evento. Este mesmo programa não traz índice atual e o índice final pretendido com o PPA, dificultando a avaliação e monitoramento do programa. Assim como nos demais programas, apresentam metas físicas básicas, representada pelo número 1, conforme a figura a seguir apresenta:

**Figura 13** – Programa Desporto Comunitária do PPA 2018-2021 do Município de Cerrito

PROGRAMA:		0007 - Desporto Comunitário						
ÓRGÃO RESPONSÁVEL:		SECRETARIA ESPECIAL DE GABINETE						
OBJETIVO:		Realizar os eventos desportivos no município.						
Indicadores do Programa		Índice recente				Índice Final PPA		
Não dissociável								
Dados Financeiros (em R\$ 1.000)		2.018	2.019	2.020	2.021	TOTAL		
Total do Programa:		205.000	57.000	60.000	63.000	885.000		
TPO	AÇÕES / PRODUTOS / FUNÇÃO / SUBFUNÇÃO	Unidade de Medida	Meta Física	2.018	2.019	2.020	2.021	TOTAL
P	Ação: 1.007 - Construção de Quadras de Esportes cobertas no interior	M2	Meta Física	1	0	1	0	2
	Produto: Quadra Construída		Valor	100.000	0	100.000	0	200.000
	Função: 27 - Desporto e Lazer							
	Subfunção: 812 - Desporto Comunitário							
P	Ação: 1.008 - Reforma do Ginásio Ernane Bezio	M2	Meta Física	1	1	0	0	2
	Produto: Ginásio reformado		Valor	50.000	50.000	0	0	100.000
	Função: 027 - Desporto e Lazer							
	Subfunção: 812 - Desporto Comunitário							
P	Ação: 1.009 - Conclusão da Quadra Polidesportiva Bairro Arco Iris	M2	Meta Física	1.660	0	0	0	1.660
	Produto: Quadra Construída		Valor	150.000	0	0	0	150.000
	Função: 27 - Desporto e Lazer							
	Subfunção: 812 - Desporto Comunitário							
A	Ação: 2.009 - Manutenção das Atividades do Desporto Comunitário	Unidade	Meta Física	1	1	1	1	4
	Produto: Atividade Mantida		Valor	55.000	57.000	60.000	63.000	235.000
	Função: 27 - Desporto e Lazer							
	Subfunção: 812 - Desporto Comunitário							

[\*] Tipo: P – Projeto A – Atividade OE – Operação Especial NO – Não-orçamentária

**Fonte:** PPA 2018-2021 do Município de Cerrito

A ação que merece destaque neste programa é a conclusão da quadra poliesportiva do Bairro Arco Iris, no qual foi apresentando um meta física específica, em metros quadrados, seguido da meta financeira. As demais ações, conforme dito, são valores básicos, sem informações relevantes a serem seguidas a partir do plano.

A análise das diretrizes do plano foi realizada através da análise das áreas que foram desenvolvido um maior número de programas. A partir desta análise, constatou-se que programas voltados ao desenvolvimento agrícola foi o tema que está em maior proporção perante aos demais, com 11 programas de 63 totais, assim, conclui-se que o desenvolvimento agrícola é priorizado pela gestão do município.

Com relação a metas e indicadores, já citado anteriormente, são metas físicas básicas, trazendo o número 1 ou 10 como referência, assim como as metas financeiras, em que os valores se repetem a cada ano ou seguem uma progressão similar. Em nenhum programa apresentado pelo anexo do PPA trazem indicadores atuais e pretendidos, assim demonstrando a carência de um estudo prévio a elaboração do plano, e também, a limitação dos mecanismos de monitoramento e avaliação do plano. Como os planos analisados anteriormente, o PPA do município do Cerrito é um instrumento procedimental, sem trazer informações claras a fim de



ser utilizado como uma ferramenta de planejamento estratégico para o gestor municipal.

#### Chuí

O PPA 2018-2021 do município de Chuí é instituído pela Lei nº 1.746 de 02 de outubro de 2017, no qual não tem sua apresentação pela mensagem do chefe do executivo, e não traz, através de outro documento, informações relacionadas a descrição e análise da realidade local no momento da elaboração e implementação do plano, assim, não esclarecendo quais os problemas serão enfrentados através das ações advindas dos programas pertencentes ao PPA. No site da prefeitura não consta os anexos do PPA, desta forma não apresenta para a comunidade os programas, objetivos, metas e indicadores. O acesso só foi possível através de ligações, no qual a secretária de finanças substituta enviou os anexos através de email, e no mesmo dia publicou o PPA completo no site da prefeitura, justificando ter ocorrido um erro de comunicação com a câmara de vereadores. Esta é uma característica de carência de publicidade ao PPA do município, pois é de pouca valia para a sociedade apenas a publicização da lei que institui o plano, sendo que é apresentada de forma padronizado, sem informações específicas à gestão municipal.

O anexo da lei do PPA consta os programas do plano. A descrição dos itens pertencentes a cada programa é bastante carente. Não traz definição do objetivo do programa, não traz informações referente aos indicadores basilares – índice recente e índice pretendido ao final o PPA – as metas físicas são rasas – todas simplificadas pelo número um. Como meta financeira entende-se a informação relativa ao custo financeiro, no qual traz valores bastantes específicos para cada exercício. Tal análise pode ser melhor observada na figura a seguir:

**Figura 14** – Programa do PPA 2018-2021 do Município de Chuí

Anexo III - Planejamento Orçamentário					
Unidades Executoras e Ações Voltadas ao Desenvolvimento do Programa Governamental					
Dados Aprovados pelo Legislativo					
Situação: Aprovada na Íntegra		Fundamento Legal: 1746/2017	Data: 02/10/2017	Tipo: Lei	
<b>UNIDADE EXECUTORA</b>					
Manutenção do Ensino Rec. FUNDEB.					
<b>CÓDIGO DA UNIDADE</b>	Nº 05.04				
<b>FUNÇÃO</b>					
Educação					
<b>CÓDIGO DA FUNÇÃO</b>	Nº 12				
<b>SUBFUNÇÃO</b>					
Educação Infantil					
<b>CÓDIGO DA SUBFUNÇÃO</b>	Nº 365				
<b>PROGRAMA</b>					
Qualificação da Educação					
<b>CÓDIGO DO PROGRAMA</b>	Nº 102				
<b>AÇÕES</b>					
<b>ATIVIDADE</b>					
Manutenção da Educação Infantil					
<b>CÓDIGO DA ATIVIDADE</b>	Nº 59				
<b>META FÍSICA</b>					
<b>QUANTIDADE TOTAL</b>					UNIDADE DE MEDIDA
4,00					und
<b>META POR EXERCÍCIO</b>					
2018	2019	2020	2021	META PPA	
1,00	1,00	1,00	1,00	4,00	
<b>CUSTO FINANCEIRO TOTAL</b>					
<b>CUSTO FINANCEIRO POR EXERCÍCIO</b>					
2018	2019	2020	2021	TOTAL C.F.	
813.000,00	847.959,00	883.573,28	919.799,78	3.464.332,06	

**Fonte:** PPA 2018-2021 do Município de Chuí

Outro item analisado são as diretrizes seguidas na elaboração dos programas do plano. Não foi identificado de forma explícita as diretrizes, assim, foi analisado os programas pertencentes ao plano e elencado a área que foi dedicado o maior número de programas. No total, pertencem ao anexo do PPA 83 programas, e destes 19 programas são direcionados a área da educação. Desta forma, uma das diretrizes de construção do PPA pode ser considerado o foco em investimento na educação da população.

Como instrumento de planejamento estratégico o PPA do município de Chuí carece de informações importantes, em que não realiza uma descrição da realidade do município, sem apresentar detalhes referente aos problemas a serem combatidos com a elaboração e implementação dos programas. Não traz detalhes relacionados

aos objetivos e justificas para cada programa, e, da mesma forma, não apresenta indicadores a serem utilizados pelos mecanismos de monitoramento e avaliação. As metas mencionadas nos programas são rasas, sem deixar claro quantas ações serão realizadas em cada período. Assim, o plano tem características de ser um documento orçamentário, sem caráter estratégico, preocupado em cumprir as exigências constitucionais.

#### Herval

O PPA 2018-2021 do município de Herval, assim como os analisados até o momento, não conta a mensagem do chefe do executivo, e não traz, através de outro documento, informações relacionadas a descrição e análise da realidade local no momento da implementação do plano, que, conforme Lima et al. (2020), representa uma carência de qualificação dos processos de formulação e desenho das políticas públicas do município.

O PPA do município de Herval, disponível no site da prefeitura, instituído pela lei 1.372 de 14 de julho de 2017, segue uma estrutura padrão demonstrada pelos demais PPAs, sem apresentar informações relevantes a estratégia do município com a instituição do plano. Após a apresentação da lei, traz os anexos, constando os programas do plano. Para análise das diretrizes do plano, por não estarem definidas de forma clara e explícita, foi observado a forma de como os programas são estruturados e apresentados, com relação ao seu conteúdo e detalhes. A forma de como a apresentação dos programas foram estruturadas se difere dos demais em alguns requisitos. O objetivo do programa é apresentado de forma sucinta, porém traz informações detalhadas, com relação aos indicadores, ao índice atual e índice pretendido, o que mostra que ocorreu um estudo prévio à elaboração dos programas. A figura 15 apresenta um dos programas constantes ao PPA.

**Figura 15** – Programa do PPA 2018-2021 do Município de Herval

PPA 2018/2021 ANEXO I - PROGRAMAS					
PROGRAMA: 0120 - OLIMPIADA DO DESENVOLVIMENTO					
OBJETIVO: Fomentar as atividades da agricultura e da pecuária no município e também proporcionar o desenvolvimento do comércio local.					
				INDICE	INDICE
				RECENTE	FINAL PPA
INDICADORES: nº DE CABEÇAS DE OVINOS				90.000	94.500
nº DE CABEÇAS DE BOVINOS				98.000	103.000
ÁREA PLANTADA DE SOJA/HECTARE				12000	13000
nº DE MILHO P/ HECTARE				2800	5000
% DA POPULAÇÃO ENVOLVIDA DIRETAMENTE NA PRODUÇÃO RURAL				62	65
LICENCIAMENTOS REALIZADOS				0	100
TIPO	AÇÃO PRODUTO	UNIDADE DE MEDIDA			
OE	001 - REPASSES PARA ACIAS Termo de Parceria firmado	Unidade	META FÍSICA VALOR	0	1 40.000,00
OE	002 - REPASSES PARA EMATER atendimentos realizados	Unidade	META FÍSICA VALOR	5271	5534 400.000,00
A	018 - FISCALIZAÇÃO E LICENCIAMENTO AMBIENTAL DE IMPACTO LOCAL Licenciamentos realizados	% de execução	META FÍSICA VALOR	0	100 200.000,00
A	019 - INCENTIVO A BACIA LEITEIRA Produtividade litros vaca/dia	Litros	META FÍSICA VALOR	4,8	6,0 40.000,00
A	020 - INCENTIVO A COMERCIALIZAÇÃO DOS PRODUTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR nº de famílias beneficiadas	Unidade	META FÍSICA VALOR	10	20 40.000,00
A	021 - MANUTENÇÃO DE MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS DA PATRULHA AGRÍCOLA Horas Máquina realizadas	Unidade	META FÍSICA VALOR	2000	4000 950.000,00
A	022 - TERCEIRIZAÇÃO DE MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS DA PATRULHA AGRÍCOLA Horas Máquina realizadas	Unidade	META FÍSICA VALOR	0	5 100.000,00
P	010 - PROJETO DE DESENVOLVIMENTO DA OVINOCULTURA Assistência Técnica a Produtores	Unidade	META FÍSICA VALOR	0	50 100.000,00
P	011 - PROJETO DE MELHORAMENTO GENÉTICO E INSEMINAÇÃO ARTIFICIAL Atendimentos realizados	Unidade	META FÍSICA VALOR	0	500 10.000,00
P	012 - AQUISIÇÃO DE MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS PARA PATRULHA AGRÍCOLA Máquina e equipamento adquirido	Unidade	META FÍSICA VALOR	38	45 800.000,00
P	013 - AQUISIÇÃO DE VEÍCULO	Unidade	META FÍSICA	1	2

**Fonte:** PPA 2018-2021 do Município de Herval

Com relação à estrutura mencionada, ele apresenta índices e metas iniciais e finais, ele não traz informações para cada ano do PPA, como os demais, o que poderá dificultar os mecanismos de monitoramento e avaliações realizadas a cada período. Assim como os índices, as metas físicas são bem específicas para cada ação.

A análise das diretrizes do plano foi realizada através da análise das áreas que foi desenvolvido um maior número de programas. A partir desta análise, constatou-se que programas voltados ao apoio à inclusão social e melhoria da qualidade de vida foram os temas que estão em maior proporção perante aos demais, com 5 programas de 20 totais, assim, conclui-se que o plano prioriza ações voltadas ao bem-estar social.

O PPA do município de Herval, embora não apresente informações com relação ao diagnóstico municipal e pretensões a serem alcançadas com a estratégia do plano, traz indicadores e metas bastante específicas, o que mostra que ocorreu um estudo prévio a elaboração e também há informações a serem monitoradas e avaliadas pelos responsáveis. O ponto negativo é que os índices e metas são elencados para o ano inicial e para o final do plano, não apresentando um

desmembramento aos demais anos, que dificulta o acompanhamento da execução do plano.


### Jaguarão

O PPA 2018-2021 do município de Jaguarão é instituído pela Lei nº 6.521 de 27 de julho de 2017 em que é apresentado através da mensagem o chefe do executivo do município, no qual intitula o plano como “Conectar ideias” e traz como compromisso criar ferramentas para que a comunidade possa participar mais ativamente da construção de uma cidade melhor. Neste primeiro ponto de análise, é preciso salientar que a função da mensagem do chefe do executivo tem primordialmente, conforme Brasil (2013) avaliar a situação atual e as perspectivas para o futuro do município, considerado um instrumento político e estratégico de governo. Neste caso, a mensagem do chefe foi utilizada apenas para fazer um convite à população para participar do processo de elaboração do PPA 2018-2021.

O instrumento legal apresenta como diretrizes a valorização do cidadão-usuário como motivo de qualquer ação governamental; a participação da sociedade na escolha de prioridades, acompanhamento e avaliação dos resultados; a forte ênfase nas ações que envolvem o desenvolvimento humano e a excelência na gestão. Como poderá ser percebido, alguns municípios apresentarão exatamente estas mesmas diretrizes. No texto da lei é descrito a definição de programas, metas e indicadores, e no artigo 12, menciona que a LDO definirá a forma de avaliação dos resultados dos programas. Portanto, o processo de elaboração da lei de diretrizes orçamentárias será um dos instrumentos de monitoramento e avaliação do PPA.

Os programas constantes no anexo da lei são apresentados de maneira diferente dos demais PPAs, em que são formatados em forma de texto, sem apresentações de tabelas. Cada programa traz um objetivo e todos os órgãos envolvidos no programa, diferente dos demais, em que cada programa tinha um órgão como responsável. A figura 16 demonstra esta análise:

**Figura 16** – Programa do PPA 2018-2021 do Município de Jaguarão



**Programa: 0404 - JAGUARÃO MAIS  
INCLUSIVA**

**Valor Total do Programa: R\$ 69.903.472,56**

**Objetivo:** Desenvolver e apoiar ações voltadas proteção social básica e especial de famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade e risco sociais.

**Órgão Responsável:** Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Habitação, Secretaria Municipal de Saúde, Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Gabinete do Prefeito- Procuradoria do Município, Gabinete do Vice-Prefeito.

**Fonte:** PPA 2018-2021 do Município de Jaguarão

Em cada programa, são apresentados iniciativas, ações, o órgão responsável pela ação, descrições e metas. Um elemento que não consta na apresentação dos programas são os indicadores – índice atual e índice pretendido ao final do PPA – o que pode representar a ausência de um estudo preliminar a elaboração dos programas. Há também ausência de metas financeiras por ação, apenas o valor global do programa. Tal análise pode ser percebida na figura a seguir:

**Figura 17** – Programa do PPA 2018-2021 do Município de Jaguarão

<p><b>Ação:</b> Centro de Referência e atendimento à Mulher- CRAM</p> <p>Construção da Casa de Acolhimento Provisório a Mulher vítima de violência doméstica.</p> <p><b>Descrição:</b> Construção de centro de atendimento à mulher e filhos vítimas de violência, que deverá ser integrado aos demais órgão que prestam atendimento à mulher vítima de violência, o centro contará com serviços de abrigamento temporário de curta duração (até 15 dias), para mulheres em situação de violência, acompanhadas ou não de seus filhos. O abrigamento provisório deve garantir a integridade física e emocional das mulheres, bem como realizar diagnóstico da situação da mulher para encaminhamentos necessários. Com equipe de referência específica para o trabalho na casa.</p> <p><b>Metas:</b> Atender 100 mulheres</p>
---

**Fonte:** PPA 2018-2021 do Município de Jaguarão

Após a análise do PPA 2018-2021 do município de Jaguarão é notado uma carência de informações quanto a sua utilização como um instrumento de planejamento estratégico. Carece de elementos referente ao diagnóstico da realidade atual do município no momento da elaboração do plano, diretrizes constantes na lei são abrangentes, não apresenta metas financeiras, assim como não constam os indicadores de avaliação para cada ação. Percebe-se que houve uma preocupação em descrever com detalhes cada ação, com metas físicas a serem alcançadas, porém, há pouca informação para os mecanismos de monitoramento e avaliação.

#### Morro Redondo

O PPA 2018-2021 do município de Morro Redondo, disponível no site da prefeitura, é composto por 17 documentos apresentados de forma individual, o que dificultou a acessibilidade e análise dos dados. Como os planos analisados até o momento, o PPA do município de Morro Redondo não apresenta informações relacionadas a descrição e análise da realidade local no momento da implementação do plano e alguma perspectiva alcançada com a implementação dos programas.

O plano é instituído pela Lei 2.088 de 18 de setembro de 2017, com um padrão de apresentação com relação aos demais, sem referenciar alguma peculiaridade local, apenas respeitando as exigências constitucionais, referente ao art. 165 da constituição federal.

Como já mencionado, o PPA é composto por 17 documentos, um deles a lei, sete tabelas referente a estimativas de receitas por categoria econômica e origem;


estimativa da receita corrente líquida; estimativas de aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino; estimativas de aplicações de recursos em ações e serviços de saúde; estimativas de gastos do poder legislativo; estimativas de gastos com pessoal do poder executivo e legislativo; avaliação global dos recursos disponíveis para planejamento das despesas; nomenclaturas essas que foram padrões até o momento para as tabelas apresentadas. Apresenta também 8 documentos referente a área dos programas composto como anexo ao PPA.

Conforme realizado até o momento, a análise das diretrizes do PPA, por não ser apresentado de forma explícita, foi feita pela observação da área que foi elaborado o maior número de programas e ações. De 27 programas apresentados no plano, a área de obras e infraestrutura foi a que apresentou um maior número de programas, totalizando sete programas destinados a esta área.

A descrição dos objetivos é apresentada de forma bastante genérica, como, por exemplo, no programa voltado a gestão do SUS no município, o objetivo é gerir e controlar ações finalísticas da Secretaria municipal de saúde. Ou seja, com essa descrição, entende-se que o programa é voltado a atividades administrativas do município, com ações voltadas a manutenção das atividades. Com relação aos indicadores, embora também seja uma descrição genérica, há índices no momento da implementação do PPA e índice esperado no final do PPA. As metas físicas e financeiras são também padronizadas, a mesma para cada ano, ou com aumentos progressivos, conforme observado na figura a seguir:



**Figura 18** – Programa do PPA 2018-2021 do Município de Morro Redondo

 PREFEITURA MUNICIPAL DE MORRO REDONDO PLANO PLURIANUAL 2018/2021 ANEXO I - PROGRAMAS SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE E ASSISTÊNCIA SOCIAL								
PROGRAMA: 0070- Gestão do SUS do Município								
OBJETIVO: Gerir e controlar os programas e as ações finalísticas da Secretaria Municipal de Saúde								
Indicadores do Programa		Índice recente			Índice final PPA			
Taxa de participação das ações de apoio sobre o total da despesa pública		8,66%			8,82%			
Dados Financeiros (em R\$ 1,00)		2018	2019	2020	2021	TOTAL		
Total do Programa:		1.406.254,23	1.504.581,72	1.610.340,15	1.724.096,90	6.245.273,00		
TIPO	AÇÃO	UNID	ANOS	2018	2019	2020	2021	TOTAL
A	Ação: 082-Ações de Informática	unid	Meta	3	3	3	3	12
	Função: Saúde		Física					
	Subfunção: Tecnologia da Informatização		Valor	17.500,00	18.000,00	18.500,00	19.000,00	73.000,00
A	Ação: 083-Capacitação e Treinamento de Servidores	unid	Meta	30	30	30	30	120
	Função: Saúde		Física					
	Subfunção: Formação de Recursos Humanos		Valor	4.500,00	5.000,00	5.500,00	6.000,00	21.000,00
A	Ação: 084-Aquisição e Manutenção dos Veículos da SMSAS	unid	Meta	10	10	10	10	40
	Função: Saúde		Física					
	Subfunção: Atenção Básica		Valor	109.500,00	109.500,00	109.500,00	109.500,00	438.000,00
A	Ação: 085-Manutenção da Secretaria Municipal de Saúde	unid	Meta	30	30	30	30	120
	Função: Saúde		Física					
	Subfunção: Atenção Básica		Valor	1.274.754,23	1.372.081,72	1.476.840,15	1.589.596,90	5.713.273,00

**Fonte:** PPA 2018-2021 do Município de Morro Redondo

O PPA do município de Morro Redondo contém informações bastante genéricas, apesar de conter índices e metas, são estipulados com valores semelhantes a cada programa, o que demonstra sinais que não houve um estudo prévio a sua elaboração o que demonstra que os gestores municipais reconhecem ao plano pouca relevância como um instrumento de planejamento estratégico.

### Pedro Osório

O PPA 2018-2021 do município de Pedro Osório é instituído através da 3.080 de 06 de junho de 2017, sem constar a mensagem do chefe do executivo ou algum outro documento com a função de realizar o diagnóstico do município, referente a descrição e análise da realidade do município no momento em que o plano foi instituído. O primeiro ponto a ser destacado é que o PPA 2018-2021 do município de Pedro Osório só está publicado no site da Câmara de Vereadores do mesmo, assim, dificultando a localização dos documentos pertencentes ao plano, que só foi possível após contatos telefônicos com o Contador do município.

A legislação que institui o plano apresenta como diretrizes estratégicas da gestão municipal a promoção da cidadania e inclusão social; atração de investimentos e fomento ao desenvolvimento econômico; combate a desigualdade e modernização

da gestão dos serviços públicos. Após traz definições padrões de programas, metas e ações consideradas na apresentação dos programas anexos à lei.

O PPA 2018-2021 do município contém 53 programas, em que apresenta uma carência de informações. Cada programa traz uma definição breve do objetivo do programa e nos campos destinados a justificas e diretrizes estão em branco. Não traz espaço para identificar quais os indicadores dos programas – índice recente e índice pretendido ao final do PPA – as metas físicas de todos os programas são representadas pelo número zero, no qual as únicas informações apresentadas em cada programas são as metas financeiras, estipuladas para a totalidade do plano, sem ser definida por período. A figura a seguir do programa assistência social as comunidades poderão esclarecer os pontos analisados:

**Figura 19** – Programa do PPA 2018-2021 do Município de Pedro Osório

Estado do Rio Grande do Sul				Página: 1 0/56	
PREFEITURA MUNICIPAL DE PEDRO OSORIO				Data: 15/06/2021	
PLANO PLURIANUAL 2018 a 2021 - PPA 2018 A 2021					
Programas de Governo					
Seleção: Alteração em 25/05/2021 (A)					
<b>Programa</b>					
0032 - ASSISTENCIA SOCIAL AS COMUNIDADES					
<b>Objetivos</b>					
Despesa de qualquer natureza com acoes voltadas para a valorizacao de comunidades a margem do desenvolvimento economico e social, promovendo a auto estima e a sua insercao ou reinsercao na economia local ou regional					
<b>Justificativas</b>					
<b>Diretrizes (Forma de implementação)</b>					
Ações	Produto (Un. de medida)	Recursos	Metas		
			Física	Financeira	
1.299 - Proteção Variável de Média Complexibilidade - PVMC		00.01.1042	0,000	80.000,00	
2.156 - Sede Comunitária nos Bairros Paraíso e Novo Tempo		00.01.0001	0,000	20.000,00	
			<b>Total:</b>	<b>100.000,00</b>	
<b>Legenda:</b>					
00.01.0001 - Recurso Livre					
00.01.1042 - PVMC - PROTECAO VARIAVEL MEDIA COMPLEXIBILIDADE					

**Fonte:** PPA 2018-2021 do Município de Pedro Osório

Como observado, a carência de informações referente a metas físicas, indicadores, diretrizes claras, representa que os programas não trazem informações suficientes para que o plano seja utilizado como um instrumento de planejamento estratégico, assim como as informações não são suficientes para munir os instrumentos de monitoramento e avaliação a cada período que o plano é executado. O plano também não traz informações regionalizadas, delimitando o local do município em que as ações serão executadas. A construção dos programas apresentam

características de um plano procedimental, ou seja, apenas para cumprimento legal, sem caráter estratégico, sem preocupação com o acesso público ao documento (OLENSKI et al., 2017).

