

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

Jéssica Rodrigues de Medeiros

**PLANEJAMENTO MUNICIPAL: COMPARAÇÃO ENTRE O PLANO PLURIANUAL
E A LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL DO MÚNICÍPIO DE ARROIO DO SAL/RS**

**Porto Alegre
2019**

Jéssica Rodrigues de Medeiros

**PLANEJAMENTO MUNICIPAL: COMPARAÇÃO ENTRE O PLANO PLURIANUAL
E A LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL DO MÚNICÍPIO DE ARROIO DO SAL/RS**

Trabalho de conclusão de curso de Especialização apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Gestão Pública.

Orientador: Diogo Joel Demarco
Coorientadora: Ana Júlia Possamai

Porto Alegre
2019

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

Reitor: Prof. Dr. Rui Vicente Oppermann
Vice-reitora: Profa. Dra. Jane Fraga Tutikian

ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO

Diretor: Prof. Dr. Takeyoshi Imasato
Vice-diretor: Prof. Dr. Denis Borenstein

COORDENAÇÃO DO CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

Coordenador: Prof. Dr. Paulo Ricardo Zilio Abdala
Coordenador substituto: Prof. Dr. Rafael Kruter Flores

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)

MEDEIROS, Jéssica Rodrigues de
Planejamento Municipal: Comparação entre o Plano Plurianual e a Lei Orçamentária Anual do Município de Arroio do Sal / Jéssica Rodrigues de Medeiros. – 2019.
54 f.:il.
Orientador: Diogo Joel Demarco; Coorientadora: Ana Júlia Possamai.
Monografia (Especialização) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Programa de Pós-Graduação em Administração, Porto Alegre, BR – RS, 2019.
1. Administração Pública. 2. Planejamento. 3. Plano Plurianual. I. Demarco, Diogo Joel. II. Possamai, Ana Júlia e. III. Especialização em Gestão Pública.

Elaborado pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os dados fornecidos pela autora.

Escola de Administração da UFRGS

Rua Washington Luiz, 855, Bairro Centro Histórico
CEP: 90010-460 – Porto Alegre – RS
Telefone: 3308-3801
E-mail: eadadm@ufrgs.br

Jéssica Rodrigues de Medeiros

**PLANEJAMENTO MUNICIPAL: COMPARAÇÃO ENTRE O PLANO PLURIANUAL
E A LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL DO MUNICÍPIO DE ARROIO DO SAL/RS**

Trabalho de conclusão de curso de Especialização apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Gestão Pública.

Aprovada em _____ de _____ de 2019.

Banca Examinadora

Examinador(a): Nome e Sobrenome

Examinador(a): Nome e Sobrenome

Orientador(a): Diogo Joel Demarco

Coorientador(a): Nome e Sobrenome

RESUMO

A administração pública ao longo dos anos tem enfrentado muitas mudanças e essas transformações têm inovado o modo de administrar e de gerenciar as receitas e despesas. A constituição de 1988 atribuiu a função de planejamento e orçamento ao PPA (Plano Plurianual), a LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e a LOA (Lei Orçamentária Anual), e sabe-se ainda que para a eficiência do planejamento esses instrumentos orçamentários devem estar integrados e em consonância com os objetivos que se pretende realizar. Tais mudanças tornam o setor público, conhecido como burocrático e ineficiente, em um setor cada vez mais acessível à população para obtenção com maior facilidade e transparência dados e informações da gestão. Essas melhorias surgiram principalmente partir da Lei Complementar nº 101/2000, que obrigou uma maior transparência e trouxe mais responsabilidade fiscal aos atos públicos. Este estudo analisa mais especificamente o PPA 2018/2021 do município de Arroio do Sal/RS, tendo como objetivo analisar quais as diferenças que existem em relação aos programas e ações relacionadas no PPA e a execução na LOA do exercício de 2018. O método utilizado no estudo foi à revisão bibliográfica de temas da Administração Pública, Planejamento, Plano Plurianual, com característica descritiva incluindo consulta análise aos relatórios e dados da Prefeitura Municipal a partir de uma abordagem qualitativa. O trabalho foi centrado em cinco programas do PPA 2018/2021. Conclui-se, com o estudo que o planejamento não é observado e realizado criteriosamente e, conseqüentemente, as ações e programas não se cumprem, não alcançando o objetivo de bem atender a população que é o foco da Administração Pública. Como sugestão, dever-se-ia verdadeiramente implantar, executar, monitorar e avaliar, o planejamento, por se tratar a etapa inicial de todo o processo.