### Pelotas

O PPA 2018-2021 do município de Pelotas é instituído através da Lei 6.533 de 28 de dezembro de 2017, sem trazer apresentação da mensagem do chefe do executivo ou algum outro documento com a função de realizar o diagnóstico do município, referente a descrição e análise da realidade do município no momento em que o plano foi instituído. A ausência deste documento, conforme o manual de elaboração de planos plurianuais municipais (RIO GRANDE DO SUL, 2017), pode causar uma lacuna na compreensão de quais problemas serão enfrentados a partir dos programas elaborados pela gestão para compor o PPA.

Com relação à lei que institui o plano, diferente dos demais PPAs municipais analisados até o momento, é mais completa e específica ao município, apresentando como diretrizes do plano a valorização do cidadão-usuário como motivo de qualquer ação governamental; A participação da sociedade na escolha de prioridades, acompanhamento e avaliação dos resultados; A forte ênfase nas ações que envolvem o desenvolvimento humano e a excelência na gestão. A lei traz definições de programas, objetivos e metas que compõe os anexos do plano. Após a apresentação do documento legal, o PPA traz um demonstrativo da previsão da receita para o período 2018 a 2021, o demonstrativo dos programas de governo para o período 2018 a 2021 bastante completo e regionalizado com a descrição do programa, indicadores, objetivo, órgão responsável, metas físicas e financeiras, quais as iniciativas para cumprir as metas e região para a realização do programa, conforme a figura a seguir.

**Figura 20** – Programa do PPA 2018-2021 do Município de Pelotas

<b>Demonstrativo dos Programas de Governo para o período 2018 a 2021</b>		
<b>PROGRAMAS</b>	<b>DESCRIÇÃO</b>	<b>VALORES PREVISTOS</b>
<b>1. PROGRAMA</b>	<b>0101 - INCLUSÃO SOCIAL</b>	<b>2.009.733.686,48</b>
Indicadores	Unidades da rede de atendimento sócio assistencial e educacional Nível de satisfação dos usuários atendidos	
<b>1.1 Objetivo I</b>	<b>Ampliar, manter e qualificar a rede de saúde, educação e proteção social</b>	<b>191.943.138,97</b>
<b>1.1.1 Órgão e Unidade</b>	<b>Secretaria Municipal de Saúde</b>	
<b>1.1.1.1 Metas</b>	<b>Ampliar e qualificar 20% das unidades da rede de saúde Promover a manutenção das unidades da rede de saúde</b>	
1.1.1.1.1 Iniciativas	<b>Assistência Farmacêutica:</b> Manutenção das 6 farmácias distritais totalizando 7 lugares de atendimento de medicamentos e insumos disponíveis a população fornecidas pela REMUME; Média de abastecimento de medicamentos e insumos da rede em torno de 95% da lista da REMUME; Contratação de 12 farmacêuticos para atendimento nas farmácias distritais e Caps AD;  Contratação de 1 farmacêutico responsável pelo recolhimento de excesso o que resultou em uma redução de 80% dos recolhimentos; Atualização da REMUME com a inclusão de quatro medicamentos da Atenção Básica.	<b>19.074.811,38</b>
1.1.1.1.1.1 Subtítulo (região)	Centro	

**Fonte:** PPA 2018-2021 do Município de Pelotas

Nota-se que são apresentadas metas e indicadores para todo o período de vigência do PPA, e não informações referentes a cada período.

Outra informação interessante e que corrobora ao apresentado como diretriz do plano, é que o programa que tem o maior recurso aplicado é a inclusão social, conforme figura a seguir.

**Figura 21** – Investimento total dos Programas do PPA 2018-2021 do Município de Pelotas

<b>TOTAL DOS PROGRAMAS</b>	
<b>PROGRAMAS</b>	<b>VALORES</b>
0000 - Encargos Especiais	259.780.085,00
0001 - Gestão, Manutenção e Serviços ao Legislativo	85.809.682,00
0002 - Gestão, Manutenção e Serviços ao Executivo	570.638.622,30
0003 - Gestão, Manutenção e Serviços a Autarquia - SANEP	568.981.800,00
0004 - Gestão, Manutenção e Serviços ao RPPS - PREVPEL	20.343.835,00
0101 – Inclusão Social	2.009.733.686,48
0102 - Qualidade de Vida	45.777.259,27
0103 – Segurança	9.882.845,38
0104 – Espaço Público	324.668.513,98
0105 – Sustentabilidade Ambiental	94.415.701,21
0106 – Desenvolvimento Econômico	25.977.926,00
0107 – Gestão e Transparência	427.605.701,50
9999 - Reserva de Contingência	125.758.415,00
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>4.569.374.073,12</b>

**Fonte:** PPA 2018-2021 do Município de Pelotas

O PPA do município de Pelotas também traz como anexo uma ata de audiência pública realizada no dia 8 de julho de 2017, na praça Antônio Cruz, no Bairro Perret. Também faz menção ao sistema compartilha Pelotas, que é um canal de comunicação online, em que a prefeitura disponibiliza através do site do município a fim de obter sugestões da população referente a diversos temas como inclusão social, economia, sustentabilidade, gestão e finanças. Menciona que foi a primeira vez que o município disponibilizou um canal online para que a sociedade em geral participe do processo de elaboração do plano.

Seguindo a análise dos itens conforme Elementos estruturantes essenciais para análises dos PPAs municipais (LIMA et al., 2020), percebe-se que o demonstrativo dos programas do PPA 2018-2021 tem uma apresentação bem organizada, porém com definições abrangentes, quando se trata dos objetivos dos programas. Com relação às metas apresentadas, são metas físicas e financeiras para o período fechado do plano, dificultando assim o monitoramento das ações a cada ano. Os indicadores são dados qualitativos em sua maioria, sem valor atual e pretendido ao final do plano, havendo uma carência de informações que priorize o monitoramento e avaliação do plano.

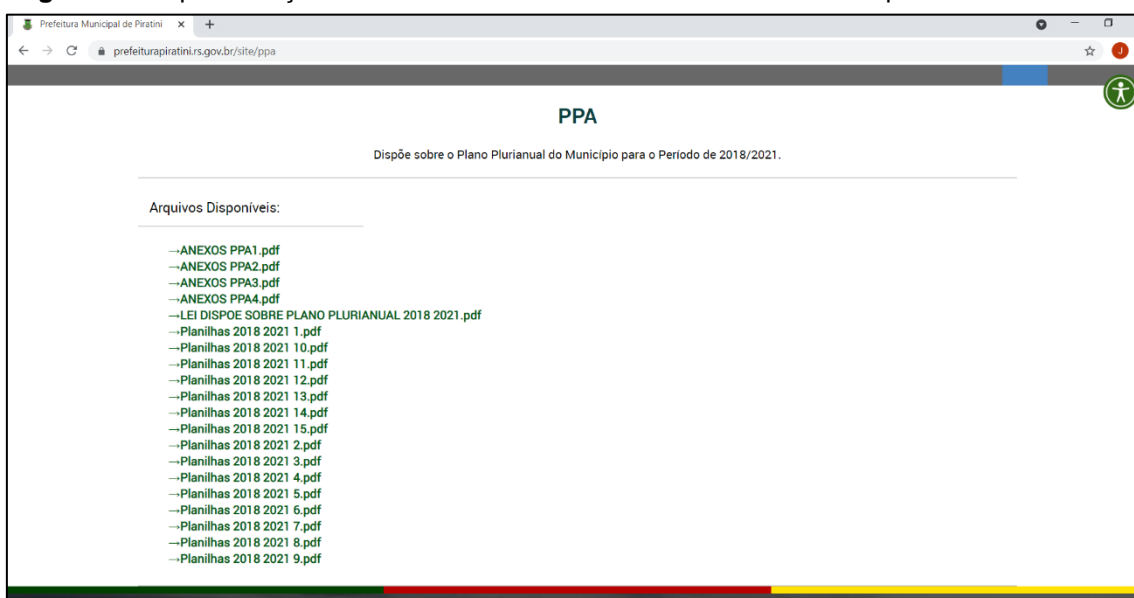
A cada programa é apresentado a qual região será aplicada a ação prevista, sendo elas uma determinada região do município ou algumas ações dedicadas a totalidade do município.

Conforme visto, o PPA 2018-2021 do município de Pelotas é bastante organizado, apresentando na lei que o institui as diretrizes do plano, em seus anexos a ata de audiência pública, informações sobre a participação da sociedade através do compartilha Pelotas, porém, é um instrumento com carência de informações referente a apresentação da situação do município, sem trazer alguma descrição da realidade local no momento da elaboração e implementação do plano. Assim como as metas apresentadas são para todo o período, prejudicando assim o monitoramento ao longo da execução do plano. Não há dados com relação aos indicadores apresentando, a situação atual de determinada informação e em que patamar pretende-se alcançar com a formulação dos programas, como na figura 21 em que apresenta como indicador o nível de satisfação dos usuários atendidos, porém, não apresenta qual a satisfação atual destes usuários, sinalizando, assim, limitações dos mecanismos de monitoramento e avaliação do PPA municipal.

## Piratini

O PPA 2018-2021 do município de Piratini, disponível no site da prefeitura, é assim como o plano do município de Morro redondo, é apresentado de forma fragmentada com uma simplificação nas nomenclaturas dos documentos. Portanto o PPA é composto 20 documentos, nos quais 4 deles são projeções de desempenho das receitas e despesas, a lei que institui o PPA 2018-2021, e outros 15 documentos que constam os programas presentes no PPA, nomeados como Planilhas, conforme figura a seguir:

**Figura 22** – Apresentação dos documentos do PPA 2018-2021 do Município de Piratini



**Fonte:** PPA 2018-2021 do Município de Piratini

Entre todos os documentos que compõe o PPA do município, não consta a mensagem do chefe do executivo ou algum que apresente informações relacionadas a descrição e análise da realidade local no momento da implementação do plano e alguma perspectiva alcançada com a implementação dos programas.

O plano é instituído pela Lei 1.791 de 05 de dezembro de 2017, com um padrão de apresentação com relação aos demais, sem referenciar alguma peculiaridade local, apenas respeitando as exigências legais, sem apresentar informações a respeito do caráter estratégico do PPA, diretrizes seguidas a partir de sua elaboração, sendo meramente um instrumento procedimental (OLENSKI et al., 2017).

Um dado importante a ser destacado é o que consta no artigo 1º da referida lei, trazendo o seguinte texto: “O plano plurianual do município, para o período de 2018/2021, constituído pelos anexos constantes desta Lei, será executado nos termos

da Lei de Diretrizes Orçamentárias de cada exercício e do Orçamento Anual”. No entanto, conforme art. 165 da Constituição federal, a Lei de Diretrizes Orçamentárias orienta a elaboração da Lei Orçamentária Anual, baseando-se no que foi estabelecido pelo Plano Plurianual. Ou seja, o Plano Plurianual é que deveria estabelecer informações para a elaboração das Lei Orçamentárias e não ao contrário.

A análise das diretrizes do PPA, por não ser apresentado de forma explícita, foi feita pela observação de qual área/secretaria foi desenvolvido um maior número de ações. Este PPA apresenta os programas por área, ou seja, cada Gabinete/Secretaria é definido como um programa, e diversas ações que compõe a referida área. Portanto, são 15 programas que são desmembrados em Gestão da câmara de vereadores; Gestão do Gabinete do prefeito; Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico; Secretaria Municipal de Infraestrutura e Logística; Secretaria Municipal de Urbanismo e Serviços Públicos; Secretaria Municipal de Educação; Secretaria Municipal de Cultura, Desporto e Turismo; Secretaria Municipal da Saúde; Secretaria Municipal da Cidadania e Assistência Social; Secretaria Municipal de Desenvolvimento Rural; Secretaria Municipal de Meio Ambiente; Secretaria Municipal de Finanças; Secretaria Municipal de Administração; Funprev; Secretaria Municipal de Habitação. A figura a seguir mostra como é apresentado um dos programas mencionados.

**Figura 23** – Programa do PPA 2018-2021 do Município de Piratini

Ações Programadas ...: Exercícios 2.018 a 2.021								
Órgão/Entidade .....: 07.00 - SECRETARIA MUNICIPAL DE CULTURA, DESPORTO E TURISMO								
Ação	Sub Função	Descrição da Ação	Produto	Fonte Recurso	Valor Exercício 2.018	Valor Exercício 2.019	Valor Exercício 2.020	Valor Exercício 2.021
001	695	Manutenção de eventos constituídos no calendário oficial do município	Eventos culturais, turísticos e esportivos	Município	4.500,00	4.500,00	4.500,00	4.500,00
002	695	Custeio e manutenção do serviço administrativo da secretaria	Serviço administrativo	Município	564.000,00	607.000,00	678.500,00	739.000,00
003	695	Contratação de Serviços Técnicos	Projetos e acessórios técnica	Município	5.000,00	5.000,00	5.000,00	5.000,00
004	695	Criação de uma chama viva no Palácio do Governo para PTGs	Chama Viva	Município	5.000,00	5.000,00	5.000,00	5.000,00
005	695	Manutenção da Casa do Artesão	Funcionamento da casa	Município	2.000,00	2.000,00	2.000,00	2.000,00
006	695	Desenvolver campanhas promocionais e publicitárias para o turismo	Material gráfico e mídias	Município	5.000,00	5.000,00	5.000,00	5.000,00
007	695	Participação do Município em eventos	Divulgação do Potencial Turístico do município	Município	5.000,00	5.000,00	5.000,00	5.000,00
008	695	Criar banco de informações do guia turístico	Publicações e cadernos turístico do município	Município	5.000,00	5.000,00	5.000,00	5.000,00
009	695	Projeto Verão Legal - Incentivar o turismo no verão no município no Camping e balneário	Fomentar o Turismo	Município	5.000,00	5.000,00	5.000,00	5.000,00
010	695	Prover e qualificar os meios de comunicação gratuita para população	Aquisição e manutenção de equipamentos de TV no município	Município	5.000,00	5.000,00	5.000,00	5.000,00
011	695	Estruturar a secretaria para realização de pequenos eventos	Aquisição de equipamentos de áudio visual e iluminação	Município	5.000,00	5.000,00	5.000,00	5.000,00
012	695	Qualificação da iluminação pública no centro histórico e retirada da fiação elétrica e telefônica	Cabeamento subterrâneo	Município	5.000,00	5.000,00	5.000,00	5.000,00
013	695	Revitalização do Centro Histórico	Obras e reformas de Prédios tombados	Município	5.000,00	5.000,00	5.000,00	5.000,00
014	695	Criação do centro de informação turística	Obras, Praça do Palanque	Município	10.000,00	10.000,00	10.000,00	10.000,00
015	695	Colocação de sinalização turística no município	Placas de sinalização	Município	5.000,00	5.000,00	5.000,00	5.000,00
016	695	Promoção do turismo interno	Transporte e material gráfico	Município	5.000,00	5.000,00	5.000,00	5.000,00
017	695	Manutenção do Museu Barbosa Lessa	Funcionamento do museu	Município	2.000,00	2.000,00	2.000,00	2.000,00
018	695	Criação de um Camping ecológico	Camping Municipal	Município	5.000,00	5.000,00	5.000,00	5.000,00
019	695	Manutenção do Centro de eventos municipal	Centro de eventos	Município	10.000,00	10.000,00	10.000,00	10.000,00
		Criação de Espaço cultural para apresentações						

**Fonte:** PPA 2018-2021 do Município de Piratini

Conforme pode ser observado na figura 23, é uma apresentação com informações simplificadas, em que o nome do programa é exercício 2018-2021, não há informações referente a metas físicas em cada ação, assim como, apresentação de indicadores atual e pretendido ao final do PPA, tampouco uma descrição detalhada do objetivo pretendido com cada ação. As metas financeiras são representadas por valores constantes para cada ano, demonstrando a carência de um estudo prévio para cada ação, com valores específicos.

Através da análise dos 15 programas apresentados, observou-se que a Secretaria Municipal de Cultura, Desporto e Turismo apresenta 57 ações, o que, a partir do ponto de análise utilizado neste estudo, levou a interpretar que a cultura, desporto e turismo é a área em que a gestão utilizou como uma das principais diretrizes para a elaboração do Plano.

Assim, o PPA do município de Piratini demonstra sinais que não houve um estudo prévio a sua elaboração, o plano não apresenta características de um instrumento de planejamento estratégico, não traz de forma clara quais são as diretrizes, objetivos, metas para cada ação, dificultando a execução dos mecanismos de monitoramento, controle e avaliação do plano.



## Rio Grande


O Plano Plurianual 2018-2021 do município de Rio Grande é instituído através da Lei 8.150 de 18 de setembro de 2017, sem apresentar a mensagem do chefe do executivo ou outro documento com a função de realizar o diagnóstico do município, referente a descrição e análise da realidade do município no momento em que o plano foi elaborado.

Referente ao texto da lei que institui o plano, o artigo 3º apresenta as diretrizes do plano, muito semelhante ao conteúdo da Lei que institui o PPA município de Pelotas, em que expõe como diretrizes a valorização do cidadão-usuário como motivo de qualquer ação governamental; A participação da sociedade na escolha de prioridades, acompanhamento e avaliação dos resultados; A forte ênfase nas ações que envolvem o desenvolvimento humano e a excelência na gestão. A lei traz definições de programas, objetivos e metas que compõe os anexos do plano. Além do instrumento legal, o PPA traz um demonstrativo da previsão da receita para o período 2018 a 2021, o demonstrativo dos programas de governo para o período 2018 a 2021.

Os programas são apresentados de forma simplificadas, sem informações relevantes em relação às descrições e definições dos objetivos, indicadores. Os programas referentes a gestão do gabinete do executivo, gestão legislativa parlamentar, gestão legislativa administrativa, apresentam como objetivos dos programas apenas “assegurar a manutenção dos serviços”, indicadores apresentam “100% de satisfação da população”, os valores apresentados são valores globais, para todo o período de vigência do PPA.

Já os programas temáticos contem mais informações relacionadas a descrição do programa, objetivos, órgão responsável, porém, não apresentam metas físicas e financeiras, apenas valor global do programa, apresentam indicadores iniciais, mas não apresentam indicadores pretendidos ao final do plano, conforme visto na figura a seguir:

**Figura 24** – Programa do PPA 2018-2021 do Município de Rio Grande

 <b>PPA - 2018 / 2021</b>			
PROGRAMA TEMÁTICO			
Código	Nome do Programa	Descrição	Valor Previsto
325	PRORUAS	Programa de reestruturação Urbana, Acessibilidade e Saneamento. Qualificando vias e passeios do Município através de recursos próprios, do Fundo Municipal de Gestão Compartilhada e financiados.	R\$ 41.892.630,26

INDICADORES			
Indicadores	Unidade	Período	Índice
Vias urbanas municipais	Km	2016	894,62
Ruas Pavimentadas	Km	2016	237,33
Redes de drenagem	Km	2016	188,67
Passeios Públicos	Km	2016	106,8
Ruas Asfaltadas	Km	2016	53,50
Ruas Pavimentadas com Blocos de Concreto	Km	2016	92,00
Ruas Pavimentadas com Paralelepípedos	Km	2016	88,23
Ruas pavimentadas com pedras irregulares	Km	2016	3,60
Estradas vicinais	Km	2016	600,00
Ruas não pavimentadas	Km	2016	657,29
Canais de drenagem	Km	2016	170,72
Valetas a céu aberto	metros	2016	64.020,00
Redes de drenagens urbanas existentes	metros	2016	188.665,00
Casas de Bombas (Bombas) existentes	Unidade	2016	4 (13 bombas)
Número de Bocas de Lobo	Unidade	2016	9.490,00
Valetas a céu aberto	Km	2016	64,02
Redes de drenagens urbanas existentes	Km	2016	188,67

OBJETIVOS		
<b>Objetivo 1</b>		
Código	Descrição	Órgão Responsável
	Qualificação de vias, redes de drenagem e passeios	SMI / SMC / SMCP / GPPE
<b>Meta 1.1.</b>		
Código	Descrição	Órgão Responsável
	Ampliação da pavimentação, ensaibramento, asfaltamento,	SMI / SMC / SMCP / GPPE
<b>Iniciativas 1.1.1.</b>		
Códigos	Descrição	
	Pavimentação de vias municipais.	

**Fonte:** PPA 2018-2021 do Município de Rio Grande

Como pode ser observado o plano tem carências de informações a serem utilizadas pelos mecanismos de monitoramento e avaliação, pois traz um dado inicial, por exemplo, de 237,33 km de vias pavimentadas em 2016, porém não traz a previsão de quantos quilômetros pretendem pavimentar através do programa para o ano de 2018, 2019, 2020, 2021 e valor por período. Essa falta de informações torna o plano frágil se pensado como um instrumento de planejamento estratégico, pois não traz dados relacionado a um estudo prévio, assim como não faz projeções a ser alcançadas com a implementação dos programas.

## Santa Vitória do Palmar

O Plano Plurianual 2018-2021 do município de Santa Vitória do Palmar é instituído através da Lei 5.873 de 27 de novembro de 2017, sem apresentar a mensagem do chefe do executivo ou outro documento com a função de realizar o diagnóstico do município, referente a descrição e análise da realidade local no período da elaboração do plano.

Em relação ao texto da lei que institui o plano, o artigo 3º apresenta as diretrizes do plano, semelhante às diretrizes apresentadas pelos planos dos municípios de Rio Grande e Pelotas, em que expõe como diretrizes a valorização do cidadão-usuário como motivo de qualquer ação governamental; A participação da sociedade na escolha de prioridades, acompanhamento e avaliação dos resultados; A forte ênfase nas ações que envolvem o desenvolvimento humano e a excelência na gestão. A lei ainda traz em seu artigo 13º que o Município manterá atualizado o Plano do Portal de Transparência, no site da prefeitura do município. Além do instrumento legal, o PPA traz como anexo as estimativas de receitas para 2018 a 2021; descrição dos programas governamentais; e o Planejamento orçamentário. Os programas são apresentados de forma simplificadas, sem informações relevantes em relação às descrições e definições dos objetivos. Há uma justificativa para cada programa, mas na maior parte dos programas apresentados, as informações apresentadas não condizem às informações que constam nas metas e indicadores, conforme pode ser visto na figura 25:

Figura 25 – Programa do PPA 2018-2021 do Município de Santa Vitória do Palmar

<b>CÓDIGO DO PROGRAMA</b>	<b>Nº</b>	15		
<b>UNIDADE RESPONSÁVEL PELO PROGRAMA</b>				
FUNDEB - Fund.Man.Des.Educ.Bas.Valor.Pro				
<b>CÓDIGO DA UNIDADE RESPONSÁVEL PELO PROGRAMA</b>	<b>Nº</b>	05.05		
<b>OBJETIVO</b>				
Educação na Primeira Infância				
<b>JUSTIFICATIVA</b>				
Proporcionar às crianças de 0 a 5 anos, condições de espaços lúdicos de ensino,aprendizagem e lazer, quer na zona urbana como na zona rural; 39% das crianças de 0 a 3 anos de idade estão inseridas na rede municipal, com previsão de atingir a meta de 50%, prevista pelo PNE - Plano Nacional de Educação até 2025, num prazo de 4 anos de acordo co PME - Plano Municipal de Educação.				
<b>METAS</b>				
<b>Indicadores</b>	<b>Unidade de Medida</b>	<b>Índice Recente</b>	<b>Índice Futuro</b>	
Número de alunos atendidos	%	841,00	1000,00	
<b>PREVISÃO DA EVOLUÇÃO DOS INDICADORES POR EXERCÍCIO</b>				
<b>Indicadores</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>
Número de alunos atendidos	900,00	900,00	1000,00	1000,00
<b>CUSTO TOTAL ESTIMADO PARA O PROGRAMA</b>			R\$ 18.916.328,80	

Fonte: PPA 2018-2021 do Município de Santa Vitória do Palmar

Como pode ser observado, o nome do programa é Educação na Primeira Infância, que está identificado como objetivo. A justificativa, que se entende por objetivo do programa, apresenta a informação que 39% das crianças de 0 a 3 anos estão inseridas na rede municipal de primeira infância e que a meta é atingir 50%. Porém, ao apresentar as metas, o valor que consta como índice é de 841, considerando como unidade de medida a porcentagem e o índice futuro esperado é de 1000. Informação um tanto confusa para ser interpretada. Como indicador consta 900 para os anos de 2018 e 2019 e 1000 alunos para 2020 e 2021. Em todos os programas apresentados seguem esta estrutura, com justificativas que diferem das metas e indicadores – estes quando são apresentados. Não consta também as metas financeiras por período, mas sim a meta total estimada para o programa.

Como diretriz o plano apresenta, através da lei que o institui, a valorização do bem-estar social, através valorização do cidadão-usuário, a participação da sociedade na escolha de prioridades, acompanhamento e avaliação dos resultados, a forte ênfase nas ações que envolvem o desenvolvimento humano. O plano não apresenta ações regionalizadas, não é mencionada a localidade específica das ações.

O Plano Plurianual 2018-2021 do município de Santa Vitória do Palmar carece de informações relevantes e organizadas, a ser utilizadas pelos mecanismos de

monitoramento e avaliação responsáveis pela gestão do plano. As metas e indicadores são definidos com valores abrangentes, sem demonstrar que o plano foi elaborado para ser utilizado como um instrumento de planejamento estratégico.

#### São José do Norte

O Plano Plurianual 2018-2021 do município de São José do Norte, instituído através da Lei nº 810 de 17 de novembro de 2017, sem apresentar documentos com a função de realizar o diagnóstico do município, referente a descrição e análise da realidade do município, assim como não apresenta informações referente a quais dados foram considerados no processo de elaboração do PPA municipal.