Palavras-chave: Administração Pública. Planejamento. Plano Plurianual.

City planning: comparison between multiannual planning and the annual budget law of the municipality of Arroio Do Sal-RS

ABSTRACT

The public administration over the years has faced many changes and these transformations have innovated how to manage and manage revenues and expenses. The 1988 constitution assigned the planning and budget function to the PPA (Multi-Year Plan), the LDO (Budgetary Guidelines Law) and the LOA (Annual Budget Law), and it is also known that, for planning efficiency, these budget instruments should be integrated and in line with the objectives to be achieved. Such changes make the public sector known as bureaucratic and inefficient in an increasingly accessible sector for the population to obtain more easily and transparently data and management information.

These improvements came mainly from Complementary Law No. 101/2000, which forced greater transparency and brought more fiscal responsibility to public acts.

This study analyzes more specifically the PPA 2018/2021 of the municipality of Arroio do Sal / RS, aiming to analyze the differences that exist in relation to the programs and actions related in the PPA and the execution in the LOA of the exercise of 2018. The method used in the study was the bibliographic review of Public Administration, Planning and Pluriannual Plan topics, with a descriptive characteristic including consulting analysis of reports and data from the City Hall from a qualitative approach. The work was focused on five PPA 2018/2021 programs. The study concludes that planning is not observed and carried out judiciously and, consequently, actions and programs are not fulfilled, failing to achieve the objective of serving the population that is the focus of Public Administration. As a suggestion, one should truly implement, execute, monitor and evaluate planning, since it is the initial stage of the whole process.

Keywords: Public Administration, Planning, Multi-year Plan.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Modelo da Estrutura do Plano Plurianual 2018/2021 – Anexo I - Programas.....	33
Figura 2 - Plano Plurianual 2018/2021 – Anexo II – Resumo dos Programas	36
Figura 3 - Gráfico de porcentagens relativas aos programas contidos no PPA.	37
Figura 4 - Previsão de receitas e captação de recursos de terceiros.....	38
Figura 5 - Despesas do PPA - incluído captação de Recursos de Terceiros	39
Figura 6 - Estimativa da Receita por Categoria Econômica	40
Figura 7 - Gráfico de porcentagens da composição da receita por categoria	41
Figura 8 - Despesa Fixada por Desdobramento.....	41
Figura 9 - Gráfico de porcentagens da composição da despesa por desdobramento	42

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Ciclo Orçamentário.....	24
Tabela 2 - Programas Selecionados	27
Tabela 3 - Marco Referencial para a Organização do PPA.....	31
Tabela 4 - Plano de Governo	35
Tabela 5 - Composição da despesa 2018.....	42
Tabela 6 - Execução do Programa Limpeza Pública - 2018	44
Tabela 7 - Execução do Programa Saneamento Básico - 2018.....	45
Tabela 8 - Execução do Programa Educação Infantil - 2018	47
Tabela 9 - Execução do Programa Ensino Fundamental - 2018.....	48
Tabela 10 - Execução do Programa Cultura Municipal - 2018	49

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CF	Constituição Federal
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
KM	Quilômetros
LC	Lei Complementar
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
OPI	Orçamento Plurianual de Investimentos
PIB	Produto Interno Bruto
PPA	Plano Plurianual
RGF	Relatório de Gestão Fiscal
RS	Rio Grande do Sul
SAMU	Serviço de Atendimento Móvel de Urgência
TCE	Tribunal de Contas do Estado