O artigo 3º da lei mencionada anteriormente apresenta as diretrizes do plano, muito semelhante ao conteúdo da Lei que institui o PPA município de Pelotas, Rio Grande e Santa Vitória do Palmar, em que traz como diretrizes a valorização do cidadão-usuário como motivo de qualquer ação governamental; A participação da sociedade na escolha de prioridades, acompanhamento e avaliação dos resultados; A forte ênfase nas ações que envolvem o desenvolvimento humano e a excelência na gestão. A lei traz definições de programas, objetivos e metas que compõe os anexos do plano. Além do instrumento legal, o PPA traz um demonstrativo da previsão da receita para o período do plano e os programas que compõe o PPA no período de 2018 a 2021.

Os programas trazem objetivos e justificativas com definições bastante simplificadas, em que, dos 27 programas apresentados, 23 não apresentam metas e indicadores, apresentando apenas o custo total estimado para o programa, conforme a figura a seguir:

**Figura 26** – Programa do PPA 2018-2021 do Município de São José do Norte (A)

<b>CÓDIGO DO PROGRAMA</b>	<b>Nº</b>	10
<b>UNIDADE RESPONSÁVEL PELO PROGRAMA</b> GABINETE DO PREFEITO		
<b>CÓDIGO DA UNIDADE RESPONSÁVEL PELO PROGRAMA</b>	<b>Nº</b>	02.01
<b>OBJETIVO</b> Conjunto de ações desenvolvidas visando participação/coordenação recursos humanos, materiais, financeiros, técnicos e institucionais, do setor público, assegurado a eficiência e controle da Gestão Municipal.		
<b>JUSTIFICATIVA</b> Autonomia Administrativa da Secretaria.		
<b>CUSTO TOTAL ESTIMADO PARA O PROGRAMA</b>		R\$ 53.258.913,59

**Fonte:** PPA 2018-2021 do Município de São José do Norte

Os programas pertencentes a Secretaria Municipal de Educação e Cultura são acrescidos de informações referente a metas e indicadores, porém os valores correspondentes aos indicadores é zero, conforme apresentado a seguir:

**Figura 27** – Programa do PPA 2018-2021 do Município de São José do Norte (B)

<b>UNIDADE RESPONSÁVEL PELO PROGRAMA</b> SEC. MUNIC. DE EDUCAÇÃO E CULTURA				
<b>CÓDIGO DA UNIDADE RESPONSÁVEL PELO PROGRAMA</b>	<b>Nº</b>	05.01		
<b>OBJETIVO</b> Conjunto de ações que garantam a manutenção, a qualificação e a avaliação do Ensino Fundamental no Sistema Educacional Municipal.				
<b>JUSTIFICATIVA</b> Manutenção do Ensino Fundamental				
METAS				
Indicadores	Unidade de Medida	Índice Recente	Índice Futuro	
Alunos	und	2474,00	3100,00	
PREVISÃO DA EVOLUÇÃO DOS INDICADORES POR EXERCÍCIO				
Indicadores	2018	2019	2020	2021
Alunos	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>CUSTO TOTAL ESTIMADO PARA O PROGRAMA</b>				R\$ 92.863.300,00

**Fonte:** PPA 2018-2021 do Município de São José do Norte

O valor zero para os indicadores apresenta a carência de estudo objetivando o planejamento para alcançar o índice futuro, relacionado a manutenção de alunos do ensino fundamental, neste programa em específico.

Como diretriz o plano apresenta no texto da lei que o institui ações voltadas a valorização do cidadão e do bem-estar social, e tal informação é confirmada ao analisar os programas desenvolvidos, em que a secretaria que apresenta um maior número de programas e ações é a Secretaria de Educação e Cultura, com 5 programas de um total de 27. Os programas não apresentam regionalização para o desenvolvimento dos programas.

Através dos dados apresentados é notório que o plano é carente de informações referente a um estudo prévio a elaboração do plano, assim como informações referente a metas e indicadores para munir os mecanismos de monitoramento e avaliação do Plano. Desta forma, o PPA do município de São José do Norte é frágil quando considerado um instrumento de Planejamento Estratégico.

#### São Lourenço do Sul

O Plano Plurianual 2018-2021 do município de São Lourenço do Sul é instituído através da Lei nº 3.752 de 31 de agosto de 2017, em que não traz em seus documentos a mensagem do chefe do executivo ou outra documentação com a função de realizar o diagnóstico do município, referente a descrição e análise da realidade do município no momento em que se deu o processo de elaboração do plano. O documento legal traz informações genéricas referente a definição de programas, ação, produto e meta, em que nenhuma delas traz detalhes específicos em que os programas foram destinados.

A lei é seguida do anexo I, no qual apresenta os programas do plano. A apresentação de cada programa é realizada através do nome do programa, do órgão responsável, objetivo, indicadores, as ações de cada programa, metas físicas e financeiras. O plano tem como anexo 52 programas, separados por secretarias, em que grande parte defini os objetivos de forma abrangente, os índices recentes e finais do PPA em 51 programas consta a expressão “em definição”, as metas físicas em grande parte das ações é definida pelo número 01 e as metas financeiras são valores constantes ou seguidos da mesma progressão, conforme é possível perceber na figura a seguir:

**Figura 28** – Programa do PPA 2018-2021 do Município de São Lourenço do Sul

PROGRAMA		Alimentando a Vida				
Órgão Responsável		Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Habitação				
Objetivo		Oportunizar qualidade nutricional às famílias socialmente vulnerabilizadas, através da produção e fornecimento de alimentos necessários a melhor qualidade de vida.				
Indicador de Programa		Índice Recente			Índice Final do PPA	
Em definição		Em apuração			Em apuração	
Dados Financeiros do Programa PPA/Ano		2018	2019	2020	2021	Total
		290.000,00	205.000,00	210.000,00	215.000,00	920.000,00
Identificação das Ações do Programa						
Tipo	Ação	Dados Financeiros da Ação/ Ano (em R\$)				
A	Implantar Sistema Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional	2018	2019	2020	2021	Total
		10.000,00	10.000,00	10.000,00	10.000,00	40.000,00
		Meta Física/ Ano				
		2018	2019	2020	2021	Total
		01	01	01	01	04
A – Atividade P – Projeto OE - Operação Especial		Produto: Sistema Implantado		Unidade de Medida: Unidade		
Tipo	Ação	Dados Financeiros da Ação/ Ano (em R\$)				
A	Auxiliar na Distribuição de Alimentos e Acompanhamento Sistemático às Famílias Beneficiadas.	2018	2019	2020	2021	Total
		20.000,00	20.000,00	20.000,00	20.000,00	80.000,00
		Meta Física/ Ano				
		2018	2019	2020	2021	Total
		01	01	01	01	04
A – Atividade P – Projeto OE - Operação Especial		Produto: Auxílio a Pessoas Beneficiadas		Unidade de Medida: Atividade		

**Fonte:** PPA 2018-2021 do Município de São Lourenço do Sul

Em relação às diretrizes do plano, por não estar expresso na lei que o institui, a análise foi realizada através da observação nos programas apresentados, a fim de entender quais os são dedicados maior relevância. Dentre os 52 programas apresentados, a Secretaria Municipal da Saúde e a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Habitação, ambas são responsáveis por dez programas. Desta forma, pode-se concluir que o plano apresenta como prioridades a valorização com cuidados da saúde da população e o cuidado com o bem-estar social. As ações contidas no plano são definidas por secretarias e não informações sobre a regionalização das mesmas.

Após a análise do plano do município de São Lourenço do Sul percebe-se a carência de informações relacionada ao caráter estratégico. A estrutura do plano não elucida a diretriz que a gestão seguiu e onde pretende chegar com os programas apresentados, não traz dados relacionado aos indicadores, metas abrangentes, impossibilitando com as informações apresentados a implantação eficiente de um sistema de monitoramento e avaliação do plano.

### Turuçu

O Plano Plurianual 2018-2021 do município de Turuçu é instituído através da Lei nº 1.297 de 11 de outubro de 2017, e da mesma foram que todos os planos apresentados anteriormente, não é acompanhado pela mensagem do chefe do executivo ou outra documentação com a função de realizar o diagnóstico do município. O documento legal é padronizado, muito semelhante aos demais, sem



trazer informações específicas, vinculada com a realidade do município. No site da prefeitura de Turuçu, na aba portal de transparência/contas públicas, são apresentados 7 documentos referente ao PPA 2018-2021, em que um é nomeado como PPA e os outros 6 são os anexos. Cada anexo consta um programa, com um órgão responsável.

O primeiro ponto a ser analisado é que o PPA 2018-2021 do município de Turuçu é composto por apenas 6 programas, em que são: Ação legislativa, Apoio administrativo ao poder executivo, Gabinete do Prefeito, Apoio administrativo à Secretaria Municipal de educação, Gestão Municipal de Saúde, Apoio administrativo à Secretaria Municipal de Agricultura, Obras, Urbanismo e Trânsito. Outro ponto interessante é que todos os programas têm como foco o apoio administrativo, ou seja, a gestão das secretarias, sem conter programas finalísticos. As ações da secretaria de educação, por exemplo, são: capacitação de servidores, manutenção e despesas com pessoal e encargos, aquisição de veículos e manutenção da secretaria com despesas gerais. Percebe-se que todas as ações são voltadas a manutenção das atividades da secretaria e não ao apoio específico no desenvolvimento da educação da população do município. A figura a seguir apresenta o programa mencionado:

**Figura 29** – Programa do PPA 2018-2021 do Município de Turuçu

PROGRAMA:		0002 - Apoio Administrativo ao Poder Executivo						
ÓRGÃO RESPONSÁVEL:		SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, CULTURA E TURISMO						
OBJETIVO:		Garantir o funcionamento das atividades de apoio administrativos de todos os órgãos da Administração Municipal. Garantir melhor qualidade no gasto público otimizando as tarefas executadas pela Administração Municipal.						
Indicadores do Programa		Índice recente			Índice Final PPA			
Não disponível								
Dados Financeiros (em R\$ 1,00)				2.018	2.019	2.020	2.021	TOTAL
<b>Total do Programa:</b>				509.000	609.000	566.000	595.000	2.279.000
TIPO	AÇÕES / PRODUTOS / FUNÇÃO / SUBFUNÇÃO	Unidade de Medida	ANOS	2.018	2.019	2.020	2.021	TOTAL
A	<b>Ação:</b> 2.008 - Capacitação de Servidores	Servidor	Meta Física	10	10	10	10	33.000
	<b>Produto:</b> Servidor Qualificado		Valor	5.000	8.000	10.000	10.000	
	<b>Função:</b> 12 - Educação							
	<b>Subfunção:</b> 128 - Formação de Recursos Humanos							
A	<b>Ação:</b> 2.009 - Manutenção da Despesa com Pessoal e Encargos da Secretaria	unidade	Meta Física	1	1	1	1	4
	<b>Produto:</b> Atividade Mantida		Valor	307.000	323.000	339.000	356.000	1.325.000
	<b>Função:</b> 12 - Educação							
	<b>Subfunção:</b> 122 - Administração Geral							
P	<b>Ação:</b> 1.007 - Aquisição de Veículo para SMEC	unidade	Meta Física		1			1
	<b>Produto:</b> Veículo Adquirido		Valor		70.000			70.000
	<b>Função:</b> 12 - Educação							
	<b>Subfunção:</b> 122 - Administração Geral							
A	<b>Ação:</b> 2.010 - Manutenção da Secretaria com Despesas Gerais	unidade	Meta Física	1	1	1	1	4
	<b>Produto:</b> Atividade Mantida		Valor	197.000	208.000	217.000	229.000	851.000
	<b>Função:</b> 12 - Educação							
	<b>Subfunção:</b> 122 - Administração Geral							

(\*) Tipo: P – Projeto A – Atividade OE – Operação Especial NO – Não-orçamentária

**Fonte:** PPA 2018-2021 do Município de Turuçu

Todos os programas contidos no PPA são carentes de informações, não apresentam indicadores, índice recente e final do PPA, todas as metas físicas são

representadas pela número 1, as metas financeiras apresentam variações e valores específicos. O PPA não traz em seu texto legal e em seus anexos quais as diretrizes do plano. Analisando os seis programas, é possível concluir que o plano tem um caráter procedimental, servindo apenas de cumprimento legal, com pouca relevância ao planejamento estratégico, trazendo como principal objetivo a manutenção das atividades de apoio administrativo das secretarias do município.

Todos os programas contidos no PPA são carentes de informações, não apresentam indicadores, índice recente e final do PPA, todas as metas físicas são representadas pela número 1, as metas financeiras apresentam variações e valores específicos. O PPA não traz em seu texto legal e em seus anexos quais as diretrizes do plano. Analisando os seis programas, é possível concluir que o plano tem um caráter procedimental, servindo apenas cumprimento legal, com pouca relevância ao planejamento estratégico, trazendo como principal objetivo a manutenção das atividades de apoio administrativo das secretarias do município.

#### **4.2 Resultados da análise estrutural**

Conforme já mencionado, a análise documental se deu através do acesso aos PPAs municipais disponíveis nos sites institucionais dos 17 municípios em questão. Conforme o Programa de Apoio à Elaboração e Implementação dos PPAs Municipais - 2014-2017 (BRASIL, 2013), assim como o manual de elaboração de planos plurianuais municipais (RIO GRANDE DO SUL, 2017), a documentação que compõe o PPA a ser apresentado a sociedade são a mensagem do chefe do executivo, a lei que institui o plano e os anexos. Dos 17 municípios analisados, apenas um (Jaguarão/RS) contém a mensagem do chefe do executivo em seu plano, porém, com função adversa. Neste caso, a mensagem do chefe do executivo teve a função de incentivar a população em participar do processo de elaboração do PPA 2018-2021, e não realizar avaliação da situação atual e as perspectivas para o futuro, como indicam os programas de apoio à elaboração do PPA.

##### **Diagnóstico Municipal**

Com relação ao diagnóstico municipal nenhum município apresenta em seus PPAs uma descrição e análise da realidade local, tampouco é citada a realização de um estudo prévio de diagnóstico socioeconômico e ambiental de modo a apoiar a elaboração do Plano, o que, conforme Lima (et al., 2020) pode representar uma

carência de qualificação dos processos de formulação e de desenho de políticas públicas do município. Conforme a tabela 4, em nenhum município contém a presença dos elementos essenciais para análise dos PPAs municipais.

#### Diretrizes

Ao analisar os planos pode-se constatar que há uma carência dessa informação entre os PPAs municipais dos municípios da região sul do Rio Grande do Sul. De 17 PPAs, apenas 6 municípios, que são eles – Jaguarão, Pedro Osório, Pelotas, Rio Grande, Santa Vitória do Palmar, São José do Norte - apresentam as diretrizes em suas leis que instituem os planos, sendo que boa parte delas se repetem literalmente.

Os outros 11 municípios não trazem em seus documentos que compõe seus PPAs, de forma explícita, as diretrizes seguidas na elaboração e implementação dos planos. A fim de não deixar uma lacuna no estudo, foram analisados os programas apresentados anexos aos PPAs dos municípios objetivando identificar os direcionamentos das ações propostas pelos executivos. A principal característica analisada foi a quantidade de programas por área em relação ao número total. Ao analisar observou-se que o município de Arroio do Padre, Arroio Grande, Canguçu, Cerrito apresentam o maior número de programas dedicados ao desenvolvimento agrícola local, talvez pelas características das atividades econômicas dos municípios. Os municípios de Chuí e Capão do Leão apresentam maior número de programas dedicado a educação; o município de Herval com maior número de programas voltado ao bem-estar social da população; o município de Morro Redondo maior número de programas dedicado a infraestrutura local; o município de Piratini com maior número de ações voltadas a cultura, desporto e turismo; o município de São Lourenço do Sul apresenta maior relevância aos programas voltados à saúde da população e o município de Turuçu, na descrição de cada programa, apresenta como texto padrão a gestão das secretarias e gabinete. Como pode ser percebido, são análises subjetivas, que não necessariamente indique qual as diretrizes dos governos, mas sim direcione em qual área os respectivos PPAs dedicaram o maior volume de programas.

No geral, todos os PPAs apresentam diretrizes, explícitas e implícitas, bastante abrangente, sem especificar de forma clara e objetiva, a conexão que há entre o projeto político do governo com o PPA. Há uma carência de informação que justifique

as diretrizes apresentadas, assim como, dados que comprovem que realmente estão seguindo o que apresentam através dos planos.

### Objetivos

Analisando este elemento estruturante, constatou-se que nenhum programa apresentou um objetivo específico. Em todos os planos analisados, nenhum trouxe de forma explícita o objetivo do plano, todos trazem o objetivo de cada programa. Dos 17 planos analisados, 10 apresentam os objetivos dos programas com informações abrangentes, muitas vezes muito semelhante ao nome do programa e a descrição. Estes que apresentaram alguma informação relacionada aos objetivos dos programas foi destacado na tabela 4 por conter parcialmente o elemento. Sete PPAs foram destacados como “não contém”, por conter na descrição dos programas espaços para apresentação dos objetivos, mas em grande parte estão em branco ou com a expressão “em definição”, e em outros casos não constam em sua apresentação nenhuma informação ou espaço dedicado a este elemento de análise.

Assim como no elemento estruturante analisado anteriormente, nenhum PPA traz de forma clara e completa o objetivo do plano e os objetivos de cada programa. Em razão dos planos não apresentarem objetivos específicos, assim como definições claras de cada ação, apenas com a leitura dos programas é bastante complexo interpretar o resultado esperado por programa e por cada ação apresentado.

### Metas

Como está descrito na tabela 2, há três níveis destacados para cada elemento estruturante. Nenhum anexo dos PPAs analisados foram classificados no qual contém o elemento estruturante, pois não apresentaram metas específicas para cada ação dos programas apresentados. Dos PPAs analisados, quinze municípios foram assinalados como “contém parcialmente”, por apresentar metas físicas e financeiras, muito embora, grande parte apresenta como meta o número 1 e metas financeiras com valores repetidos em cada ação. A meta física representada pelo número 1 é carente a fim de monitoramento e avaliação, pois, pode trazer questionamento quanto a prática de determinada ação. Por exemplo, o programa do PPA do município de São Lourenço do Sul, “Alimentando a vida” que tem por objetivo “... oportunizar a qualidade nutricional às famílias socialmente vulnerabilizadas através da produção e fornecimento de alimentos necessários a melhor qualidade de vida...” (figura 29). Este

programa traz como meta física o número 1 e como meta financeira para os quatro períodos do plano o valor de R\$ 10.000,00. Ao interpretar estas informações, pode-se concluir que a secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Habitação realizou em cada ano 1 ação no valor de R\$10.000,00. Mas o programa não traz claramente como esta ação será realizada, em quanta etapas, em qual região, população que espera alcançar. E este tipo de apresentação é o padrão em 11 PPAs analisados. Os outros dois planos analisados não trazem informações necessárias, a meta física ou a financeira, e no caso do município de Arroio Grande não apresenta nenhum dado referente a meta e indicadores.

As metas físicas e financeiras são informações de grande importância para servir de apoio aos instrumentos de monitoramento e avaliação do plano e conforme Lima et al. (2020) sua ausência sinaliza o quão limitados são os mecanismos de monitoramento e avaliação do PPA municipal.

#### Indicadores

Os indicadores são elementos de grande importância no qual identificará o resultado pretendido nas ações definidas em cada programa. Apenas quatro municípios (Arroio do Padre, Canguçu, Herval e Morro Redondo) foram destacados por conter o elemento essencial, em relação ao conteúdo dos indicadores pertencentes aos seus respectivos planos, em que estão representados respectivamente nas figuras 8, 9, 14 e 17. Estes PPAs apresentam informações específicas e detalhas relacionada a seus indicadores, índices atuais e pretendidos, o que demonstra que houve um estudo prévio a elaboração e implementação de seus planos. Seis municípios analisados foram destacados por conter parcialmente, em que trazem os indicadores pretendidos, porém, com valores abrangentes e com pouco valor a nível de interpretar o resultado esperado em cada ação. Pelotas, Rio Grande e São José do Norte trazem o espaço para indicadores, índices atuais e pretendidos, mas estão expressos para todo o período do PPA, sem desmembrar por ano a fim de auxiliar no acompanhamento das ações. Os restantes nove planos analisados foram destacados por não conter o elemento essencial, pois não apresentam alguma informação em relação aos indicadores utilizados para o acompanhamento dos planos. Assim como as metas, os indicadores são elementos de fundamental importância para o monitoramento e avaliação dos planos e sua ausência demonstra

a fraqueza que os planos possuem relacionado a ser um instrumento de planejamento estratégico.

### Regionalização

O último elemento estrutural analisado faz referência a delimitação espacial das ações propostas pelos planos. Apenas o município de Pelotas apresenta em seus programas a região em que cada ação será realizada, os demais planos não mencionam em nenhum espaço informações a respeito desse elemento.

A tabela 4, a partir da tabela 2, traz um resumo referente a análise dos elementos estruturais dos PPAs dos 17 municípios.

**Tabela 4** – Análise estrutural dos PPAs municipais

<b>Municípios</b>	<b>Diagnóstico municipal</b>	<b>Diretrizes</b>	<b>Objetivos</b>	<b>Metas</b>	<b>Indicadores</b>	<b>Regionalização</b>
Arroio do Padre:	Não Contém	Não Contém	Não Contém	Contém parcialmente	Contém	Não Contém
Arroio Grande	Não Contém	Não Contém	Não Contém	Não Contém	Não Contém	Não Contém
Canguçu	Não Contém	Não Contém	Contém parcialmente	Contém parcialmente	Contém	Não Contém
Capão do Leão	Não Contém	Não Contém	Contém parcialmente	Contém parcialmente	Não Contém	Não Contém
Cerrito	Não Contém	Não Contém	Não Contém	Contém parcialmente	Não Contém	Não Contém
Chui	Não Contém	Não Contém	Não Contém	Contém parcialmente	Não Contém	Não Contém
Herval	Não Contém	Não Contém	Contém parcialmente	Contém parcialmente	Contém	Não Contém
Jaguarão	Não Contém	Contém	Contém parcialmente	Contém parcialmente	Não Contém	Não Contém

Morro Redondo	Não Contém	Não Contém	Contém parcialmente	Contém parcialmente	Contém	Não Contém
Pedro Osório	Não Contém	Contém	Contém parcialmente	Contém parcialmente	Não Contém	Não Contém
Pelotas	Não Contém	Contém	Contém parcialmente	Contém parcialmente	Contém parcialmente	Contém
Piratini	Não Contém	Não Contém	Não Contém	Contém parcialmente	Não Contém	Não Contém
Rio Grande	Não Contém	Contém	Não Contém	Não Contém	Contém parcialmente	Não Contém
São José do Norte	Não Contém	Contém	Não Contém	Contém parcialmente	Contém parcialmente	Não Contém
São Lourenço do Sul	Não Contém	Não Contém	Contém parcialmente	Contém parcialmente	Não Contém	Não Contém
Santa Vitória do Palmar	Não Contém	Contém	Contém parcialmente	Contém parcialmente	Contém parcialmente	Não Contém
Turuçu	Não Contém	Não Contém	Não Contém	Contém parcialmente	Não Contém	Não Contém

Fonte: Elaboração própria a partir de Lima (et al., 2020)

Como é possível perceber, a situação referente aos elementos estruturantes presentes no documentos que compõe os PPAs municipais é bastante crítica, em que nenhum município apresenta em seus documentos todos os elementos estruturantes. Muito pelo contrário, nenhum PPA traz em seus documentos um diagnóstico situacional do município no qual foi embasado a elaboração dos planos. Tal ausência pode estar vinculada a apenas um município trazer a mensagem do chefe do executivo, esta, com função adversa do esperado. Pode ser visualizado na tabela 4 que a grande maioria dos elementos foram elencados como contém parcialmente, devido a inconsistência dos dados, com informações, apresentações, dados quantitativos e qualitativos com pouca representatividade, dados que são ininteligíveis

ao serem interpretados. O município que apresenta o maior número de elementos, contendo dois elementos e parcialmente outros 3 é o município de Pelotas, e o município que apresenta seus documentos em situação mais precária é o município de Arroio Grande, que não traz nenhum elemento estruturante em seu plano.

#### **4.3 Análise das respostas dos questionários**

A aplicação dos questionários aos 17 municípios que fazem parte do estudo se deu através de um contato inicial por telefone, buscado nos sites das Prefeituras. Após o primeiro contato, fez-se a apresentação prévia do estudo, informando a finalidade da pesquisa e solicitando o contato/e-mail do(s) responsável(is), assim como de secretaria(s) que atua(m) na elaboração e gestão dos PPAs desses municípios. Após obter-se os endereços eletrônicos dos responsáveis pela elaboração e gestão dos planos plurianuais, foi encaminhado o formulário eletrônico desenvolvido por meio do *Google forms* aos servidores.

A pesquisa foi iniciada no mês de dezembro de 2020 devido ao processo eleitoral e a troca de Prefeito(a) em 8 municípios (Arroio do Padre, Arroio Grande, Capão do Leão, Herval, Morro Redondo, Piratini, Rio Grande, Turuçu) dos 17 estudados. Com a troca da gestão haveria a possibilidade da troca dos servidores que atuam na elaboração e gestão do PPA, em razão disso que a aplicação foi iniciada em dezembro de 2020.

Através do email em que foi enviado o questionário eletrônico foi estipulado o prazo de 20 dias para que os respondentes preenchessem o questionário. Após esse período, foi esperado mais 20 dias, tendo obtido o retorno de 5 questionários respondidos (Arroio do Padre, Arroio Grande, Canguçu, Morro Redondo e Pelotas). Então novamente foi retornado as ligações aos 12 municípios que não responderam ao questionário, solicitando o preenchimento e informando a importância da participação desses para o resultado da pesquisa.

Há três situações que merecem destaque, relacionada a tentativa de contatar os atores participantes do processo de elaboração e gestão do PPA municipal. Após o segundo contato com um dos municípios que fazem parte do estudo, o servidor responsável pela elaboração e gestão do PPA, recusou a participação na pesquisa, justificando ser o único contador do município que tinha conhecimento em PPA e que estava encerrando as atividades de um exercício e teria que dar início ao



preenchimento dos documentos do próximo PPA, desta forma, não teria tempo para participar do estudo. Outra situação a ser mencionada foi quando um servidor responsável pela elaboração e gestão do PPA de um município negou-se a participar da pesquisa alegando que o processo de elaboração a cada quatro anos é sempre a mesma coisa, em que se pega os dados do PPA anterior, atualizam algumas informações, mas a base é sempre a mesma. Outro destaque foram as tentativas de contato com uma servidora, secretária de finanças de um município, afastada em licença maternidade, no qual nenhum outro servidor foi identificado para responder o questionário, justificando que a única servidora que detinha o conhecimento estaria em licença. Tais situações demonstram o quão está centrado a gestão do plano em servidores específicos.

Após os meses de dezembro de 2020, janeiro de 2021 e fevereiro de 2021, com recorrentes tentativas de retorno através de e-mails, contato telefônico, obteve-se, no total, o retorno de nove questionários respondidos pelos seguintes municípios: Arroio do Padre, Arroio Grande, Canguçu, Capão do Leão, Herval, Morro Redondo, Pelotas, Rio Grande e Turuçu.

Diante do exposto, justifica-se, em parte, o não retorno da totalidade dos questionários. Além disso, há de se considerar o período de Pandemia do novo coronavírus, Covid-19, em que, na maioria, os servidores estão trabalhando em *home office*, em que o acesso à essas pessoas foram dificultadas.

#### 4.3.1 Capacidade Estatal Administrativa

##### *Características dos Servidores que atuam na elaboração e/ou gestão do PPA Municipal:*

Ao discutir-se a capacidade estatal administrativa, convém apresentar inicialmente o perfil daqueles que atuam nos PPAs, seja em sua elaboração ou gestão, tendo em vista que a capacidade administrativa está vinculada a uma burocracia profissional dotada dos recursos necessários à condução coordenada das ações governamentais, envolvendo a qualificação dos servidores para elaborar e implementar suas políticas públicas (PIRES; GOMIDE, 2016; GOMIDE, 2016).

Nesse sentido, ao analisar os PPAs é relevante conhecer o corpo técnico envolvido nos Planos, de modo a compreender se, de fato, esses profissionais

refletem o que Paint e Pierre (2005) salientam como servidores com elevado grau de qualificação e comprometimento com as atividades públicas, o que está diretamente relacionado à capacidade administrativa desenvolvida na instituição em que atuam.

A pergunta preliminar tratou de conhecer o “setor/secretaria” e o município que o(a) respondente estava lotado(a). Embora tenham nomenclaturas distintas, eles estão alocados predominantemente em secretarias da fazenda municipais, atuando na área de contabilidade. O termo “fazenda” tem origem na colonização do Brasil, e trata-se de um termo português arcaico que designa coisas como riqueza, renda, dinheiro. Em Portugal há mais de 100 anos substituíram o termo por finanças, mas por aqui ainda perdura a nomenclatura. Geralmente essas secretarias são responsáveis pela fiscalização, arrecadação, pagamento, controle e contabilização de recursos públicos municipais. Neste estudo, apenas o servidor do município do Arroio do Padre está lotado em uma secretaria que engloba a área de administração e planejamento juntamente com as finanças e contabilidade. No caso específico desse município, o que justifica este servidor estar lotado nesta secretaria, é o fato de o município contar com cinco secretarias de áreas abrangentes.

No que tange à “formação”, dos nove respondentes, sete possuem cursos de pós-graduação em nível de especialização, sendo três desses na área de planejamento ou gestão. Dos nove, oito são graduados em ciências contábeis e um é graduado em administração e processos gerenciais.

Ainda referente à formação, sete dos nove respondentes afirmaram possuir Pós-Graduação a nível de especialização. Com relação à área em que realizaram suas especializações foram mencionadas as áreas de Controladoria e Finanças, Gestão pública, Contabilidade, Responsabilidade Fiscal e Gestão Estratégica de Custos. Como pode-se perceber, apenas um servidor possui especialização na área de Gestão, os demais são direcionados à área contábil. A área de formação dos servidores respondentes pode auxiliar a compreender as características dos PPAs elaborados pelos municípios em análise. Como pode-se perceber na tabela 4, na análise documental, os planos não apresentam, em sua grande maioria, os elementos estruturantes essenciais de um PPA. Elementos esses que servem de alicerce para tornar o plano um instrumento de planejamento estratégico para os gestores dos municípios. Os planos apresentados tem características de um instrumento orçamentário, com lançamento de receitas

previstas, alocadas por período de vigência do PPA. Isso pode ser justificado em razão da responsabilização de elaboração e/ou gestão do PPA ser de servidores com qualificação em áreas contábeis. Com relação à instituição na qual realizaram a especialização, todas são privadas, sendo informadas as seguintes: UNOPAR, UNINTER e UCPEL.

Quanto ao vínculo empregatício dos respondentes, seis são concursados e o regime de trabalho é estatutário; dois exercem um cargo comissionado, ou seja, de confiança, e o outro possui um contrato de trabalho temporário. Isso ratifica a predominância de servidores efetivos na participação do processo de elaboração e gestão do PPA, o que vai de encontro ao que Marengo e Strohschoen (2018) constaram em seu estudo, onde há maior probabilidade de encontrar cargos de confiança com menor escolaridade e servidores não concursados e com ensino fundamental ou médio nos municípios de pequeno porte. Neste estudo, dos 9 respondentes, 7 atuam em municípios de pequeno porte IBGE (2019). Portanto, neste caso específico, há prevalência da meritocracia na seleção dos servidores, o que pode refletir na capacidade estatal destes.

A média de tempo de trabalho nas prefeituras é de 9 anos, sendo que o mais recente está na prefeitura há dois anos com vínculo empregatício através de contrato de trabalho e o que possui mais tempo de serviço têm vínculo há 27 anos, com vínculo empregatício estatutário.

**Tabela 5** - Características dos servidores que participam da elaboração e/ou gestão do PPA Municipal

Município	Setor/secretaria	Formação	Graduação	Especialização na área de gestão	Instituição que realizou especialização em gestão	Vínculo empregatício	Tempo de trabalho na Prefeitura
Arroio do Padre	Secretaria de Administração, Planejamento, Finanças, Gestão e Tributos	Pós-Graduação - Especialização	Administração e Processos Gerenciais	Sim, Controladoria e Finanças	UCPEL	Cargo comissionado ou de confiança	8
Arroio Grande	Secretaria da Fazenda	Superior	Ciências contábeis	Não Possui	-	Concursado estatutário	27
Canguçu	Contabilidade/ Secretaria da Fazenda	Pós-Graduação - Especialização	Ciências Contábeis	Sim, especialização em Gestão Pública	UNOPAR	Concursado estatutário	11
Capão do Leão	Contabilidade, Secretaria Municipal de Finanças	Pós-Graduação - Especialização	Ciências Contábeis	Área da Contabilidade MBA em Contabilidade Pública e Responsabilidade Fiscal MBA em Gestão Estratégica de Custos	UNINTER	Concursado estatutário	3
Herval	Secretaria da Fazenda	Pós-Graduação - Especialização	Ciências contábeis	Não Possui	-	contrato	2
Morro Redondo	Contabilidade - Secretaria Municipal de Administração e Finanças	Pós-Graduação - Especialização	Ciências Contábeis	Não Possui	-	Concursado estatutário	9

Pelotas	Setor de Orçamento Secretaria Fazenda	Pós-Graduação - Especialização	Ciências Contábeis	Não Possui	-	Concursado estatutário	17
Rio Grande	Secretaria da Fazenda	Superior	Ciências Contábeis	Não Possui	-	Cargo comissionado ou de confiança	4
Turuçu	Contabilidade	Pós-Graduação - Especialização	Ciências contábeis	Não Possui	-	Concursado estatutário	6

**Fonte:** Elaboração própria

### *Servidores que atuam no processo de Elaboração do PPA*

Quanto ao “processo de elaboração do PPA”, de nove participantes, sete responderam que participaram do processo de elaboração do PPA na função de participante. Relacionado as atividades exercidas, foi mencionado elaboração do PPA, discussão de ações e metas, cálculos, audiências públicas, debates entre servidores da prefeitura.

No que tange ao tempo que os servidores participam na elaboração do PPA, o resultado revela que houve o envolvimento neste processo em média 6,5 anos. Posteriormente questionou-se quanto a atuar exclusivamente na elaboração do PPA, revelando que todos os participantes não atuam exclusivamente na elaboração do PPA, ou seja, todos os respondentes atuam em outras atividades além do processo de elaboração do PPA. Seis servidores respondentes afirmaram atuar em áreas relacionadas a contabilidade, finanças e há um município em que o servidor se envolve também com licitações e contratos. Este é caso específico do município do Arroio do Padre, em que há cinco secretarias com responsabilidade abrangente. Se tratando deste respondente, o servidor é secretário da secretaria de administração, planejamento, finanças, gestão e tributos. Nota-se também que é o único respondente com envolvimento na área de gestão, planejamento e não apenas contabilidade.

Com relação à gratificação recebida para atuar no processo de elaboração do PPA, todos os respondentes afirmaram não receber nenhum tipo de gratificação. Quanto a capacitação recebida para elaborar o PPA, cinco participantes afirmaram ter recebido capacitação. Quanto à instituição que realizaram suas capacitações para elaborar o PPA, todos mencionaram ter se capacitado em instituições privadas, sendo informadas as seguintes: DPM educação (<https://www.dpmeducacao.com.br>), IGAM - Instituto Gamma de Assessoria a Órgãos Públicos (<https://www.igam.com.br>), Delta Gestão Pública (<https://deltainf.com.br>). Este é um aspecto que chama atenção, pois embora o governo do Rio Grande do Sul ofereça aos municípios, através da Secretaria do Planejamento, Mobilidade e Desenvolvimento Regional e do Departamento de Planejamento Governamental, o Programa de Apoio à elaboração e à implementação do Plano Plurianual Municipal, os municípios não participaram de nenhuma qualificação ofertadas pelo estado. Demarco e Chieza (2015) realizaram um

levantamento dos 24 municípios capacitados pelo governo do estado através deste programa, no qual não consta nenhum dos 17 municípios que fazem parte da região imediata a Pelotas, o qual é o foco de estudo desta pesquisa. Tal constatação é confirmada por Papi et al. (2019) referente ao baixo alcance das ações de capacitação de servidores públicos municipais, voltadas a qualificar a elaboração e gestão dos PPAs, em comparação com as capacitações ofertadas por consultorias contratadas do setor privado.

No que tange às secretarias ou órgãos da Prefeitura envolvidos no processo de elaboração do PPA, dos sete participantes que afirmaram participar da elaboração do PPA, quatro responderam que todas as secretarias se envolvem na elaboração, enquanto 3 responderam haver participação das secretarias de administração e finanças. Esses três municípios que afirmaram que o PPA é elaborado apenas pela secretaria de administração e finanças, podem estar elaborando seus planos a partir de suas interpretações, sem trazer dados de outras secretarias e outras realidades, produzindo políticas públicas pouco abrangentes ou sem as informações adequadas às necessidades gerais

Com relação à utilização de algum tipo de diagnóstico, estudo ou banco de dados para auxiliar na elaboração do PPA, dos sete participantes do processo de elaboração, 5 afirmaram utilizar, enquanto 2 disseram não utilizar tal ferramenta. Dos participantes que afirmaram utilizar destas ferramentas, revelaram usar dados referente a planos anteriores, dados contábeis de estimativa de receitas e despesas, estes sendo o que chamaram de norteador para a elaboração do novo plano. Observa-se que a base para a elaboração dos planos está relacionada a planos anteriores, assim como estimativas contábeis, mas em nenhum momento os respondentes relataram realizar pesquisas visando elencar as carências, dificuldades que a população enfrenta, no qual os programas contidos no plano seriam uma das principais ferramentas que a gestão teria para servir de alicerce entre o problema e ação dedicada para seu enfrentamento. Nota-se também com isso a preocupação com o caráter contábil do plano, ao enquadramento de receitas, o que representa que o plano é uma continuidade de políticas públicas de gestões passadas, deixando de apresentar aspectos inovadores. Outro aspecto que merece destaque é que em nenhum momento mencionaram ferramentas de gestão, metodologias de análise

voltada a gestão públicas ou até mesmo contratação de consultorias privadas objetivando realizar um diagnóstico mais avançado voltado ao levantamento de dados sobre a realidade local, no sentido de conhecer as carências das regiões para o desenvolvimento de programas para esta finalidade. Tal percepção pode ser ancorada com o que traz a Tabela 4 – Presença dos elementos estruturantes essenciais para análise dos PPAs municipais – deste estudo, em que no elemento diagnóstico municipal, nenhum município apresentou diagnóstico em seus documentos que apresentam o PPA. Então de fato, torna mais coerente a percepção de que não foi realizado diagnóstico municipal para a elaboração dos PPAs em questão.

Rezende e Ultramani (2007) relatam que na administração pública municipal é fato que devido à carência de servidores qualificados envolvidos na área de planejamento, os planos municipais estão sendo entregues às empresas privadas através da contratação de consultorias. Relacionado a esse fato, foi questionado sobre a participação de consultorias no processo de elaboração do PPA, e contrariando ao estudo citado, apenas um participante afirmou ter a participação de consultoria no processo de elaboração, mencionando ser a instituição privada DPM educação – Consultoria. Tal fato pode não significar que as demais prefeituras possuem servidores capacitados a desempenhar esta tarefa, mas sim, estarem sendo elaborados por equipes com pouca qualificação na área de elaboração e gestão de planos, sem auxílio de profissionais externos, o que pode resultar em planos carentes de informações referente ao plano estratégico do governo local.

Ao ser tratado sobre as rodadas de discussão e organização do processo de elaboração dos PPAs municipais, houve variações entre as respostas. Dois participantes mencionaram que se deu através de reuniões internas com as secretarias e uma audiência pública ao final para a apresentação do plano. Outro participante informou que os secretários trouxeram as sugestões e junto com o Prefeito definiram as ações. Outro participante mencionou a participação dos concelhos municipais, com secretários e Prefeito. Um participante disse não saber responder por não ter participado das rodadas de discussões. Outro participante afirmou que se deu através de um portal on-line e através de audiências públicas. Por último, relacionado a esta questão, um participante afirmou que as conversas foram entre apenas duas pessoas, somente o Secretário de Finanças e o Contador, sem



debater com a sociedade. Nessa última resposta, pode-se perceber através do termo utilizado, uma insatisfação por parte do respondente, em que cita na resposta “apenas” e “somente”, o que considerando como rodadas de conversa, é pouco abrangente, ser realizada por dois servidores. O que se pode depreender com as respostas é a falta de padronização no processo de construção do Plano. Cada participante cita uma forma distinta de discussão e organização do processo. O plano, por trazer programas no qual há a pretensão de englobar todas as secretarias pertencentes a gestão municipal, não poderia ser tratado por secretarias específicas, assim como, a representação da sociedade deveria estar presente em todas as discussões.

O processo de elaboração do plano está incluído no planejamento municipal, nos quais são definidos os objetivos que buscam alcançar através de programas e suas ações. Mello (2018) relata sobre essas situações em que a um tempo atrás a administração pública concebia a função a servidores específicos como “os planejadores” agrupando-os em “unidades” ou “departamentos de planejamento”, sendo eles os responsáveis por definir o futuro das instituições. Porém, Mello afirma que atualmente é reconhecido que o planejamento não é uma tarefa fechada para “planejadores”, mas sim que tenha o envolvimento de todos os participantes, pertencentes a administração pública e a sociedade em geral, de modo a melhor alcançar o entendimento sobre qual rumo seguir e quais resultados esperar da ação empreendida. Assim é coerente afirmar que as rodadas de discussão e organização do processo de elaboração do PPA é ainda fechada a administração, principalmente focada em áreas responsáveis pelo orçamento, resultando em programas e ações carentes de informações, como o que traz a análise da tabela 4 deste estudo.

Outro ponto que merece destaque é a falta de padronização apresentada pelos planos, no qual é possível que esteja acontecendo devido à qualificação recebida pelos servidores, de sete participantes que afirmaram atuar na elaboração do PPA, 5 foram qualificados em instituições distintas, privadas, no qual não se tem a informação sobre o plano de ensino do curso, mas que há a possibilidade de que estas instituições estejam seguindo metodologias distintas. Tal padronização poderia ser alcançada se houvesse por parte dos órgãos federais e estaduais um movimento de capacitação a servidores públicos municipais. Como mencionado acima, o governo do estado do Rio

Grande do Sul ofereceu em 2013, o Programa de Apoio à elaboração e à implementação do Plano Plurianual Municipal, porém de todo o estado, houve a participação de 24 municípios (DEMARCO; CHIEZA, 2015). Perceba que a adesão ao programa é bastante baixa, no que resulta em planos elaborados e apresentados de formas distintas. Tal carência na apresentação dos planos dificulta até mesmo a comparação entre eles, da mesma forma prejudica a análise do seu conteúdo e a realização de estudos como este.

#### *Servidores que atuam na Gestão do PPA municipal*

Com relação à organização do questionário aplicado, construído através do *google forms*, as questões abordam às duas etapas do processo de construção dos PPAs: elaboração e gestão. Quando foi realizado o contato com os servidores dos municípios, buscou-se contatar o servidor que participou dos dois processos, porém, conforme será descrito a seguir, nem todos os respondentes participaram dos dois processos.

Então, quando perguntado aos respondentes sobre a participação na gestão do PPA municipal, dos nove participantes, três servidores afirmaram participar da gestão na função de “participante”. Com relação às atividades desenvolvidas na gestão do PPA municipal, foi mencionado a realização de controle e execução do plano, incorporando ações não previstas no início do plano, atualizações das receitas quando alteradas as previsões, assim como elaboração de memória de cálculo com base em números do setor contábil. Como pode-se observar, mesmo na gestão do PPA, os respondentes desempenham funções técnicas voltadas à contabilidade.

Quando perguntado se a Gestão do PPA é função exclusiva no seu cotidiano de trabalho, todos os participantes afirmaram não ser a única, assim como não recebem gratificações por desempenhá-las, tampouco participaram de capacitações relacionadas à gestão do PPA. As respostas deste item salientam a baixa capacidade administrativa, relacionada aos servidores que atuam na gestão do plano, que, embora estes servidores no início do questionário terem respondido possuir graduação e pós-graduação, a área de qualificação dos respondentes corresponde a área contábil e não gerencial.

Ao ser abordado sobre outra função que exerce na Prefeitura, um servidor respondeu ser Secretário Adjunto de Finanças e Tributos, o segundo respondeu que atua na área contábil e o terceiro respondeu Contadora Geral do Município. Através das respostas, fica evidente que o PPA é utilizado pelos municípios como um instrumento contábil, em que a gestão do plano é feita por servidores com formação e atribuições da área de contabilidade. Também salienta que a responsabilidade de gestão do plano está sendo alocada em secretarias responsáveis pelo orçamento público, mostrando que o PPA ainda não é reconhecido pelos gestores municipais como um efetivo instrumento de gestão e planejamento estratégico (PAULO, 2010).

Ao ser abordado sobre instrumentos de monitoramento periódicos do PPA, os três servidores afirmaram utilizar tais instrumentos. Foi solicitado maiores detalhes sobre e foi mencionado a utilização de planilhas “excel” de controle e “sistema”, em que as informações são adicionadas manualmente e atualizadas a cada nova previsão de receitas. O Excel ou Microsoft Excel é um aplicativo de criação de planilhas eletrônicas. Já o mencionado Sistema infere algo de sistema próprio ou licenciado para fins de controle e tratamento de dados, neste caso, voltado a gestão pública.

Com relação aos indicadores utilizados para o monitoramento do PPA, um servidor afirmou utilizar as metas estabelecidas no plano como principal indicador. Os outros dois disseram não realizar monitoramento através de indicadores. Após, foi abordado sobre a periodicidade deste controle e monitoramento do plano, em que um servidor afirmou ser anualmente, outro disse não saber como é realizada e o outro afirmou que o controle do plano é contínuo, e que cada ação executada é, primeiramente, avaliada como consta do PPA. Como pode-se observar, cada servidor mencionou uma forma diferente de monitoramento, em que apenas um utiliza um parâmetro de indicador, com periodicidade diferente para cada respondente, o que demonstra a limitação dos mecanismos de monitoramento e avaliação dos planos nos municípios em análise.

Ao ser questionado sobre os participantes do processo de controle e monitoramento, um servidor respondeu que os gestores e secretários se envolvem no processo, o segundo participante respondeu não ter conhecimento e o terceiro afirmou participarem os poderes executivo e legislativo. Observa-se, então, respostas

distintas, sem especificidade no seu conteúdo, sem distinguir secretarias específicas ou cargos dedicados à essa função.

A última questão sobre capacidade administrativa, envolvendo a gestão do plano, foi abordado sobre a forma que as informações referentes ao monitoramento e avaliação que são utilizadas na revisão do PPA. Um participante respondeu não saber responder, os demais afirmaram utilizar as informações para observar o nível de execução do plano, suas pendências, buscando qualificar os programas previstos e alterá-los sempre que possível. Como visto, são respostas vagas em que não deixa claro se de fato usam as informações ao longo da execução do PPA para avaliar seu curso, monitorar metas, indicadores, obter o alcance dos programas. Como foi possível perceber também nas últimas respostas é a inconsistências dos argumentos, um participante não soube responder às últimas três questões envolvendo o monitoramento e avaliação do plano. Com isso, pode-se constatar que o monitoramento é responsabilidade de um setor ou servidor específico, em que os demais participantes da gestão do plano não tem conhecimento, ou que, de fato, não há monitoramento e avaliação do plano. Neste sentido, comparando com a análise documental e os dados obtidos na tabela 4, é saliente que os elementos que alimentam as ferramentas de monitoramento e avaliação (metas e indicadores) estão apresentados nos planos de forma parcial, com informações de pouco valia para monitorar as ações constantes nos programas dos PPAs.

#### 4.3.2 Capacidade Político-Relacional

A criação de canais para consultas e deliberações sobre quais rumos as ações governamentais devem seguir, oportuniza e amplia a legitimidade da gestão, assim como fornece informações e parcerias de suma importância para o controle e monitoramento das políticas estabelecidas (PIRES E GOMIDE, 2016). O alcance a informações referente ao anseio social, carências e dificuldades enfrentadas, podem ser facilitados através da aproximação dos grupos sociais junto a gestão. Tais grupos podem ser representados por conselhos, reuniões públicas com representantes de entidades locais, assim como canais virtuais, com ampla divulgação a população. Com relação ao PPA, os canais de participação popular oportunizam a elaboração de programas, com ações voltadas diretamente aos problemas elencados pela

sociedade, assim, conforme Pires e Gomes (2016), traz legitimidade às ações do governo, da mesma forma, ampliando o sentimento de representatividade junto a gestão. Conforme Clemente (2011) a participação popular se tornou um mecanismo de gestão pública obrigatório, principalmente vinculado à gestão fiscal e aos diversos temas que o Estado julgar pertinente.

A capacidade político-relacional está diretamente ligada ao poder de penetração no seu território, vinculada a forma de alcançar diferentes grupos sociais e contar com instrumentos, instituições e organizações para a provisão de bens e serviços (EVANS, 1992; SKOCPOL E FINEGOLD, 1982, apud SOUZA, 2017). Corroborando, Pires e Gomide (2016) tratam da capacidade político-relacional, como as potencialidades do poder Executivo para atuar junto aos mais importantes grupos sociais envolvidos de forma direta e indireta, além de lidar com os conflitos gerados e a recepção de interesses variados.

Com o intuito de descrever o nível em que se apresenta a capacidade político relacional no processo de elaboração e implementação dos PPAs municipais, essa fase da pesquisa trouxe questões que tratou de saber sobre a participação da sociedade civil no processo de elaboração dos PPAs. Dos sete respondentes que afirmaram participar do processo de elaboração do PPA, quatro confirmaram haver a participação da sociedade através de audiências públicas, em que todos mencionaram que os principais grupos que participam são os conselhos municipais, três participantes afirmaram que as audiências públicas são abertas ao público em geral, um participante acrescentou que houve consulta através de um portal disponível no site da prefeitura, em que a sociedade apresentou sugestões para cada tema elencado no portal.

Buscando aprofundar um pouco mais sobre as audiências públicas realizadas no processo de elaboração dos PPAs, em pesquisa realizada nos sites das prefeituras dos dezessete municípios estudados, verificou-se que onze dos dezessete apresentam chamamentos e/ou editais para audiências públicas no processo de elaboração do PPA. Esses municípios são: Capão do Leão, Arroio Grande, Cerrito, Chuí, Jaguarão, Pedro Osório, Pelotas, Rio Grande, São José do Norte e São Lourenço do Sul. Algumas observações que merecem ser destacadas é que no site do município de Herval houve audiências públicas para discutir a Lei de Diretrizes

Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual, mas não houve audiências para discussão do processo de elaboração do PPA, sendo que essas duas Leis deveriam seguir os preceitos compostos no Plano Plurianual. O site da prefeitura de Rio Grande traz mais informações sobre os acontecimentos das audiências, mencionando que para elaboração do PPA foram realizadas audiências públicas em diversos bairros do município, agrupados em 11 regiões, além dos moradores de rua. Nessas audiências a comunidade pode votar nas áreas prioritárias, elegendo entre as cinco principais áreas de investimento, respectivamente: a saúde, a segurança pública, a educação, a infraestrutura e a limpeza urbana. O site do município de Santa Vitória do Palmar traz um edital informando a realização de 9 audiências públicas em bairros do município. O único PPA que traz em seu anexo a ata da audiência pública é o município de Pelotas, que relata sobre uma reunião presencial realizada no dia 8 de julho de 2017, na praça Antônio Cruz, no Bairro Perret, com representantes dos bairros e moradores locais.