Sumário

1 INTRODUÇÃO	11
2 REFERENCIAL TEÓRICO	15
2.1 Administração Pública	15
2.2 Planejamento	18
2.3 Plano Plurianual	22
3 PROCEDIMENTOS DE PESQUISA	26
4 ESTUDO DE CASO DO MUNICÍPIO DE ARROIO DO SAL	29
4.1 O Município de Arroio do Sal.....	29
4.2 Roteiro De Elaboração Do Plano Plurianual	30
4.3 Processo de Planejamento e Estrutura do Plano Plurianual Municipal.....	34
5 ANÁLISE DO PLANO PLURIANUAL X LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL.....	43
5.1 Programa 10 – Limpeza Pública	43
5.2 Programa 14 – Saneamento Básico	45
5.3 Programa 19 – Educação Infantil	46
5.4 Programa 20 – Ensino Fundamental.....	47
5.5 Programa 21 – Cultura Municipal	49
6 CONCLUSÃO	52
REFERÊNCIAS.....	55

1 INTRODUÇÃO

Atualmente com todas as mudanças que estão acontecendo no mundo às organizações, especialmente o setor público, têm sido obrigados a readequar alguns padrões e parte dessas transformações estão relacionadas diretamente ao planejamento (elaboração, execução e avaliação).

A administração pública deve atentar para a exigência na Constituição Federal de 1988, e de outras leis que servem de base legal para o setor público como a Lei Federal nº 4.320/1964 e a Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), em todos os regramentos observa-se a importância do planejamento, visando a superar o papel de apenas um mero cumprimento legal e agregado mais o perfil estratégico no ajustamento da elaboração das peças orçamentárias que são de iniciativa exclusiva do Poder Executivo (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual), mais condizentes com a realidade.

O PPA é um instrumento de planejamento em que são definidas as ações do governo para um período de quatro anos - sendo elaborado no primeiro ano do mandato, iniciando-se no segundo ano da administração e o término se dará no primeiro ano de mandato da próxima gestão – onde se estabelece quais os programas de trabalho especificando as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para a aplicação dos recursos.

Posteriormente é elaborada a LDO, que é o instrumento que faz a ligação entre o PPA e a LOA, sua vigência é de um ano, a lei compreenderá as diretrizes e estabelecerá quais os programas e ações terão prioridade para administração pública. E por fim, a LOA, sua vigência é anual e, com base nas metas estabelecidas pelo PPA e priorizadas na LDO, são estimadas as receitas que o governo espera arrecadar e fixa as despesas que serão realizadas.

O planejamento é necessário em qualquer organização seja no setor público como no privado. Essa ferramenta deixa de apenas controlar a entrada de receitas e os gastos e ganha uma relevante importância, tornando-se um diferencial na gestão auxiliando os gestores a atuarem de forma mais adequada e eficiente, frente aos escassos recursos públicos e ao expressivo aumento na demanda social.

Dentre todas as leis, o PPA tem como base o planejamento, pois é o dispositivo que contem e rege todas as pretensões do governo para atender as necessidades da população e que orientaram a execução das demais leis. Nos dias atuais muitos dos programas de governo não se realizam, em grande medida, por terem sido mal planejados. A formulação do PPA surge a partir dos programas e metas elencadas em cada secretaria do governo municipal. O PPA tem gerado uma nova consciência e também divergências entre os gestores, sobre a função planejamento, a inovação nos procedimentos e a necessidade de não apenas fazer, mas de também realizar uma avaliação contínua, para atestar eficácia dos procedimentos e se as ações estão se realizando de acordo com o previsto, sendo a partir desta avaliação que podemos detectar as falhas, problemas para alterar as ações.

A administração pública municipal tem encontrado muitas dificuldades para elaborar o PPA, porém a principal é a de que estes dispositivos da lei deixem de ser apenas o “cumprimento da lei” e retratem a verdadeira situação do município, para tanto a necessidade de dispor e envolver os gestores e o quadro de servidores aptos e capacitados, a fim de propor e elaborar as ações que auxiliem os administradores no bom desempenho em todas as etapas para garantir a eficiência e o sucesso nos resultados esperados.