Sobre as audiências públicas, Carvalho (2006), relata sobre o parágrafo único do Art. 48 da LRF em que realça a importância da participação popular e a realização de audiências públicas durante a elaboração e discussão do Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual, isso tudo assegurado mediante incentivo. Este pode ser um ponto relevante, o caráter legal da participação popular. Isso pode trazer algumas constatações acerca das audiências públicas mencionadas. O fato de apenas dois municípios mencionar a realização de mais de uma audiência pública (Santa Vitória do Palmar e Rio Grande), pode levar a interpretação que os demais realizaram apenas uma audiência em respeito às exigências legais, conforme o inciso I, parágrafo único, art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal, traz:

“incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).”

Com isso pode-se constatar que as audiências públicas mencionadas pelos respondentes, estejam sendo realizada, em sua maioria, por razão de cumprimento legal e não para trazer informações e enriquecer os programas dos PPAs dos municípios. Ainda cabe ressaltar que para um plano de duração de 4 anos, ser bastante rasa a realização de apenas uma audiência pública na fase de elaboração, considerando que o feedback da sociedade, conforme Pires e Gomide (2016), pode

ser uma fonte de informação muito importante para o aprimoramento de ações a fim de sanar problemas comuns aos grupos sociais. Cruz et al. (2002) salientam a necessidade de disciplinar a forma através da qual a participação popular será incentivada. O uso de ferramentas online pode ser um grande aliado para a participação popular, acompanhamento da execução de programas, tudo isso vinculada a transparência dos atos dos gestores municipais.

Ao relatar sobre o tratamento das informações trazidas pela sociedade civil, o modo que foram processadas e incorporadas ao processo de elaboração do PPA, três participantes afirmaram que a participação da sociedade não trouxe alterações ao PPA, enquanto um participante afirmou que houve algumas sugestões de conselhos municipais, entidades assistenciais e educacionais consideradas nas ações do PPA e os demais três participantes afirmaram que as informações foram colhidas, analisadas e o que foi possível o executivo atendeu. A partir das informações apresentadas, fortalece a possibilidade de que as audiências públicas são realizadas para cumprir um protocolo, para seguir os preceitos legais, mas que de fato, não são utilizadas para ampliar a gama de ações dos programas. Prux et al. (2012) seguem nesta linha quando afirmam em sua pesquisa que a participação popular nas audiências públicas não é um ponto forte, sendo necessário avançar na integração entre governo e sociedade, afim de alavancar a participação popular nas audiências públicas e enriquecer os debates.

Foi perguntado aos participantes se houve a participação da sociedade civil no monitoramento e avaliação dos PPAs municipais, um participante afirmou haver tal participação através de audiências públicas, enquanto os demais respondentes não souberam responder à questão. Observa-se o quão frágil é a participação da sociedade na gestão do PPA. Tal participação poderia enriquecer com dados os instrumentos de monitoramento e avaliação, elevar a percepção de alcance dos programas. Outro ponto que merece destaque é no texto do art. 48 da LRF, é mencionado sobre o "*incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de **elaboração e discussão dos planos***", mas não faz referência a participação popular durante a execução do plano, em trazer a sociedade para monitorar as metas a cada período, o alcance dos programas na vida da população. Tal relação ressalta que a participação popular apresentada pelas

gestões, através das audiências públicas, é um protocolo de cumprimento da legislação aplicada ao PPA.

Sobre o processo de tramitação/aprovação do PPA pelo legislativo municipal, e ainda sobre a ocorrência de consulta pública nesta etapa de elaboração, dois participantes não responderam à pergunta, um participante não soube confirmar se ocorreu audiência pública nessa tramitação, enquanto que os seis demais afirmaram ter ocorrido mais uma audiência pública sob a responsabilidade do legislativo. Com relação aos trâmites, todos responderam que o plano foi aprovado por parte do legislativo, no qual dois participantes afirmaram que houve emendas sugeridas pelos vereadores e acatadas pelo executivo no plano final. O processo de tramitação entre o executivo e legislativo pode ser um importante meio indireto de participação da sociedade no processo de aprovação do PPA, considerando que a participação da sociedade nas audiências públicas não traz alterações significantes nos planos, a população pode buscar tal representatividade através da câmara de vereadores. Para dar um pouco mais de profundidade no tema, foi buscado nos sites das câmaras de vereadores dos dezessete municípios, nas sessões de pesquisas, as palavras chaves “audiências públicas PPA” e “audiência pública plano plurianual”. Apenas os municípios de Capão do Leão e São Lourenço do Sul apresentam editais de convocação para audiência pública para discussão do PPA 2018-2021. O texto do edital da câmara de vereadores do município de São Lourenço traz termos que corroboram o que já foi mencionado anteriormente, que diz:

“A Câmara Municipal de São Lourenço do Sul, atendendo o disposto no artigo 8º, inciso IV da Resolução n.º 01/2001 e com fundamento no artigo 48, parágrafo único, I, da Lei Complementar n.º 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), e conforme disposto no art. 218, parágrafo único do Regimento Interno, através de sua Comissão de Orçamento, Finanças e Infraestrutura Urbana e Rural - COFIUR, comunica à comunidade lourenciana a realização de Audiência Pública, no próximo dia 15 de agosto de 2017, terça-feira, às 10h, no Plenário da Câmara Municipal, para apresentação e discussão do Projeto de Lei n.º 042/2017, que dispõe sobre o plano plurianual para o quadriênio 2018-2021 e dá outras providências.”

Perceba o termo “*atendendo ao disposto*”, no qual induz a interpretar que a audiência pública cumpre uma legislação e não que a audiência pública está sendo



realizada para obter da população ideias, sugestões, críticas com relação ao plano discutido. Com relação a esta carência de canais e estímulos para que sejam criados, Prux et al. (2012) trazem que a discussão dos problemas enfrentados e os programas a serem desenhados, com o uso de audiências públicas, com a participação de diversos atores sociais, políticos, trazem resultados mais ricos, pois permite que sejam discutidos a partir de diferentes perspectivas, ampliando as fontes de informações referente aos diversos problemas. Assim, a carência dos canais de participação com a sociedade civil, refletem diretamente na qualidade dos planos, pois a fonte de informações no qual são elaborados é limitada ao levantamento realizado pelo executivo e legislativo, o que nem sempre resultará em programas dedicados aos problemas sociais.

## **5. RECOMENDAÇÕES A PARTIR DA ANÁLISE DOS RESULTADOS**

Em atendimento ao caráter profissional e aos regramentos do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública - PROFIAP, se faz necessário a apresentação de uma proposta de intervenção. Este estudo traz em seu apêndice B um relatório técnico com a pretensão de trazer algumas recomendações a partir das carências identificadas nesta pesquisa.

O PPA como instrumento de planejamento estratégico deveria trazer elementos de apoio à gestão, visualizando alcançar os objetivos aceitos, assim como resolução de problemas, trazidos pela sociedade.

Através da análise documental dos PPAs dos 17 municípios que fazem parte desta pesquisa, foi possível perceber que os planos são muito carentes enquanto sua apresentação e conteúdo, representando uma situação crítica.

Os planos são apresentados pelos municípios de diversas formas, como nos municípios de Morro Redondo e Piratini que apresentam respectivamente 17 e 15 documentos para serem seus PPAs. Estas apresentações variadas dificultam a interpretação aos documentos, prejudicando o acompanhamento pelas partes interessadas. Outro ponto com relação à apresentação dos planos é a indisponibilidade de acesso, em que municípios apresentam apenas a lei que instituiu o PPA em seus sites, sem apresentar os anexos ou que os PPAs estão disponíveis

apenas no site da câmara legislativa do município, o que demonstra um desinteresse da gestão em publicizar seus atos.

Com relação ao conteúdo, os planos proporcionam limitações de informações, em que nenhum dos planos analisados apresentaram todos os elementos estruturantes. Com relação aos documentos fundamentais para apresentação do PPA, conforme Rio Grande do Sul (2017), apenas o município de Jaguarão apresenta em seu PPA a mensagem do chefe do executivo, porém, com função adversa ao esperado. A ausência deste documento pode ter refletido na não apresentação do diagnóstico municipal, em que nenhum município apresentou esse elemento em seus planos plurianuais, representando uma carência no processo de formulação dos programas que compõe o plano, ou ocultação de informação, deixando uma lacuna ao apresentar as fontes usadas para o desenvolvimento de políticas públicas e afetando diretamente os programas dos planos plurianuais.

Outro elemento que apresenta carências são as diretrizes, em que nesta análise documental estão caracterizadas por conter informações bastantes abrangentes, sem trazer especificações referente aos municípios. Apenas os municípios de Jaguarão, Pedro Osório, Pelotas, Rio Grande, Santa Vitória do Palmar e São José do Norte apresentam as diretrizes em suas leis que instituem os planos, sendo que boa parte delas se repetem de forma literal. Esta característica é encontrada em todas as leis que institui os PPAs municipais analisados. Seguem um padrão na escrita, com muita semelhança entre os artigos, sendo possível afirmar que a equipe de um município utiliza as leis dos municípios vizinhos como base para elaboração de seus planos. Como mencionado, as 6 diretrizes apresentadas são exatamente iguais. Cada município tem suas carências, peculiaridade, como é possível apresentar exatamente as mesmas diretrizes para elaborar seus planos? Essa característica demonstra a pouca atenção dada a esse elemento por parte dos municípios, e até mesmo, a desqualificação da equipe para apresentar este elemento.

Os elementos que deveriam constar nos anexos dos planos, vinculados aos programas, sendo eles, objetivos, metas, indicadores e regionalização, apresentam muitas variações enquanto seus conteúdos. Há objetivos com pouca descrição, ou nenhuma, tendo definições muitas vezes com o mesmo nome do programa, sendo pouco conclusivo. As metas são apresentadas parcialmente, sem profundidade e de

difícil compreensão. Boa parte dos planos apresenta o número 1 como meta para cada ação. Interpretando literalmente, entende-se que determinados programas terão uma ação por período. Assim como os indicadores, apenas quatro municípios apresentam em seus planos indicadores com índices atuais e índices futuros. O restante ou está em branco o espaço destinado a essa informação, ou com o termo “em definição”, ou com informações adversas a esse elemento, como conceitos qualitativos. Essas características podem representar que as equipes responsáveis pelos planos não detenham ferramentas e informações suficientes para monitorar e avaliar seus planos. Tal constatação é embasada nas condições no qual são apresentadas as estruturas dos planos, principalmente quando analisado os programas, transparecendo a baixa importância dada a cada elemento como fonte de informação aos instrumentos de monitoramento e avaliação, aos canais de comunicação utilizado pela sociedade, a frequência destas comunicações, assim como para acompanhar o alcance e o resultado dos programas.

Através do questionário, é constatado que os servidores envolvidos na elaboração e gestão do PPA estão vinculados a área contábil, como secretaria da fazenda, finanças, contabilidade e orçamentária. Suas qualificações são também da área contábil, assim como os que possuem especializações estão vinculados a esta área. Também mencionam ser formados por equipes ad hoc, que não recebem gratificação para atuar no processo de elaboração e gestão do plano, e a não participação em cursos oferecidos pelo estado. Outro ponto que merece destaque é a inconsistência relacionada aos métodos de monitoramento e avaliação.

Com relação à participação da sociedade na elaboração e gestão do plano, foi constatado que ocorreu apenas uma audiência pública na fase de elaboração do plano, inexistindo um canal de comunicação com a sociedade para o acompanhamento das ações realizadas durante o período de quatro anos de vigência dos planos.

A partir das carências apresentadas na análise dos resultados foram apresentadas algumas recomendações. A primeira dela está direcionada ao reconhecimento do PPA como um instrumento de gestão pública, no qual todo o poder executivo municipal deve ter conhecimento e envolvimento em suas articulações. Apesar de o PPA servir de base para a elaboração das legislações que regem o

orçamento público, ele não é um instrumento orçamentário. O que prova tal argumento é que ele é caracterizado por ser estruturado por elementos que o tornam um instrumento de planejamento. Na análise documental foi diagnosticado que embora os planos apresentem os elementos estruturantes, como objetivos, metas e indicadores, estes trazem um conteúdo pífio para ser utilizado como fonte de informações para os mecanismos de monitoramento e avaliação. Da mesma forma, foi constatado que o PPA é elaborado e gerido por equipes técnicas do setor de contabilidade, que embora qualificados, efetivos, executam suas ações com foco no orçamento, visando a elaboração da LDO e a LOA. Esse fato pode estar acontecendo devido à cultura da gestão pública em que o PPA ainda não foi reconhecido como um instrumento de planejamento e gestão estratégica.

Deste modo, a equipe envolvida no processo de elaboração do PPA deve ser constituída por membros das principais secretarias da prefeitura, como educação, saúde, cultura, segurança, para que a fonte no qual os programas são elaborados englobem as perspectivas das diversas áreas, e não estar centrado na área de contabilidade das prefeituras.

Outra recomendação é o investimento e incentivo em capacitação aos servidores públicos municipais, vinculado a desenvolver capacidades voltadas ao planejamento público, o que poderá refletir no aprimoramento do processo de elaboração e gestão do PPA. Foi constatado na pesquisa que os servidores estão realizando suas capacitações em instituições privadas, mesmo o estado do Rio Grande do Sul desenvolvendo um curso, através da SEPLAG, de capacitação aos servidores municipais. Demarco e Chieza (2015) apresentam a relação dos municípios capacitados e nenhum município envolvido na pesquisa realizou tal capacitação, o que pode justificar algumas carências apresentadas pelos PPAs, como a falta de padronização na apresentação dos planos e as metodologias utilizadas para sua elaboração. Além dos técnicos responsáveis pela elaboração e gestão dos planos, os chefes do executivo, como prefeito e os principais secretários deveriam também participar destes cursos oferecidos pelo estado com o intuito de reconhecer o PPA como um instrumento de planejamento estratégico, assim, delegando funções para suas equipes, visando a elaboração de um plano com vínculo político e gerencial.

O relatório técnico traz também como recomendação que o PPA seja utilizado como um instrumento de prestação de contas à sociedade. O PPA, além de ser um instrumento de planejamento estratégico, deve ser uma espécie de portfólio da gestão pública municipal. O plano tem vigência de quatro anos, assim, a cada ano, o poder público deveria utilizar um de seus canais de comunicação, como a audiência pública, na modalidade presencial ou virtual, para apresentar quais foram suas ações durante o ano, quais os resultados alcançados através da execução das ações previstas nos programas constantes no PPA. Por isso a importância dada a existência aos elementos estruturantes na elaboração do plano. O plano tendo programas com objetivos bem definidos, metas de fácil interpretação para cada ação e indicadores, no final de cada ano, a gestão municipal poderia realizar uma prestação de contas à sociedade de suas ações. Com isso aproximando a sociedade à gestão pública e oportunizando a participação em decisões, e ainda, controlando alguma possível pressão popular, apresentando as dificuldades enfrentadas e as possíveis ações desenvolvidas para elevar a qualidade de vida da população. Além disso, tal “prestação de contas” serviria para acompanhar os programas e corrigir as ações inesperadas, fazendo com que aumente a eficiência e eficácia dos programas.

A última recomendação é direcionada em tornar a apresentação do PPA mais atraente a população. Para dar maior acessibilidade e visibilidade ao plano, sua apresentação deveria se dar em um documento único, organizado, com linguagem acessível, com imagens, gráficos, para que os membros da sociedade interessados e sem conhecimento técnico, possa interpretar as ações dos programas, os objetivos, e os resultados esperados para cada ação. Ainda vinculado a apresentação e ao conteúdo, o governo federal, com o apoio dos governos estaduais, deveria regulamentar a elaboração dos PPAs, assim como fiscalizar, desta forma, padronizando a apresentação dos planos, organizando os programas e ações, junto com a possibilidade de alinhar alguns programas federais como educação, saúde e assistencialismo, no qual os municípios se tornam provedor das principais políticas públicas à sociedade.

Através da análise documental foi percebido diversas formas de apresentação do PPA. Casos em que o plano está disponível apenas no site da câmara dos vereadores, em outras situações consta apenas a Lei que instituiu o PPA, sem os anexos; há situações que o plano apresentado é composto por 17 documentos,

nomeados de formas diversas como “planilhas 2018”. Estas situações acabam afastando a sociedade de buscar informações referente às ações dos governos locais e suas pretensões para o desenvolvimento da região.

A partir das recomendações apresentadas, investindo tempo e recurso na qualificação dos servidores para atuar com o PPA como um instrumento de gestão e também de prestação de contas, refletindo na aproximação da sociedade com a gestão, poderá resultar no aumento das capacidades estatais administrativas e político relacional da região, elevando assim as qualidades das equipes técnicas e a disponibilidade de canais de comunicação com a sociedade, além de aumentar a eficácia das ações desenvolvidas, com a melhorar aplicação dos recursos humanos, financeiros e materiais.

O relatório técnico é apresentado de forma mais detalhada no apêndice B desta dissertação.

## **6. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Esta pesquisa de caráter qualitativo, exploratório e descritivo teve como principal objetivo realizar um estudo multicase acerca do planejamento governamental utilizando os Planos Plurianuais como *proxy* para observar as capacidades estatais administrativa e capacidades político relacional dos municípios gaúchos, através da análise do processo de elaboração e gestão do Plano Plurianual 2018-2021 de 17 municípios da região sul do estado do Rio Grande do Sul. A relevância do tema partiu do questionamento referente ao nível de capacidades estatais que os municípios apresentam a partir do processo de elaboração e gestão de seus planos plurianuais.

A análise dos PPAs municipais partiu do pressuposto que os documentos apresentados pelas prefeituras, são frutos de um trabalho desenvolvido por sua equipe técnica vinculada à gestão, assim como com a participação da sociedade. Assim sendo, as características apresentadas pelos documentos revelam as capacidades estatais administrativa e político relacional dos municípios.

Porém, através da análise documental dos PPAs dos 17 municípios que fazem parte desta pesquisa, foi possível perceber que tal situação não se concretiza. Analisando foi percebido que os planos são muito carentes enquanto sua

apresentação e conteúdo, representando uma situação crítica com relação a suas capacidades administrativas. Nenhum dos planos analisados apresentaram todos os elementos estruturantes, o que pode representar uma deficiência técnica referente a qualificação do corpo burocrático responsáveis pela elaboração e gestão do plano.

Com relação aos documentos fundamentais para apresentação do PPA, apenas o município de Jaguarão apresenta em seu PPA a mensagem do chefe do executivo, porém, com função adversa ao esperado. A ausência deste documento pode ter refletido na não apresentação do diagnóstico municipal, em que nenhum município apresentou esse elemento em seus planos plurianuais, representando uma carência no processo de formulação, ou ocultação de informação, deixando uma lacuna ao apresentar as fontes usadas para o desenvolvimento de políticas públicas e afetando diretamente os programas dos planos plurianuais.

O segundo elemento analisado foram as diretrizes apresentadas pelos planos, no qual nesta análise documental estão caracterizadas por conter informações bastantes abrangentes, sem trazer especificações no qual caracterizam os municípios. Apenas seis municípios apresentam as diretrizes em suas leis que instituem os planos, sendo que boa parte delas se repetem literalmente. Esse padrão na escrita foi uma característica encontrada em todas as leis que institui os PPAs municipais analisados. As fragilidades encontradas no diagnóstico municipal e na apresentação das diretrizes, representam a baixa sustentação na construção dos programas, por não trazer a fonte de informação em que foram criados.

Os elementos que deveriam constar nos anexos dos planos, vinculados aos programas, sendo eles, objetivos, metas, indicadores e regionalização, apresentam muitas variações enquanto suas apresentações. Há objetivos com pouca descrição, ou nenhuma, tendo definições muitas vezes com o mesmo nome do programa, sendo pouco conclusivo. As metas são apresentadas parcialmente, sem profundidade e de difícil compreensão, assim como os indicadores, apenas quatro municípios apresentam em seus planos indicadores com índices atuais e índices futuros. O restante ou está em branco o espaço destinado a essa informação, ou com o termo “em definição”, ou com informações adversas a esse elemento, como conceitos qualitativos. Essas características representam que as equipes responsáveis pelos planos não detenham ferramentas e informações suficientes para monitorar e avaliar

seus planos. Tal constatação poderá refletir diretamente na baixa capacidade administrativa e político relacional apresentada pelos burocratas, no sentido de que o município não utiliza o PPA como um instrumento de planejamento municipal.

A conclusão deste estudo corrobora com o apresentado por Lima et al. (2020) em que buscou descrever as capacidades estatais a partir da análise dos PPAs nos municípios da região metropolitana de Porto Alegre (RMPA), no qual as carências documentais refletiram na baixa qualidade das burocracias instaladas, referente a área de planejamento municipal. As características dos planos analisados também se aproximam do que é apresentado pela literatura, relacionado a baixa eficácia dos PPAs municipais (OLENSKI, 2017; PAULO, 2010).

Também foi aplicado um questionário buscando descrever e observar as capacidades estatais administrativas e capacidades político relacional. Com as respostas foi possível constatar que os PPAs estão centrados em áreas contábeis, sem a menção de servidores da área de planejamento envolvidos na elaboração e gestão do plano, demonstrando que o PPA ainda é um instrumento orçamental. Também foi diagnosticado que as equipes envolvidas no processo de elaboração e gestão do PPA são equipes Ad Hoc, não recebem gratificação para atuar e realizaram capacitações para atuar no processo de elaboração em instituições privadas. O fato de ser equipes ad hoc pode resultar no baixo comprometimento com a gestão do plano, pois, após realizar a tarefa de elaborar o plano, deverá retornar a suas atividades normais e a gestão do plano pode ficar em segundo plano. As capacitações serem realizadas em instituições diversas, pode justificar a baixa padronização apresentada pelos planos.

Relacionado à capacidade político relacional foi constatado que o único canal de participação popular em 16 municípios são as audiências públicas. Apenas o município de Pelotas apresentou um canal online de participação popular. Em 15 municípios, por não apresentar dados que leve a crer ao contrário, é entendido que se realizou apenas uma audiência pública, e com base nas respostas, são audiências informativas, com pouca validade nas construções dos planos. Referente a isso, merece destaque a quantidade de audiências públicas. Para um plano com programas que afetam toda a sociedade para um período de quatro anos, ter apenas uma audiência pública, leva a interpretação que esteja acontecendo apenas para



cumprimento da legislação vigente. Desta forma, é possível concluir que os 17 municípios observados e descritos, apresentam uma baixa capacidade estatal político relacional em seu processo de elaboração e gestão dos seus planos.

Ainda foi verificado que o tamanho do município, dentre os estudados, não influenciou no resultado. Ou seja, que tanto os municípios de pequeno porte, quanto os maiores, como Pelotas e Rio Grande, apresentam as mesmas carências, sendo elas documentais e técnicas. Pode-se concluir que mesmo com as transferências de responsabilidade aos entes subnacionais para elaborar e gerir seus planos, essas não foram observadas nos 17 municípios da região. Acredita-se que o principal motivo é a falta de atenção ou interpretação conceitual por parte dos gestores públicos municipais voltada aos planos plurianuais, ainda os considerando como instrumentos orçamentários.

Os resultados desse estudo foram limitados devido às características dos documentos identificados nos sites das prefeituras, como a falta de padronização, a apresentação incompleta, dificultando o acesso e análise dos mesmos. Do mesmo modo, a experiência no momento do envio do questionário demonstrou o quanto é difícil abordar sobre o PPA com os técnicos envolvidos nas prefeituras, em que foi dificultado o contato com os servidores e até mesmo a recusa em participar da pesquisa. Ainda, o momento atual de pandemia, devido ao Coronavírus, o acesso aos participantes foi bastante limitado, restringindo à pesquisa ser desenvolvida através da aplicação de um questionário de forma virtual.

As sugestões para pesquisas futuras estão relacionadas a ampliação da amostra, a replicação do estudo em outros municípios, comparando os resultados, ter um contato direto com os participantes, através de entrevistas semiestruturadas visando aprofundar o conhecimento sobre a realidade dos servidores que atuam no processo de elaboração e gestão do Plano Plurianual municipal.

Espera-se que este estudo possa proporcionar algumas implicações práticas, assim como despertar o interesse por gestores públicos e acadêmicos sobre o tema para que possa resultar em mudanças nesse cenário apresentado.

Ainda assim, como resultado desta pesquisa, foi construído um relatório técnico, trazendo recomendações voltadas a elaboração de planos plurianuais,

salientando os pontos chaves para elaboração dos planos plurianuais, a relevância dos elementos estruturantes essenciais, assim como, os documentos exigidos legalmente, suas funções e relações com os elementos estruturantes. Tal relatório será enviado aos participantes da pesquisa como forma de reconhecimento de suas participações, assim como aos demais que não retornaram o questionário. Assim, espera-se conscientizar, ou alertar sobre o cenário apresentado e uma possível mudança na gestão pública municipal.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUIAR, Rafael Barbosa de; LIMA, Luciana Leite. Capacidade estatal: definições, dimensões e mensuração. **Bib: revista brasileira de informação bibliográfica em ciências sociais**. São Paulo, SP. N. 89 (ago. 2019), p. 1-28, 2019. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/199696>. Acesso em: 22/03/2021

BARDIN, Louise. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70. 2011.

BERTONCELO, Edson Ricardo Emiliano. Revisitando os estudos de desenvolvimento. **BIB, São Paulo**, n. 71, p. 95-122, 2011. Disponível em: <https://anpocs.com/index.php/bib-pt/bib-71/8359-revisitando-os-estudos-do-desenvolvimento/file>. Acesso em: 13/03/2021

BIELSCHOWSKY, Ricardo; BRASILEIRO, Pensamento Econômico. o ciclo ideológico do desenvolvimentismo-1930-1964 Rio de Janeiro. **Ed Contraponto**, 2004.

BORGES, André. Democracia vs. eficiência: a teoria da escolha pública. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, p. 159-179, 2001. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/57jt5sMvj6rmZfCPv3kcc7b/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 25/03/2021

BRASIL. **Almanaque do Planejamento**: para entender e participar. Brasília : SGPR, MP. 2013. 27 p. Disponível em: [https://issuu.com/secretariageralpr/docs/121107\\_almanaque\\_do\\_planejamento](https://issuu.com/secretariageralpr/docs/121107_almanaque_do_planejamento). Acesso em: 22/01/2021.

\_\_\_\_\_. **Constituição** (1988). **Constituição** da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado **Federal**: Centro Gráfico, 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 20/12/2020.

\_\_\_\_\_. Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)>.

\_\_\_\_\_. PORTARIA No 42, DE 14 DE ABRIL DE 1999. Disponível em: [http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-1999/Portaria\\_Ministerial\\_42\\_de\\_140499.pdf](http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-1999/Portaria_Ministerial_42_de_140499.pdf). Acesso em: 30/01/2021.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Plano Plurianual 2016-2019: Mensagem Presidencial. Brasília, 2015. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/arquivos/planejamento/arquivos-e-imagens/secretarias/arquivo/spi-1/ppa-2016-2019/ppa-2016-2019-ascom-3-1.pdf>. Acesso em 30/01/2021

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Programa de Apoio à Elaboração e

Implementação dos PPAs Municipais - 2014-2017 - Agendas de Desenvolvimento Territorial. 2013. Disponível em:

[https://bibliotecadigital.seplan.planejamento.gov.br/bitstream/handle/iditem/398/ADT\\_Guia\\_Elab\\_PPA\\_Municipal.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://bibliotecadigital.seplan.planejamento.gov.br/bitstream/handle/iditem/398/ADT_Guia_Elab_PPA_Municipal.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Acesso em: 18/01/2021

CARDOSO JR, José Celso; GIMENEZ, Denis Maracci. Crescimento econômico e planejamento no Brasil (2003-2010): evidências e possibilidades do ciclo recente. **A Reinvenção do Planejamento Governamental no Brasil**, v. 4, 2011. Disponível em:

[https://aedmoodle.ufpa.br/pluginfile.php/203161/mod\\_forum/attachment/308541/Curso%20livro\\_dialogosdesenvol04Planejamento.pdf#page=338](https://aedmoodle.ufpa.br/pluginfile.php/203161/mod_forum/attachment/308541/Curso%20livro_dialogosdesenvol04Planejamento.pdf#page=338). Acesso em: 22/02/2021

CARVALHO, Jonison Barroso. Transparência na gestão fiscal. **Veritas: Revista Científica Multidisciplinar da Faculdade Boas Novas (FBN)**, n. 2, 2006.

CINGOLANI, Luciana. The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures. 2013. Disponível em: <https://collections.unu.edu/view/UNU:40>. Acesso em: 25/03/2021

CLEMENTE, Augusto Junior. **Democracia deliberativa e esfera pública: a experiência das audiências públicas de Curitiba**. 2011. Tese de Doutorado. Dissertação. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política-Universidade Federal do Paraná. Curitiba. Disponível em:

<http://www.cienciapolitica.ufpr.br/ppgcp/dissertacoes/>. Acesso em: 09/09/2021

COUTO, Leandro Freitas. A evolução do Plano Plurianual e as visões em disputa para o planejamento governamental. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**. Vol. 4, nº2. Brasília: Assecor, 2014.

COUTO, Leandro Freitas; CARDOSO JÚNIOR, José Celso. **Relações oblíquas entre planejamento e orçamento no Brasil pós CF-1988: trajetória dos planos plurianuais (PPA) e o esvaziamento do PPA 2020-2023**. p.48. Planejamento, orçamento e sustentabilidade fiscal / organizador: Márcio Gimene. - 1.ed. - Brasília : Assecor, 2020.

CRUZ, Flávio da. et al. **Lei de Responsabilidade Fiscal comentada: Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, modelos dos relatórios exigidos pelas Portarias nos. 559/01 e 560/01 da Secretaria do Tesouro Nacional aplicáveis aos Municípios, aos Estados e à União**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2002.

DA SILVA, Lucas Braga; DE AZEVEDO ALMEIDA, Lia. Capacidades estatais e a implementação de políticas públicas: uma análise da agenda recente de pesquisa. **RP3 - Revista de Pesquisa em Políticas Públicas**, [S. l.], n. 2, 2020

DE AZEVEDO, Ricardo Rocha; DE AQUINO, André Carlos Busanelli. O planejamento em municípios de pequeno porte em São Paulo. **Revista de Contabilidade e Organizações**, v. 10, n. 26, p. 63-76, 2016. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/2352/235245929007.pdf>. Acesso em: 15/03/2021

DEMARCO, Diogo Joel et al. Um balanço do projeto de capacitação EAD em planejamento estratégico municipal e desenvolvimento territorial. **Gestão pública, município e federação [recurso eletrônico]**. Porto Alegre: UFRGS, 2015. p. 55-74, 2018. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/214520/001082174.pdf?sequence=1>. Acesso em: 18/04/2021

DEMARCO, Diogo Joel. Um balanço do programa nacional de formação em administração pública (PNAP) como estratégia de fortalecimento da gestão pública: o caso da escola de administração da UFRGS. 2013. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/174465/001064761.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 15/04/2021

DEMARCO, Diogo Joel; CHIEZA, Rosa Angela. Pesquisa de desenvolvimento de metodologia de avaliação do alinhamento do PPA municipal e aplicação ao caso sul-riograndense: relatório de pesquisa. 2015. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/147261>. Acesso em: 10/02/2021

DEMARCO, Diogo Joel. Gestão pública, município e federação. Porto Alegre. Editora da UFRGS/CEGOV, 2015. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/131065/000980624.pdf?sequence=1>. Acesso em: 12/01/2021

DEMARCO, Diogo Joel; PAPI, Luciana Pazini; LIMA, Luciana Leite. A crescente complexificação das sociedades contemporâneas e a multiplicidade de problemas sociais por elas engendrados demonstram como a função do planejamento governamental é fundamental para enfrentar tais problemas nos dias atuais. Com efeito, a importância de observar os cenários econômicos e políticos, antecipando-se às mudanças e projetando linhas de ação com objetivos deliberados, que visem atender às necessidades. **Boletim de Análise Político-Institucional**, 2021. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10573/1/bapi\\_27.pdf#page=71](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10573/1/bapi_27.pdf#page=71). Acesso em 19/10/2021

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Elaboração de planos plurianuais municipais (PPAs) – 2018-2021. Porto Alegre: Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2017.

EVANS, Peter. **Autonomia e parceria. Estados e transformação industrial**. UFRJ. 2004

EVANS, Peter; RAUCH, James E. Burocracia e crescimento: uma análise internacional dos efeitos das estruturas do Estado “weberiano” sobre o crescimento econômico. **Revista do Serviço Público**, v. 65, n. 4, p. 407-437, 2014.. Disponível em: <http://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/657>. Acesso em: 25/07/2021

FRIEDMANN, John RP. Introdução ao planejamento regional. [Por Mário Faustino] Faustino. Rio de Janeiro: FGV, 1960. Este livro foi resultado de um minicurso ministrado pelo professor norte-americano John Friedmann. **Belém, pela FGV, no período de setembro de**, 1955. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5696222/mod\\_resource/content/1/Friedmann\\_1960.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5696222/mod_resource/content/1/Friedmann_1960.pdf). Acesso em 20/05/2021

GARCIA, Ronaldo Coutinho. PPA: o que não é e o que pode ser. 2012. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/4281>. Acesso em: 30/03/2021

GARCIA, Ronaldo Coutinho. Reorganização do processo de planejamento do governo federal: o PPA 2000-2003. 2000. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/2334>. Acesso em: 22/02/2021

GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz. Planejamento e orçamento governamental. **Brasília: Enap**, v. 1, 2006. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4697830/mod\\_resource/content/0/Pfeffer%20-%20O%20Quadro%20L%C3%B3gico.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4697830/mod_resource/content/0/Pfeffer%20-%20O%20Quadro%20L%C3%B3gico.pdf). Acesso em: 22/06/2021

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. Editora Atlas SA, 2008.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha Coelho. Capacidades estatais para o desenvolvimento no século XXI. 2012. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/6760>. Acesso em: 22/04/2021

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto. **Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas**. Ipea, 2014. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/13999>. Acesso em: 25/04/2021

GRIN, Eduardo José et al. Sobre desconexões e hiatos: uma análise de capacidades estatais e finanças públicas em municípios brasileiros. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 23, n. 76, 2018. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/75417>. Acesso em: 25/05/2021

Grin, Eduardo José; Demarco, Diogo Joel; Abrucio, Fernando Luiz. **Capacidades estatais em governos subnacionais: dimensões teóricas e abordagens analíticas**. Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro [recurso eletrônico] / organizadores Eduardo José Grin, Diogo Joel Demarco e Fernando Luiz Abrucio. – Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2021.

HUERTAS, Franco. Entrevista com Carlos Matus: o método PES. In: **Entrevista com Carlos Matus: o método Pes**. 1996. p. 139-139. Disponível em: <https://pesquisa.bvsalud.org/portal/resource/pt/lil-407164>. Acesso em: 18/05/2021

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICAS. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/arroio-grande/panorama>. Acesso em 04/03/2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICAS. Brasil/Rio Grande do Sul/ Pelotas/ Panorama. – disponível em < <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/pelotas/panorama> Acesso em 15 de fevereiro de 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. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/urbe/a/CwpGKTJVDkbJJp8SWqSfVsn/?lang=pt>. Acesso em: 18/03/2021

MARENCO, André. Burocracias profissionais ampliam capacidade estatal para implementar políticas? Governos, burocratas e legislação em municípios brasileiros. **Dados**, v. 60, p. 1025-1058, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/nscxmGGkMYvjgPJ9NCY8tZk/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 25/04/2021

MARTINS, Douglas Gomes. O estado da arte da capacidade institucional: uma revisão sistemática da literatura em língua portuguesa. **Cadernos EBAPE. BR**, v. 19, p. 165-189, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cebape/a/FRGGnLkkwgnCPNBb9mxjJPQ/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 22/05/2021

MATIAS-PEREIRA, José. Curso de administração pública: foco nas instituições e ações governamentais. São Paulo: Atlas, 2008. \_\_. **Manual de gestão pública contemporânea. São Paulo: Atlas, 2007.**

MATUS, Carlos. Política, planejamento & governo. In: **Política, planejamento & governo**. 1993.

MELLO, Leonardo José Amaral de. Modulo 2-Planejamento Municipal: curso- Políticas Públicas e Governo Local. 2018. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3840>. Acesso em 18/09/2021

MOREIRA, Júlio César Tavares; PASQUALE, Perrotti Pietrangelo; DUBNER, Alan Gilbert. **Dicionário de termos de marketing: definições, conceitos e palavras-chaves de marketing, propaganda, pesquisa, comercialização, comunicação e outras áreas correlatas a estas atividades** Júlio César Tavares Moreira, Perrotti Pietrangelo Pasquale, Alan Gilbert Dubner. Atlas, 2003.

MOTTA, Paulo Roberto. A modernização da administração pública brasileira nos últimos 40 anos. **Revista de Administração Pública**, v. 41, p. 87-96, 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/d33SdZpN88VVwx6xyZWMd4N/?lang=pt>. Acesso em: 22/05/2021

OLENSCKI, Antonio Roberto Bono et al. Densidade macroestratégia na gestão pública municipal no Brasil: uma abordagem analítico-metodológica de PPAS e de variáveis político-administrativas. **Race: revista de administração, contabilidade e economia**, v. 16, n. 3, p. 911-932, 2017. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6228750>. Acesso em: 12/04/2021

OLENSCKI, Antonio Roberto Bono. Et al. Por uma Abordagem Metodológica de Estratégia em Governos Subnacionais em Dois Níveis: Longitudinal, a partir de Planos Plurianuais, e, em Profundidade, a partir de Múltiplas Variáveis Político-Administrativas. XL Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração – **Enanpad**. Costa do Sauípe BA, 25 a 28 de setembro de 2016.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças. **Planejamento estratégico conceitos, metodologia, práticas**. 34 ed. Rio de Janeiro. Atlas, 2018.

OLIVEIRA, Gesner; TUROLLA, Frederico. Política econômica do segundo governo FHC: mudança em condições adversas. **Tempo social**, v. 15, p. 195-217, 2003. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/ts/a/Bq8MMGKBKCFqY9QLnwNFyfH/abstract/?lang=pt&format=html>. Acesso em: 30/04/2021

PAINTER, Martin; PIERRE, Jon. Unpacking policy capacity: Issues and themes. In: **Challenges to state policy capacity**. Palgrave Macmillan, London, 2005. p. 1-18. Disponível em: [https://link.springer.com/chapter/10.1057/9780230524194\\_1](https://link.springer.com/chapter/10.1057/9780230524194_1). Acesso em: 22/05/2021

PAPI, Luciana Pazini; DEMARCO, Diogo Joel; LIMA, Luciana Leite. Capacidades Estatais e Planejamento governamental municipal: uma análise no Rio Grande do Sul. **Encontro Brasileiro de Administração Pública (6.: 2019: Salvador).[Anais]. Salvador: UFBA**, 2019. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/201115/001101733.pdf?sequence=1>. Acesso em: 22/03/2021.

PARES, Ariel; VALLE, Beatrice. A retomada do planejamento governamental no Brasil e seus desafios. **Coletânea Planejamento e orçamento governamental**, v. 1, 2006.

PASQUALE, Perroti. **Comunicação Integrada de marketing**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

PAULO, Luiz Fernando Arantes. O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica. **Revista do Serviço Público**, v. 61, n. 2, p. 171-187, 2010. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/44>. Acesso em: 10/04/2021

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**, v. 1, p. 21-38, 1998. Disponível em: <http://bresserpereira.org.br/papers/1998/98-GestaoDoSetorPublico-Estrategia&Estrutura.pdf>. Acesso em 30/03/2021



PFEIFFER, Peter. **Planejamento estratégico municipal no Brasil: uma nova abordagem**. Escola Nacional de Administração Pública, 2000. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/683>. Acesso em: 05/03/2021.

PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de sociologia e política**, v. 24, p. 121-143, 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/L3fXLK7DBfmxRf9jB6dmrSc/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 13/03/2021

PREFEITURA DE CANGUÇU. Disponível em <https://www.cangucu.rs.gov.br/> acesso em 04/03/2021.

PREFEITURA DE HERVAL. Disponível em <https://www.herval.rs.gov.br/>. acesso em 04/03/2021.

PREFEITURA DE JAGUARÃO. Disponível em <https://www.jaguarao.rs.gov.br/>. Acesso em 04/03/2021.

PREFEITURA DE MORRO REDONDO. Disponível em <http://www.pmmorroredondo.com.br>. Acesso em 04/03/2021.

PREFEITURA DE PEDRO OSÓRIO. Disponível em <https://www.pedroosorio.rs.gov.br/site/>. Acesso em 04/03/2021.

PREFEITURA DE PELOTAS. Disponível em <http://www.pelotas.com.br> Acesso em 04/03/2021.

PREFEITURA DE PIRATINI. Disponível em <http://www.prefeiturapiratini.rs.gov.br/site/home>. Acesso em 04/03/2021.

PREFEITURA DE RIO GRANDE. Disponível em <http://www.riogrande.rs.gov.br/>. Acesso em 04/03/2021.

PREFEITURA DE SANTA VITÓRIA DO PALMAR. Disponível em <http://www.santavitoriadopalmar.rs.gov.br/>. Acesso em 04/03/2021.

PREFEITURA DE SÃO JOSÉ DO NORTE. Disponível em <https://www.saojosedonorte.rs.gov.br/>. Acesso em 04/03/2021.

PREFEITURA DE SÃO LOURENÇO DO SUL. Disponível em <https://www.saolourencodosul.rs.gov.br/>. Acesso em 04/03/2021.

PREFEITURA DE TURUÇÚ. Disponível em <https://www.turucu.rs.gov.br/> Acesso em 04/03/2021.

PREFEITURA DO ARROIO DO PADRE. Disponível em <https://www.arroiodopadre.rs.gov.br/> acesso em 04/03/2021.

PREFEITURA DO ARROIO GRANDE. Disponível em <https://www.arroiogrande.rs.gov.br/>. acesso em 04/03/2021.

PREFEITURA DO CAPÃO DO LEÃO. Disponível em <https://www.prefeitura.capaodoleao.com.br/>. acesso em 04/03/2021.

PREFEITURA DO CERRITO. Disponível em <https://www.cerrito.rs.gov.br/> acesso em 04/03/2021.

PREFEITURA DO CHUÍ. Disponível em <https://www.chui.rs.gov.br/>. acesso em 04/03/2021.

PROCOPIUCK, Mario et al. O Plano Plurianual Municipal no sistema de planejamento e orçamento brasileiro. **Revista do Serviço Público**, v. 58, n. 4, p. 397-415, 2007. Disponível em:

<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/181>. Acesso em: 25/03/2021.

PRUX, Paula Raymundo et al. Transparência e participação popular nas audiências públicas de elaboração e discussão do PPA, LDO e LOA. **Contribuciones a las Ciencias Sociales**, n. 2012-11, 2012. Disponível em:

<https://ideas.repec.org/a/erv/coccss/y2012i2012-116.html>. Acesso em: 22/06/2021.

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

<https://www.scielo.br/j/rap/a/5ttcZM34mg6YZpLsmmFH6Hh/abstract/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 25/06/2021.

REZENDE, Fernando. Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução. 2010. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/2984>. Acesso em: 22/05/2021.

RIO GRANDE DO SUL. Elaboração de Planos Plurianuais Municipais (PPAs) – 2018-2021. Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. Departamento de Planejamento Governamental. Porto Alegre: Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2017. Disponível em:

<https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201708/14153345-ebook-completo.pdf>. Acesso em: 22/02/2021

RODRIGUES, Mauro Marcondes. Retomando o planejamento: o Plano Plurianual 1996-1999. 1996. Disponível em:

<https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/11295>. Acesso em: 21/02/2021.

SEN, Amartya. Desenvolvimento como Liberdade. 8. reimpressão, cap 1-3 e 8. **São Paulo: Companhia das Letras**, 2008.

SILVA, Raphael Borella Pereira da. **Planejamento governamental com densidade macroestratégica em municípios: um estudo multicase sobre o Plano Plurianual de Niterói e de Osasco**. 2018. Tese de Doutorado. Universidade de São

Paulo. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/100/100138/tde-18072018-120105/en.php>. Acesso em: 12/03/2021.

SILVA, Victor Corrêa; TRIZI, Ivan Amorin. Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual, Orçamento Participativo e Programa de Metas: instrumentos complementares ou conflitantes?. **Revista Eletrônica Gestão e Serviços**, v. 3, n. 1, p. 431-452, 2012. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/229077807.pdf>. Acesso em: 05/05/2021.

SKOCPOL, Theda. **Bringing the state back in strategies of analysis in current research**. In P. B. Evans, D. Rueschemeyer & T. Skocpol(Eds.), *Bringing the state back in* (pp. 3-43). Nova York: Cambridge University Press, 1985.

SOUZA, Celina. FONTANELLI, Flavio. Capacidade estatal e burocrática: Sobre conceitos, dimensões e medidas. In J. Mello, V. M. Ribeiro, G. Lotta, A. V. Bonamino, & C. P. de Carvalho (orgs.). *Implementação de políticas e atuação de gestores públicos: Experiências recentes das políticas de redução de desigualdades*. P. 45-71, Brasília: **Ipea**, 2020. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10177>. Acesso em: 22/03/2021.

SOUZA, Celina. Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas. **Revista de Administração Pública**, v. 51, p. 27-45, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/snRV7pQj5XjNwPwgSc3HMWH/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 12/03/2021.

SOUZA, Celina. **Capacidade burocrática no Brasil e na Argentina: Quando a política faz a diferença**. Texto para Discussão, 2015. Disponível em: <https://www.econstor.eu/handle/10419/121628>. Acesso em: 12/05/2021.

VAINER, Ari; ALBUQUERQUE, Josélia; GARSON, Sol. Plano plurianual: o passo a passo da elaboração do PPA para municípios: manual de elaboração. 2001. Disponível em: [https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/2594/1/Plano%20Plurianual%20-%20O%20passo%20a%20passo%20da%20elabora%C3%A7%C3%A3o%20do%20PPA%20para%20munic%C3%ADpios\\_P.pdf](https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/2594/1/Plano%20Plurianual%20-%20O%20passo%20a%20passo%20da%20elabora%C3%A7%C3%A3o%20do%20PPA%20para%20munic%C3%ADpios_P.pdf). Acesso em: 12/02/2021.

VELOSO, João Francisco Alves Organizador et al. *Gestão municipal no Brasil: um retrato das prefeituras*. 2011. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3172>. Acesso em: 15/03/2021.

YIN, Robert. **Estudo de caso: planejamento e método**. Tradução de Daniel Grassi. 2.ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

## **APÊNDICE A - QUESTIONÁRIO**

Seção 1 de 27

## Análise do Planejamento Municipal na Região Sul do RS

Você está sendo convidado(a) a participar da pesquisa ANÁLISE DO PLANEJAMENTO MUNICIPAL NA REGIÃO SUL DO RS que visa investigar como esses municípios realizam a elaboração e a gestão de seus Planos Plurianuais (PPA). Para participar, você terá que responder o questionário a seguir. A confidencialidade das informações está garantida e os resultados serão destinados para realização de pesquisa de mestrado profissional.  
Caso você possua perguntas sobre a pesquisa, estou a disposição através do e-mail: john.dh@hotmail.com.  
Muito Obrigado!

Diante das explicações, você concorda de livre e espontânea vontade em participar como colaborador(a)? \*

- Sim
- Não

Após a seção 1 Continuar para a próxima seção

Seção 2 de 27

## Análise do Planejamento Municipal na Região Sul do RS

Nesta seção buscamos conhecer as características dos participantes, assim como vínculo profissional com a Prefeitura.

1. Qual o seu setor/secretaria? De qual município? \*

Texto de resposta curta

2. Qual sua formação? (Responda apenas aquela que for completa) \*

- Ensino Fundamental
- Ensino Médio
- Superior
- Pós-Graduação - Especialização
- Pós-Graduação - Mestrado ou Doutorado

3. Caso tenha graduação, informe o nome do curso concluído.

Texto de resposta curta

4 - Você tem alguma especialização na área de planejamento ou gestão? \*

Sim

Não

Após a seção 2 Continuar para a próxima seção

Seção 3 de 27

## Análise do Planejamento Municipal na Região Sul do RS



Nesta seção buscamos conhecer as características dos participantes, assim como vínculo profissional com a Prefeitura.

4.1 - Informe a área de planejamento ou gestão que especialização e o nome do curso. \*

Texto de resposta longa

4.2 - Se possui especialização na área de planejamento ou gestão, informe qual instituição cursou e por quanto tempo. \*

Texto de resposta longa

Após a seção 3 Continuar para a próxima seção

Seção 4 de 27

## Análise do Planejamento Municipal na Região Sul do RS



Nesta seção buscamos conhecer as características dos participantes, assim como vínculo profissional com a Prefeitura.

5 - Qual seu vínculo empregatício com a prefeitura? \*

- Concursado estatutário
- Concursado Celetista
- Contratado Celetista
- Cargo comissionado ou de confiança
- Terceirizado
- Estagiário
- Outros...

6 - Há quanto tempo você trabalha na prefeitura? (em anos) \*

Texto de resposta curta

7 - Você participou do processo de elaboração do PPA? \*

- Sim
- Não

8 - Qual sua função na elaboração do PPA? \*

- Coordenador
- Participante
- Designado
- Participante voluntário
- Redator
- Revisor
- Outros...

9 - Relate suas atividades no processo de elaboração do PPA. \*

Texto de resposta longa

---

10 - Há quanto tempo você se envolve na elaboração do PPA? \*

Texto de resposta curta

---

11 - A elaboração do PPA é sua função exclusiva? \*

- Sim
- Não

Após a seção 5 Continuar para a próxima seção





11.1 - Que outra função desempenha na Prefeitura? \*

Texto de resposta longa

Após a seção 6 Continuar para a próxima seção

Seção 7 de 27

## Processo de Elaboração do PPA

Nesta seção buscamos conhecer as características dos participantes do processo de elaboração do PPA.

12 - Você recebe alguma gratificação para a função de elaboração do PPA? \*

Sim

Não

13 - Você recebeu alguma capacitação para elaborar o PPA? \*

Sim

Não

13.1 - Qual a instituição e qual a carga horária do curso de capacitação de elaboração do PPA municipal? \*

Texto de resposta longa

14 - Quais são as secretarias ou órgãos da Prefeitura envolvidos no processo de elaboração do PPA? \*

Texto de resposta longa

15 - Foi utilizado algum tipo de diagnóstico/estudo ou banco de dados na elaboração do PPA? \*

Sim

Não

15.1 - Descreva qual foi este diagnóstico/estudo ou banco de dados na elaboração do PPA. \*

Texto de resposta longa

Após a seção 10 Continuar para a próxima seção

Seção 11 de 27

## Processo de Elaboração do PPA

Nesta seção buscamos conhecer as características dos participantes do processo de elaboração do PPA.

16 - Houve participação de consultoria no processo de elaboração do PPA? \*

Sim

Não

16.1 - Qual o nome da empresa e como foi a participação da consultoria no processo de elaboração do PPA? \*

Texto de resposta longa

Após a seção 12 Continuar para a próxima seção

Seção 13 de 27

## Processo de Elaboração do PPA

Nesta seção buscamos conhecer as características dos participantes do processo de elaboração do PPA.

17 - Como foram as rodadas de discussão e organização do PPA? \*

Texto de resposta longa

18. Houve participação da sociedade civil na elaboração do PPA? \*

Sim

Não

18.1 - Como foi o processo de participação da sociedade civil na Elaboração do PPA ? \*

- Audiências Públicas
- Encontros/ Reuniões
- Plenárias
- Fóruns
- Consulta pela Internet
- Conselhos
- Conferências
- Outros...

18.2 - Quais grupos sociais participaram? \*

Texto de resposta longa

---

18.3 - Como ocorreu o processo de participação da sociedade civil? \*

Texto de resposta longa

---

19 - Como as informações trazidas pela sociedade foram processadas e incorporadas ao processo de elaboração do PPA? \*

Texto de resposta longa

---

20 - Como foi o processo de tramitação/aprovação do PPA pelo legislativo municipal? Houve consulta pública? \*

Texto de resposta longa

---

21 - Houve emendas por parte dos vereadores? \*

- Sim
- Não

21.1 - As emendas foram aceitas/incorporadas à lei do PPA? \*

Texto de resposta curta

Seção 17 de 27

## Gestão do PPA municipal



Nesta seção buscamos conhecer as características dos responsáveis pela gestão do PPA municipal.

22 - Você participou da Gestão do PPA? \*

Sim

Não

Após a seção 17 Continuar para a próxima seção

23 - Qual sua função na gestão do PPA? \*

Coordenador

Participante

Designado

Participante voluntário

Redator

Revisor

Gerente de programa

Gerente de Ações

Outros...

24 - Relate suas atividades na Gestão do PPA. \*

Texto de resposta longa

25 - Há quanto tempo você se envolve na Gestão do PPA? \*

Texto de resposta curta

26 - A Gestão do PPA é sua função exclusiva? \*

Sim

Não

26.1 - Qual outra função você desempenha na Prefeitura? \*

Texto de resposta curta

Após a seção 19 Continuar para a próxima seção

Seção 20 de 27

## Gestão do PPA municipal



Nesta seção buscamos conhecer as características dos responsáveis pela gestão do PPA municipal.

27 - Você recebe alguma gratificação para a função de gestor do PPA? \*

Sim

Não

28 - Você recebeu capacitação para gestão do PPA? \*

Sim

Não

28.1 - Informe curso(s), carga horária e instituição da capacitação para gestão do PPA. \*

Texto de resposta longa

Após a seção 21 Continuar para a próxima seção

## Gestão do PPA municipal



Nesta seção buscamos conhecer as características dos responsáveis pela gestão do PPA municipal.

29. Há instrumentos de controle e monitoramento periódicos do PPA? \*

Sim

Não

29.1 - Quais são esses instrumentos/ferramentas tecnológicas específicas? \*

Texto de resposta longa

Após a seção 23 Continuar para a próxima seção

Seção 24 de 27

## Gestão do PPA municipal



Nesta seção buscamos conhecer as características dos responsáveis pela gestão do PPA municipal.

30 - Como é a sistemática de consolidação e análise dos dados? \*

Texto de resposta longa

31 - Há elaboração de relatórios gerenciais? \*

Sim

Não

32 - Quais são os principais indicadores de monitoramento? \*

Texto de resposta longa

33 - Qual a periodicidade deste controle? \*

Texto de resposta curta

34 - Quem participa do processo de controle e monitoramento? \*

Texto de resposta longa

35 - A sociedade participa do controle e monitoramento do PPA? \*

Sim

Não

35.1 - De que forma a sociedade participou do processo de controle e monitoramento do PPA? \*

Texto de resposta longa

36. Como são utilizadas as informações referente ao controle e monitoramento na revisão do PPA? \*

Texto de resposta longa

Após a seção 26 Continuar para a próxima seção

Seção 27 de 27

## Obrigado por sua participação!



Pesquisador Responsável: Jonathan Dias Hardt  
Aluno do Mestrado Profissional em Administração Pública - PROFIAP  
Universidade Federal de Pelotas - UFPEL

Contatos:  
(53) 991504338  
john.dh@hotmail.com

**APÊNDICE B – RELATÓRIO TÉCNICO**



# O plano plurianual como instrumento de planejamento estratégico municipal



PELOTAS, 2021

**Autor:** Jonathan Dias Hardt  
**Orientadora:** Prof. Dra.  
Simone Portella Teixeira de  
Mello

# Introdução

Diante do cenário de **escassez de recursos** é necessário que os gestores públicos tenham em mãos **ferramentas que os auxiliem nas tomadas de decisões**, com o objetivo de aplicar os recursos públicos em políticas adequadas às necessidades sociais. Assim como no nível federal, os efeitos apresentados pela globalização são percebidos cada vez mais em nível local, em que alguns municípios alcançam um crescimento econômico surpreendente, enquanto outras ficam à margem do desenvolvimento (PFEIFFER, 2000).

Neste contexto, é importante que os entes federativos estejam aptos a atuar com **metodologias e ferramentas voltadas ao planejamento público**, como pode ser citado, entre outros, o Planejamento Estratégico Municipal evidenciado por Pfeiffer (2000) que visa substituir o pensamento estático da administração pela ideia dinâmica do gerenciamento.

Seguindo nessa linha, a constituição Federal de 1988 institucionalizou **uma ferramenta a ser utilizada como planejamento estratégico** em seu artigo 165, com a criação do **Plano Plurianual (PPA)**, servindo de subsídio para a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentária e a Lei Orçamentária anual. O PPA, como é mais conhecido, conforme o art. 165, § 1º da CF/1988, estabelece, de forma regionalizada, as **diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública** para as despesas de capital e outras delas decorrentes, e para as relativas aos programas de duração continuada.

***Enquanto instrumento de planejamento estratégico, os municípios estão qualificados para elaborar e gerir seus Planos Plurianuais?***

Este relatório foi elaborado a partir do seguinte questionamento: passados 33 anos de descentralização de poder, de autonomia aplicada aos estados e municípios, esses estão capacitados para elaborar e monitorar seus Planos Plurianuais?

A partir deste questionamento foi realizado um estudo multicase acerca do planejamento governamental utilizando os Planos Plurianuais como proxy para investigar as capacidades estatais administrativa e capacidades político relacional dos municípios gaúchos, através da análise do processo de elaboração e gestão do Plano Plurianual 2018-2021 de 17 municípios da região sul do estado do Rio Grande do Sul.

Com a pesquisa foi constatado que há **uma falta de padronização nos planos apresentados** pelas prefeituras, assim como os planos são **carentes de informações** quanto ao seu conteúdo. As respostas dos questionários levaram a concluir que gestores municipais ainda consideram o **PPA como um instrumento orçamentário**, por **dedicar a responsabilidade** para sua elaboração e gestão a setores relacionados a **área contábil**.

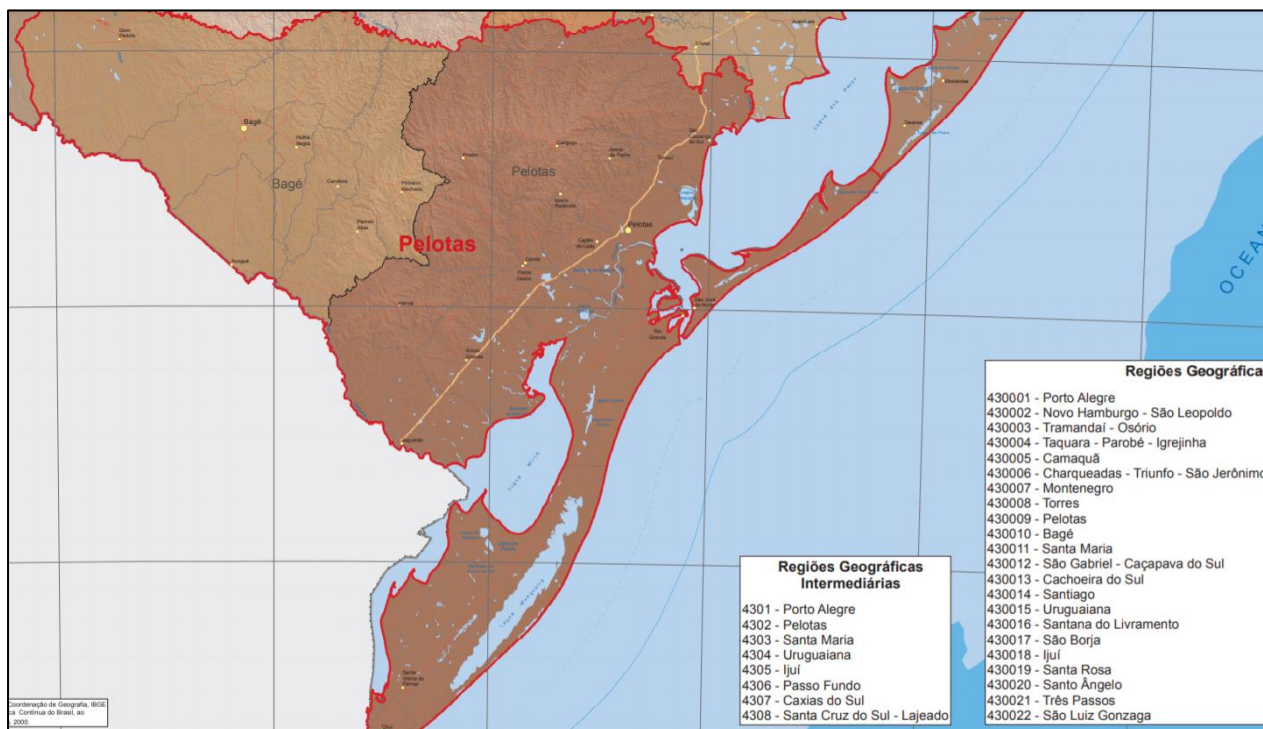
Com estas constatações, este relatório técnico foi elaborado visando **trazer orientações** aos servidores que atuam no processo de **elaboração e gestão dos PPAs**, buscando evidenciar a importância referente aos elementos que devem compor os documentos estruturantes dos Planos Plurianuais municipais.

## Instituições pesquisadas

Para fins de seleção dos municípios estudados na pesquisa, utilizou-se a classificação desenvolvida pela Divisão Regional do Brasil em regiões geográficas imediatas e regiões geográficas intermediárias, estudo este desenvolvido pela IBGE em 2017.

A região imediata à cidade de Pelotas, e que são as instituições objeto deste estudo, é composta por **17 municípios**, sendo eles: **Arroio do Padre, Arroio Grande, Canguçu, Capão do Leão, Cerrito, Chuí, Herval, Jaguarão, Morro Redondo, Pedro Osório, Pelotas, Piratini, Rio Grande, São José do Norte, São Lourenço do Sul, Santa Vitória do Palmar e Turuçu**. A figura 1 apresenta como é demarcado no território a divisão destas regiões.

Figura 1 – Região imediata ao município de Pelotas/RS.



Fonte: IBGE, 2017

## Público-alvo

Este relatório poderá beneficiar **todo servidor municipal** que venha a **se interessar pelo processo de elaboração e gestão do PPA**. Na pesquisa em que foi embasada este relatório, foram aplicados questionários desenvolvidos via Google Forms, enviado por email aos servidores públicos envolvidos no processo de elaboração e gestão dos Planos Plurianuais municipais. Foi constatado que embora o governo do Rio Grande do Sul ofereça aos municípios, através da Secretaria do Planejamento, Mobilidade e Desenvolvimento Regional e do Departamento de Planejamento Governamental, o Programa de Apoio à elaboração e à implementação do Plano Plurianual Municipal, **os servidores municipais não participaram de nenhuma qualificação ofertadas pelo estado**. Cegov (2013) traz um levantamento dos 24 municípios capacitados pelo governo do estado através deste programa, no qual não consta nenhum dos 17 municípios que fazem parte da região imediata a Pelotas, foco de estudo desta pesquisa.

Desta forma, este relatório também tem a função de alertar aos gestores público municipais sobre as possibilidades de qualificação existentes, ofertadas pelo estado, para capacitar os servidores municipais.

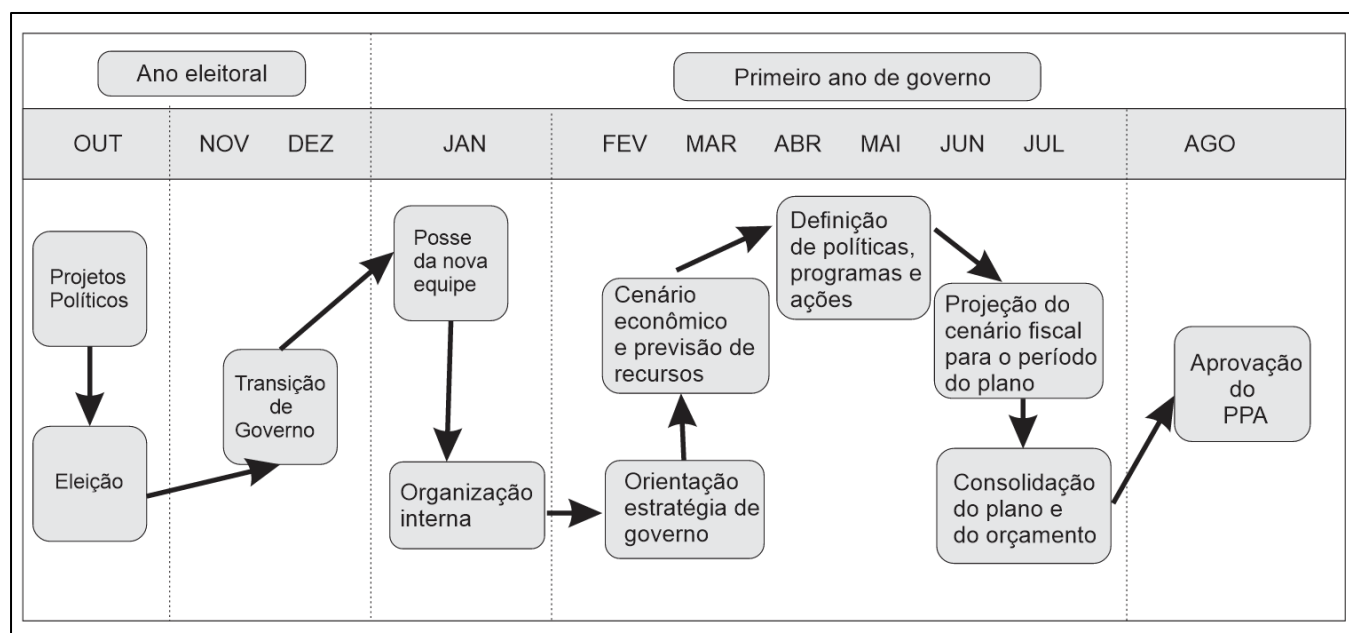
## Por que estudar o PPA?

A escolha do PPA se deu por ser **o principal instrumento de planejamento estratégico** exigido constitucionalmente, dedicado aos municípios, que expressa os objetivos do governo, indicando e explicitando os recursos, as ferramentas e as relações com os agentes envolvidos, além de ser um instrumento de transparência das ações do governo, pretensões, refletido em programas, objetivos, metas e indicadores (OLENSCKI et al. 2017).

## Processo de construção do PPA municipal

A construção do plano plurianual é processo que legalmente tem início na posse do chefe do executivo. O plano é o instrumento para institucionalizar os projetos políticos apresentados no período de campanha política. Desta forma, o processo de elaboração do PPA necessita de duas bases extremamente consistentes, conforme Paulo (2010), uma equipe técnica qualificada, empenhada e o apoio político para sua construção e aprovação, para que assim, seja utilizado como instrumento de planejamento público.

Figura 2 – Dinâmica na elaboração do plano Plurianual



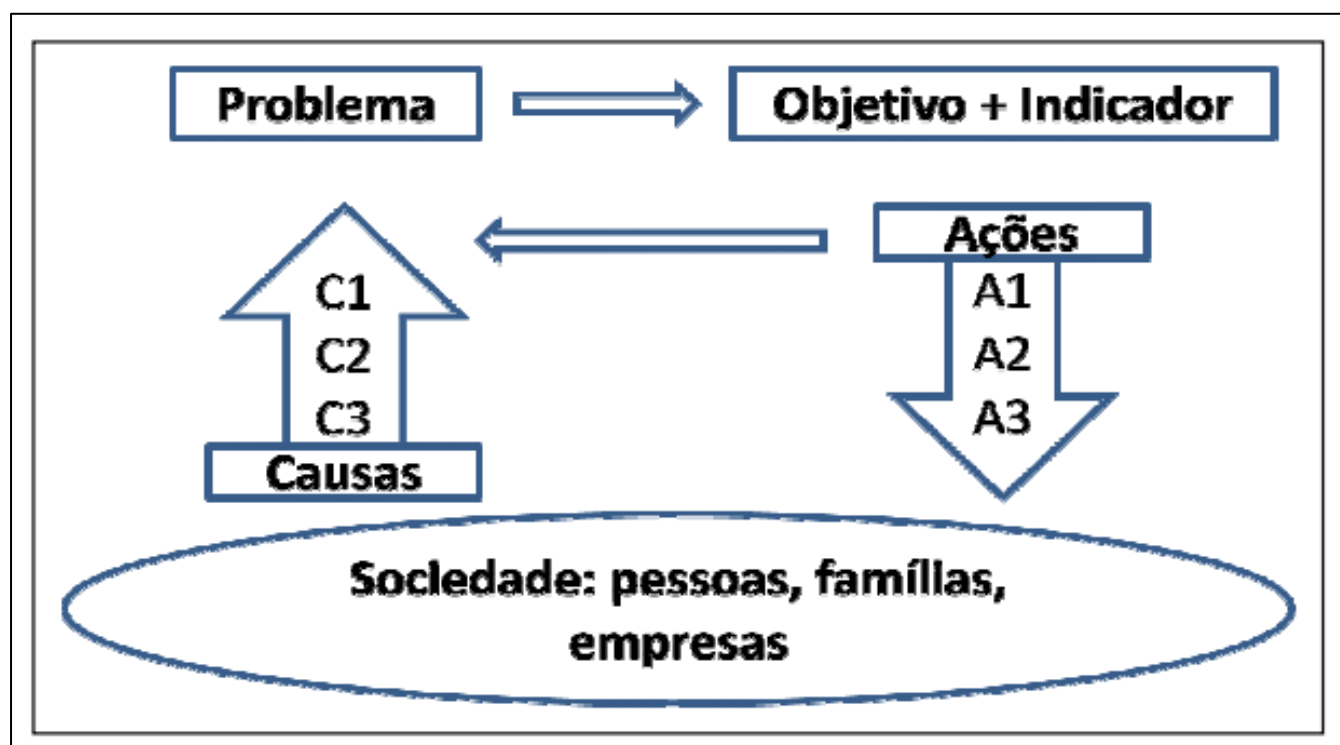
Fonte: Elaboração própria a partir de Pares e Valle (2006)

Conforme apresentado na figura acima no processo de elaboração **o plano plurianual pode ter como base as informações anteriores** a posse do chefe do executivo. A dinâmica básica para a construção do PPA após a transição de governo é a organização interna, criando uma equipe, ou dedicando setores para serem responsáveis pela elaboração, gestão e monitoramento do plano.

A **organização do PPA é baseada no que diz a Portaria nº42/1999** do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que institui o conceito de programa, projeto, atividade e operações especiais e determina que a União, Estados, Distrito Federal e Municípios estabelecerão suas estruturas de programas, códigos e identificação respeitando a Portaria. Determina, igualmente, que o programa do PPA terá objetivos e será mensurado por indicadores.

Com base no manual de elaboração de planos plurianuais municipais (RIO GRANDE DO SUL, 2017), **para dar início à construção de um programa de PPA**, é necessário, como ponto de partida, **a análise do problema** – como carências sociais, demandas não satisfeitas, oportunidades identificadas – **no qual terá relação aos objetivos** incluídos no planejamento estratégico do PPA. Assim, um programa do PPA apresentará como determinado problema será enfrentado, abordando as características iniciais do problema e o resultado esperado no final da vigência do PPA.

Figura 3 – Construção dos programas do PPA Municipal

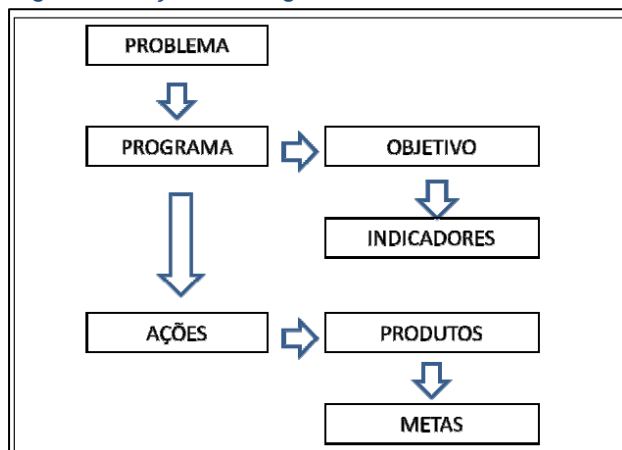


Fonte: Rio Grande do Sul, 2017.

Dessa forma, a figura apresenta a lógica da construção de um programa, com a percepção de um problema, que surge no meio social, com suas causas, no qual são traçados objetivos, que serão desdobrados em indicadores, mensurando ações para combater as causas dos problemas percebidos.

A figura a seguir apresenta um resumo de como estas ações estão interligadas dentro do PPA.

Figura 4 – Ações interligadas dentro do PPA



Fonte: Rio Grande do Sul, 2017

Após elaborado o PPA, o mesmo deve ser encaminhado ao legislativo para a aprovação.

## Apresentação do PPA municipal

O Programa de Apoio à Elaboração e Implementação dos PPAs Municipais - 2014-2017 - Agendas de Desenvolvimento Territorial (BRASIL, 2013), assim como o manual de elaboração de Planos Plurianuais municipais (Rio Grande do Sul, 2017), apresentam a documentação que compõe o PPA, que após encaminhado ao legislativo, a ser apresentado a sociedade. O primeiro documento é **a mensagem do chefe do executivo** que tem como pretensão **trazer a sociedade** em geral uma **síntese de qual estratégia o governo municipal seguirá**, elencando macro objetivos e projeções de receitas e despesas para atuar em seu planejamento.

O próximo documento que compõe o PPA, conforme Rio Grande do Sul (2017) é o **projeto de lei**, orientado a apresentar o período abrangido pelo PPA, o conteúdo básico, definições e encaminhamento para eventuais alterações em programas e projeto, assim como apresentar mecanismos para suas avaliações periódica e prazos para o envio à Câmara de Vereadores.

O último documento que compõe o PPA **são os anexos**, em que são apresentados os conjuntos de **programas e ações** desenvolvidas e pretendidas pela gestão, resumido em quadros e textos, em que classificam os programas de acordo com **objetivos, funções e subfunções**.

## Elementos estruturantes essenciais para análises dos PPAs municipais

LIMA et al. (2020) elaboraram um referencial de análise dos documentos que compõe o PPA, chamando de “Elementos estruturantes essenciais para análises dos PPAs municipais”. Tal referência traz **seis elementos** considerando seus aspectos **formais/obrigatórios**, conforme exigidos normativamente. O primeiro elemento



apresentado pelos autores é a presença nos documentos dos PPAs municipais algum tipo de **diagnóstico municipal**, trazendo descrição e análise da realidade local, através de estudos ou banco de dados buscando fazer um levantamento da situação em que o município se apresenta no momento da elaboração do plano. Tal elemento está **diretamente relacionado à mensagem do chefe do executivo**, às informações que a compõe, no sentido de avaliar a situação atual e as perspectivas para o futuro, com relação aos compromissos e expectativas da gestão com a sociedade (BRASIL, 2013).

O segundo elemento incluído pelos autores é a menção **das diretrizes** dentro dos documentos que compõe o PPA. Tal percepção está voltada às **prioridades do plano**, principalmente o **direcionamento das ações**, como valorização do bem-estar social, qualidade de vida, desenvolvimento, inclusão, à transparência, participação, eficiência, qualificação de políticas públicas (LIMA et al., 2020). Tal elemento **está vinculado a lei** que institui o PPA, no qual traz quais são as diretrizes seguidas pelo governo na elaboração dos programas que compõe o plano.

O terceiro elemento elencado pelos autores **são os objetivos** apresentados pelos planos. Tais objetivos expressam o que deve ser feito, **abordando os problemas percebidos**, refletindo as situações a serem alteradas pela implementação de determinado programa. Tais objetivos comumente são apresentados dentro da descrição dos programas anexos ao PPA.

O quarto elemento essencial para análise dos PPAs municipais **são as metas**, que estão diretamente ligadas aos objetivos, oferecendo uma **dimensão temporal e quantitativa** às ações do programa, podendo ser física e financeiras. Perceba que há uma **interligação entre os elementos**, em que a carência de um afeta a análise de outro. A **ausência de metas** nos programas pode indicar o quanto são **limitados os mecanismos de monitoramento e avaliação** (LIMA et al., 2020). As metas estão diretamente ligadas às ações dos programas, em que traduzem o andamento das ações conforme o período de execução do PPA.

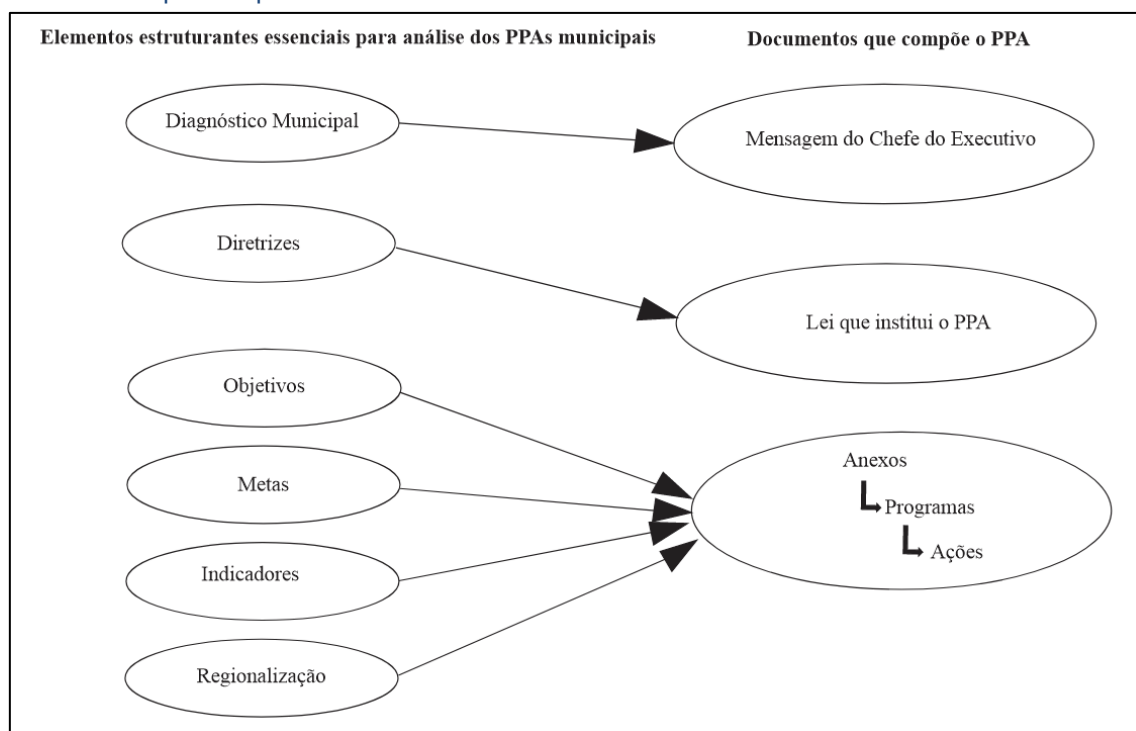
O quinto elemento de análise à estrutura dos PPAs são **os indicadores**. São os parâmetros de análise de alcance dos objetivos do programa. Normalmente são apresentados em **percentual ou dados quantitativos**. Nas formatações dos programas comumente apresentam-se **em índice atual e índice futuro**, servindo de guia para o monitoramento de alcance dos programas. Como já mencionado, os indicadores estão

presente na estrutura dos programas, apresentando o desempenho dos índices esperados no desenvolvimento dos programas.

Por último, o sexto elemento é a regionalização, no qual é analisado se os programas apresentam uma delimitação espacial das ações propostas, podendo ser por bairro ou regiões dos municípios. É um elemento bastante importante para o acompanhamento pela população, no sentido de saber se suas demandas foram atendidas (LIMA et al., 2020).

Perceba que os elementos estruturantes essenciais são apresentados dentro dos documentos que compõe o PPA. A seguir é apresentado a figura 5, no qual localiza os elementos estruturantes essenciais, nos documentos obrigatórios que compõe o PPA.

Figura 5– Relação entre os elementos estruturantes essenciais para análise dos PPAs municipais e os documentos que compõe o PPA:



Fonte: Elaboração própria a partir de Lima (et al., 2020)

- **Ponderações de cada elemento de análise**

Com a intenção de qualificar cada elemento estruturante de análise e devido à variação de como cada programa e seus elementos são apresentados nos PPAs analisados, se estabeleceu uma **valoração para cada item**, evoluindo de - não contém, contém parcialmente e contém - buscando facilitar a visualização de cada elemento por

município. A Valoração tem por objetivo tornar mais evidente a presença ou ausência dos elementos nos Planos analisados.

Tabela 1 – Presença dos elementos estruturantes essenciais para análises dos PPAs municipais

Presença dos elementos	Descrição
Não Contém	Não apresenta nenhuma informação referente ao elemento em análise.
Contém parcialmente	Apresenta o elemento, mas com poucas ou nenhuma informação relevante.
Contém	Apresenta o elemento com informações precisas e específicas para cada programa.

Fonte: Elaboração própria

## Problemas apresentados

O PPA como instrumento de planejamento estratégico deveria trazer elementos de apoio à gestão, visualizando alcançar os objetivos aceitos, assim como resolução de problemas, trazidos pela sociedade.

A pesquisa na qual resultou este relatório foi realizada a partir da análise nos documentos que compõe o PPA dos municípios e na aplicação de um questionário. O questionário teve como foco de investigação a análise das capacidades estatais administrativa e político relacional dos atores participantes do processo de elaboração e gestão dos PPAs municipais.

Através da análise documental dos PPAs dos 17 municípios que fazem parte da pesquisa, foi possível perceber que os planos **são muito carentes enquanto sua apresentação e conteúdo**, representando uma situação crítica.

Os planos são **apresentados** pelos municípios de **diversas formas**, em que dificulta **a interpretação aos documentos**, prejudicando o acompanhamento pelas partes interessadas. Outro ponto com relação à apresentação dos planos é a **indisponibilidade de acesso**, em que municípios apresentam apenas a lei que instituiu o PPA em seus sites,

sem apresentar os anexos ou que os PPAs estão disponíveis apenas no site da câmara legislativa do município, o que demonstra um desinteresse da gestão em publicizar seus atos.

Com relação ao conteúdo, os planos apresentam limitações de informações, em que **nenhum dos planos analisados apresentaram todos os elementos estruturantes**. Com relação aos documentos fundamentais para apresentação do PPA, conforme Rio Grande do Sul (2017), apenas o município de Jaguarão apresenta em seu PPA a mensagem do chefe do executivo, porém, com função adversa ao esperado. A ausência deste documento pode ter refletido na **não apresentação do diagnóstico municipal**, em que nenhum município apresentou esse elemento em seus planos plurianuais, representando uma **carência no processo de formulação dos programas que compõe o plano**, ou ocultação de informação, deixando uma lacuna ao apresentar as fontes usadas para o desenvolvimento de políticas públicas e afetando diretamente os programas dos planos plurianuais.

O segundo elemento analisado foram as diretrizes apresentadas pelos planos, no qual nesta análise documental estão caracterizadas por **conter informações bastantes abrangentes**, sem trazer especificações no qual caracterizam os municípios. Apenas os municípios de Jaguarão, Pedro Osório, Pelotas, Rio Grande, Santa Vitória do Palmar e São José do Norte apresentam as diretrizes em suas leis que instituem os planos, sendo que **boa parte delas se repetem de forma literal**. Esta característica é encontrada em todas as leis que institui os PPAs municipais analisados. Seguem um padrão na escrita, com muita semelhança entre os artigos, sendo possível afirmar que a equipe de **um município utiliza as leis dos municípios vizinhos como base para elaboração de seus planos**. Como mencionado, as **6 diretrizes apresentadas são exatamente iguais**. Cada município tem suas carências, peculiaridade, como é possível apresentar exatamente as mesmas diretrizes para elaborar seus planos? Essa característica demonstra a pouca atenção dada a esse elemento por parte dos municípios, e até mesmo, a desqualificação da equipe para apresentar este elemento.

Os elementos que deveriam constar nos anexos dos planos, vinculados aos programas, sendo eles, objetivos, metas, indicadores e regionalização, apresentam muitas variações enquanto seus conteúdos. Há **objetivos com pouca descrição, ou nenhuma, tendo definições muitas vezes com o mesmo nome do programa**, sendo pouco

conclusivo. As **metas são apresentadas parcialmente, sem profundidade e de difícil compreensão**. Boa parte dos planos apresenta o número 1 como meta para cada ação. Interpretando literalmente, entende-se que determinados programas terão uma ação por período. Assim como os indicadores, **apenas quatro municípios apresentam em seus planos indicadores com índices atuais e índices futuros**. O restante ou está em branco o espaço destinado a essa informação, ou com o termo “em definição”, ou com informações adversas a esse elemento, como conceitos qualitativos. Essas características podem representar que **as equipes responsáveis pelos planos não detenham ferramentas e informações suficientes para monitorar e avaliar seus planos**. Tal constatação é embasada nas condições no qual são apresentadas as estruturas dos planos, principalmente quando analisado os programas, transparecendo a baixa importância dada a cada elemento como fonte de informação aos instrumentos de monitoramento e avaliação, aos canais de comunicação utilizado pela sociedade, a frequência destas comunicações, assim como para acompanhar o alcance e o resultado dos programas. A não apresentação do último elemento analisado nos documentos, a regionalização, pode se justificar devido ao tamanho dos municípios, 14 dos 17 municípios analisados são classificados como pequeno porte. Assim, as ações são pensadas para a totalidade da população.

A tabela 2, a partir da tabela 1, traz um resumo referente a análise dos elementos estruturais dos PPAs dos 17 municípios.

Tabela 2 – Análise estrutural dos PPAs municipais

Municípios	Diagnóstico municipal	Diretrizes	Objetivos	Metas	Indicadores	Regionalização
Arroio do Padre:	Não Contém	Não Contém	Não Contém	Contém parcialmente	Contém	Não Contém
Arroio Grande	Não Contém	Não Contém	Não Contém	Não Contém	Não Contém	Não Contém
Canguçu	Não Contém	Não Contém	Contém parcialmente	Contém parcialmente	Contém	Não Contém
Capão do Leão	Não Contém	Não Contém	Contém parcialmente	Contém parcialmente	Não Contém	Não Contém

Cerrito	Não Contém	Não Contém	Não Contém	Contém parcialmente	Não Contém	Não Contém
Chui	Não Contém	Não Contém	Não Contém	Contém parcialmente	Não Contém	Não Contém
Herval	Não Contém	Não Contém	Contém parcialmente	Contém parcialmente	Contém	Não Contém
Jaguarão	Não Contém	Contém	Contém parcialmente	Contém parcialmente	Não Contém	Não Contém
Morro Redondo	Não Contém	Não Contém	Contém parcialmente	Contém parcialmente	Contém	Não Contém
Pedro Osório	Não Contém	Contém	Contém parcialmente	Contém parcialmente	Não Contém	Não Contém
Pelotas	Não Contém	Contém	Contém parcialmente	Contém parcialmente	Contém parcialmente	Contém
Piratini	Não Contém	Não Contém	Não Contém	Contém parcialmente	Não Contém	Não Contém
Rio Grande	Não Contém	Contém	Não Contém	Não Contém	Contém parcialmente	Não Contém
São José do Norte	Não Contém	Contém	Não Contém	Contém parcialmente	Contém parcialmente	Não Contém
São Lourenço do Sul	Não Contém	Não Contém	Contém parcialmente	Contém parcialmente	Não Contém	Não Contém
Santa Vitória do Palmar	Não Contém	Contém	Contém parcialmente	Contém parcialmente	Contém parcialmente	Não Contém
Turuçu	Não Contém	Não Contém	Não Contém	Contém parcialmente	Não Contém	Não Contém

Fonte: Elaboração própria a partir de Lima (et al., 2020)

Como é possível perceber, a situação referente aos elementos estruturantes presentes no documentos que compõe os PPAs municipais é bastante crítica, em que nenhum município apresenta em seus documentos todos os elementos estruturantes. Muito pelo contrário, nenhum PPA traz em seus documentos um diagnóstico situacional do município no qual foi embasado a elaboração dos planos. Tal ausência pode estar vinculada a apenas um município trazer a mensagem do chefe do executivo, esta, com função adversa do esperado. Pode ser visualizado na tabela 4 que a grande maioria dos elementos foram elencados como contém parcialmente, devido à inconsistência dos dados, com informações, apresentações, dados quantitativos e qualitativos com pouca representatividade, dados que são ininteligíveis ao serem interpretados. O município que apresenta o maior número de elementos, contendo dois elementos e parcialmente outros 3 é o município de Pelotas, e o município que apresenta seus documentos em situação mais precária é o município de Arroio Grande, que não traz nenhum elemento estruturante em seu plano.

Através do questionário, foi constatado **que os servidores envolvidos na elaboração e gestão do PPA estão vinculados a área contábil**, como secretaria da fazenda, finanças, contabilidade e orçamentária. Suas qualificações são também da área contábil, assim como os que possuem especializações estão vinculados a esta área. Também mencionam ser formados por **equipes ad hoc, que não recebem gratificação para atuar no processo de elaboração e gestão do plano, e a não participação em cursos oferecidos pelo estado**. Outro ponto que merece destaque é a **inconsistência relacionada aos métodos de monitoramento e avaliação**.

Com relação à **participação da sociedade** na elaboração e gestão do plano, foi constatado que ocorreu **apenas uma audiência pública** na fase de elaboração do plano, inexistindo um canal de comunicação com a sociedade para o acompanhamento das ações realizadas durante o período de quatro anos de vigência dos planos.

## Recomendações

Através das carências documentais e técnicas apresentadas, este relatório traz as seguintes recomendações:

- **Os gestores públicos devem reconhecer que o PPA é um instrumento de planejamento.**

O reconhecimento do PPA como um instrumento de gestão pública, no qual todo o poder executivo municipal deve ter conhecimento e envolvimento em suas articulações. Apesar de **o PPA** servir de base para a elaboração das legislações que regem o orçamento público, ele **não é um instrumento orçamentário**. O que prova tal argumento é que **ele é caracterizado por ser estruturado por elementos que o tornam um instrumento de planejamento**. Foi constatado que o PPA é elaborado e gerido por equipes técnicas do setor de contabilidade, que embora qualificados, efetivos, executam suas ações com foco no orçamento, visando a elaboração da LDO e a LOA. Esse fato pode estar acontecendo devido à cultura da gestão pública em que o PPA ainda não foi reconhecido como um instrumento de planejamento e gestão estratégica.

Portanto, **a equipe** envolvida no processo de elaboração do PPA deve ser **constituída por membros das principais secretarias da prefeitura, como educação, saúde, cultura, segurança**, para que a fonte no qual os programas são elaborados englobem as perspectivas das diversas áreas, e não estar centrado na área de contabilidade das prefeituras.

- **Capacitação constante dos servidores envolvidos na elaboração e gestão do PPA**

Foi constatado na pesquisa que os servidores estão realizando suas capacitações em instituições privadas, mesmo o estado do Rio Grande do Sul desenvolvendo um curso, através da SEPLAG, de capacitação aos servidores municipais. Cegov (2013) traz a relação dos municípios capacitados e nenhum município envolvido na pesquisa realizou tal capacitação, o que pode justificar as carências apresentadas pelos PPAs.

- **Atentar para os seis elementos estruturantes considerando seus aspectos formais/obrigatórios.**

Foi diagnosticado na análise documental que os atores responsáveis pela elaboração e gestão dos PPAs municipais não trazem informações suficientes para que o plano seja utilizado como um instrumento de planejamento, a fim de guiar as ações dos gestores. Foi percebido que os PPAs não apresentam nenhum tipo de diagnóstico local, as diretrizes quando são apresentadas se repetem entre os municípios, os objetivos não apresentam informações precisas, as metas apresentam valores de difícil interpretação, da



mesma forma que os indicadores são pouco explorados. Principalmente os dois últimos elementos (metas e indicadores) são de fundamental importância para o monitoramento e avaliação dos programas, para identificar se está sendo alcançado os resultados esperados, e se não tiver, quais são os gargalos e como ajustar. Foi percebido que os programas apresentados elencam como meta o número 1 para cada período. Este é um valor de difícil interpretação para monitorar e avaliar o desenvolvimento das ações. Portanto, os programas devem trazer como metas e indicadores valores que facilitam a interpretação no desenvolvimento das ações, com dados coerentes ao tipo de ação desenvolvida.

Para facilitar a compreensão e visualização destes aspectos formais/obrigatórios, este relatório traz como está a situação atual dos documentos dos 17 municípios analisados e o que é esperado de cada documento obrigatório que compõe o PPA e suas funções.

Tabela 3 - Situação dos PPAs municipais analisados

<b>Documentos obrigatórios do PPA</b>	<b>Situação dos documentos dos 17 PPAs municipais analisados</b>	<b>Situação esperada conforme Rio Grande do Sul (2017)</b>
<b>A mensagem do chefe do executivo</b>	Não apresentam.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Realizar uma avaliação da situação atual do município e quais são as perspectivas de ação para o futuro;</li> <li>• Observar nesta avaliação variáveis econômicas, sociais, institucionais,.. etc</li> <li>• Realizar um diagnóstico municipal;</li> <li>• Apresentar a orientação estratégicas do governo municipal.</li> </ul>

<p><b>Projeto de Lei</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apresentam a lei que instituiu o PPA;</li> <li>• A vigência do PPA de 4 anos;</li> <li>• Definições de programas, ações e metas;</li> <li>• Diretrizes: Apenas 6 municípios apresentam as diretrizes em seus planos, sendo que se repetem literalmente;</li> <li>•</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A vigência do PPA – que são 4 anos, contando a partir do segundo ano de mandato do chefe do executivo, tendo vigência no primeiro ano do mandato do eleito subsequente;</li> <li>• Definições de programas, ação, metas;</li> <li>• Como o PPA será revisado, quais os instrumentos de monitoramento e avaliação;</li> <li>• Diretrizes do Plano, as prioridades – trazendo informações específicas da gestão direcionada às carências elencadas;</li> </ul>
<p><b>Anexos</b></p>	<p>Programas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Descrição:</b> Os programas não trazem descrição detalhada, em que boa parte se confunde com o nome do programa;</li> <li>• <b>Objetivos:</b> São carentes de informações, muitas vezes com o mesmo nome do programa.</li> <li>• <b>Ações:</b> Os programas apresentam ações específicas por programa.</li> </ul>	<p>Programas</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Descrição</b> dos programas, no qual identifica a secretaria ou órgão envolvido, área em que serão desenvolvidas as ações;</li> <li>• <b>Objetivos:</b> expressa o que deve ser feito, refletindo as situações a serem alteradas pela implementação de determinado programa, o alcance e o resultado esperado;</li> <li>• <b>Ações:</b> Cada programa poderá ter inúmeras ações dentro da mesma área, com o</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Metas:</b> São dados de difícil interpretação, muitas vezes representadas pelo número 1.</li> <li>• <b>Indicadores:</b> Apenas 3 PPAs apresentam indicadores, através de índice atual e índice pretendido.</li> <li>• <b>Regionalização:</b> Apenas o município de Pelotas apresenta informações referente a regionalização para a execução dos programas.</li> </ul>	<p>objetivo de atuar em problemas específicos identificados.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Metas:</b> Forma a operacionalizar as ações, no qual as metas oferecem uma dimensão quantitativa e temporal, sendo elas físicas (em espécies) e financeiras (em valor monetário);</li> <li>• <b>Indicadores:</b> podem ser apresentados através de índices atuais e índices pretendido ao final do PPA. Normalmente é apresentado por valores percentuais, buscando constatar a eficiência; eficácia; efetividade; economicidade e relevância de cada programa em que é apresentado;</li> <li>• <b>Regionalização:</b> É identificação de qual região do município será desenvolvido determinado programa, assim, facilitando o acompanhamento da sociedade às ações previstas nos programas, da mesma forma, servindo de respostas aos anseios sociais por determinada demanda por parte dos órgãos públicos.</li> </ul>
--	---	--

- **PPA como instrumento de prestação de contas à sociedade**

O PPA, além de ser um instrumento de planejamento estratégico, deve ser uma espécie de **portfólio da gestão pública municipal**. O plano tem vigência de quatro anos, portanto, **a cada ano**, o poder público deveria **realizar uma audiência pública**, presencial ou virtual, para **apresentar quais foram suas ações** durante o ano, quais os **resultados alcançados** através da execução das ações previstas nos programas constantes no PPA. Por isso a importância dada a existência aos elementos estruturantes na elaboração do plano. **O plano** tendo **programas com objetivos bem definidos, metas de fácil interpretação para cada ação e indicadores**, no final de cada ano, a gestão municipal poderia realizar uma **prestação de contas à sociedade** de suas ações. Com isso **aproximando a sociedade à gestão pública** e oportunizando a **participação em decisões**. Além disso, tal “prestação de contas” serviria **para acompanhar os programas e corrigir as ações** inesperadas, fazendo com **que aumente a eficiência e eficácia** dos programas.

- **Apresentação mais atraente a população**

Para dar **maior acessibilidade e visibilidade ao plano**, sua apresentação deveria se dar em um **documento único**, organizado, com linguagem acessível, com imagens, gráficos, para que os membros da sociedade interessados e sem conhecimento técnico, possa **interpretar as ações dos programas**, os objetivos, e os resultados esperados para cada ação.

Através da análise documental foi percebido diversas formas de apresentação do PPA. Casos em que o plano está disponível apenas no site da câmara dos vereadores, em outras situações consta apenas a Lei que instituiu o PPA, sem os anexos; há situações que o plano apresentado é composto por 17 documentos, nomeados de formas diversas como “planilhas 2018”. Estas situações acabam afastando a sociedade de buscar informações referente às ações dos governos locais, as pretensões para o desenvolvimento local.

Espera-se que este relatório faça com que os gestores municipais, servidores que participam na elaboração e gestão do PPA, reconheçam o Plano Plurianual como um instrumento de planejamento para a gestão pública, reconheça importância dos elementos estruturantes que compõe o plano, e utilize para apresentar suas ações anuais à sociedade, aproximando e prestando contas do trabalho executado pela prefeitura durante aquele período.

## Referencial Bibliográfico

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Programa de Apoio à Elaboração e Implementação dos PPAs Municipais - 2014-2017 - Agendas de Desenvolvimento Territorial. 2013. Disponível em:

[https://bibliotecadigital.seplan.planejamento.gov.br/bitstream/handle/iditem/398/ADT\\_Guia\\_Elab\\_PPA\\_Municipal.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://bibliotecadigital.seplan.planejamento.gov.br/bitstream/handle/iditem/398/ADT_Guia_Elab_PPA_Municipal.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Acesso em: 18/01/2021.

\_\_\_\_\_. PORTARIA No 42, DE 14 DE ABRIL DE 1999. Disponível em:

[http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-1999/Portaria\\_Ministerial\\_42\\_de\\_140499.pdf/](http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-1999/Portaria_Ministerial_42_de_140499.pdf/). Acesso em: 30/01/2021

\_\_\_\_\_. **Constituição** (1988). **Constituição** da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado **Federal**: Centro Gráfico, 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 20/12/2020.

DEMARCO, Diogo Joel. Gestão pública, município e federação. Porto Alegre. Editora da UFRGS/CEGOV, 2015. Disponível em:

<https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/131065/000980624.pdf?sequence=1>. Acesso em: 12/01/2021

DEMARCO, Diogo Joel; CHIEZA, Rosa Angela. Pesquisa de desenvolvimento de metodologia de avaliação do alinhamento do PPA municipal e aplicação ao caso sul-riograndense: relatório de pesquisa. 2015. Disponível em:

<https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/147261>. Acesso em: 10/02/2021

HUERTAS, Franco. Entrevista com Carlos Matus: o método PES. In: **Entrevista com Carlos Matus: o método Pes**. 1996. p. 139-139. Disponível em:

<https://pesquisa.bvsalud.org/portal/resource/pt/lil-407164>. Acesso em: 18/05/2021  
IBGE em 2017

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICAS. Disponível em:

<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/arroio-grande/panorama>. Acesso em 04/03/2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICAS. Brasil/Rio Grande do Sul/ Pelotas/ Panorama. – disponível em <

<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/pelotas/panorama> Acesso em 15 de fevereiro de 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. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/urbe/a/CwpGKTJVDkbJJp8SWqSfVsn/?lang=pt>. Acesso em: 18/03/2021

OLENSCKI, Antonio Roberto Bono et al. Densidade macroestratégia na gestão pública municipal no Brasil: uma abordagem analítico-metodológica de PPAS e de variáveis político-administrativas. **Race: revista de administração, contabilidade e economia**, v. 16, n. 3, p. 911-932, 2017. Disponível: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6228750>. Acesso em: 12/04/2021

OLENSCKI, Antonio Roberto Bono. Et al. Por uma Abordagem Metodológica de Estratégia em Governos Subnacionais em Dois Níveis: Longitudinal, a partir de Planos Plurianuais, e, em Profundidade, a partir de Múltiplas Variáveis Político-Administrativas. XL Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração – **Enanpad**. Costa do Sauípe BA, 25 a 28 de setembro de 2016. PARES, Ariel; VALLE, Beatrice. A retomada do planejamento governamental no Brasil e seus desafios. **Coletânea Planejamento e orçamento governamental**, v. 1, 2006.

PAULO, Luiz Fernando Arantes. O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica. **Revista do Serviço Público**, v. 61, n. 2, p. 171-187, 2010. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/44>. Acesso em: 10/04/2021

PFEIFFER, Peter. **Planejamento estratégico municipal no Brasil: uma nova abordagem**. Escola Nacional de Administração Pública, 2000. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/683>. Acesso em: 05/03/2021.

RIO GRANDE DO SUL. Elaboração de Planos Plurianuais Municipais (PPAs) – 2018-2021. Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. Departamento de Planejamento Governamental. Porto Alegre: Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2017. Disponível em: <https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201708/14153345-ebook-completo.pdf>. Acesso em: 22/02/2021