O presente trabalho será desenvolvido tendo em vista o processo de planejamento, avaliando a execução do Plano Plurianual 2018-2021 do Município de Arroio do Sal / RS, especificamente no exercício de 2018, analisando o andamento das ações e programas, propostos na elaboração da Lei. Portanto, diante do exposto surge o seguinte problema de pesquisa: Quais diferenças existem entre o que foi planejado na elaboração do PPA no Município de Arroio do Sal e na sua execução em 2018?

Desta maneira, é objetivo geral deste estudo analisar a elaboração do Plano Plurianual 2018-2021 do município de Arroio do Sal, observando especificamente o cumprimento das ações programadas, sua execução no exercício de 2018.

Visando a alcançar este objetivo geral, são objetivos específicos deste estudo:

- Descrever o processo de planejamento e elaboração do PPA do município de Arroio do Sal;

- Analisar a execução do orçamento 2018;
- Analisar as principais limitações e problemas entre o planejado e o executado;
- Sugerir meios para otimizar o planejamento na elaboração e execução do PPA.

O presente trabalho se justifica pela importância do planejamento, como base para a elaboração e execução do PPA. Atualmente o setor público vem enfrentado diversas mudanças: padronização as normas internacionais de contabilidade, contabilidade gerencial, planejamento, publicidade e transparência das informações, setor público com traços do setor privado e o cidadão mais atuante.

O planejamento é fator de maior relevância dentre as muitas mudanças, os instrumentos de planejamento eram elaborados e utilizados apenas como de forma “simbólica” atendendo a uma exigência da lei, porém hoje em dia é essencial porque além de estimar, avalia e cria subsídios para a tomada de decisão. O planejamento é necessário em qualquer organização e na área publica contamos com mais uma parte a ser envolvida no processo, a sociedade, podemos verificar que em diversas gestões muitas ações e metas não têm sido alcançadas e efetuadas por instrumentos de planejamento mal elaborados, e grande parte dos gestores públicos, ainda não possuem entendimento e conhecimento nesta área.

O PPA é um instrumento de planejamento onde se definem e priorizam os objetivos e metas alocando os recursos públicos, sua elaboração não deve ser vista apenas como uma simples exigência da lei, uma formalidade técnica, elaborados dentro de gabinetes e/ou pelo setor contábil e sem informações suficientes, é necessária que haja envolvimento de todas as partes gestores, servidores e sociedade e uma busca constante por conhecimento e aperfeiçoamento.

Desta forma, este trabalho busca apresentar como se dá a elaboração do PPA e a ocorrência de sua execução no exercício de 2018, buscando esclarecer se as metas e ações descritas no Plano Plurianual se concretizaram ou não e o que gerou a diferença entre o planejado e o realizado.

Em termos metodológicos trata-se de uma pesquisa exploratória, visando descrever e analisar a elaboração do Plano Plurianual 2018-2021 do município de Arroio do Sal, observando especificamente o cumprimento das ações programadas

na sua execução em 2018. Segundo Zanella (2009, p.63), “A pesquisa visa essencialmente à produção de novo conhecimento e tem a finalidade de buscar respostas a problemas e indagações teóricas e praticas”.

Para atingir os objetivos a pesquisa teve uma abordagem qualitativa que de acordo com Zanella (2009, p.75) “pode ser definida como a que se fundamenta principalmente em análises qualitativas, caracterizando-se, em princípio, pela não-utilização de instrumental estatístico na análise dos dados”, e que a pesquisa qualitativa é descritiva, “pois, se preocupa com descrever os fenômenos por meio dos significados que o ambiente manifesta” (ZANELLA, 2009, p.76), a partir de um estudo de caso na prefeitura municipal que, conforme Zanella (2009, p. 86) “é uma forma de investigar um fenômeno dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites não estão claramente definidos”.

Foi realizada uma pesquisa documental nos arquivos disponibilizados na internet (portal da transparência), prefeitura municipal (atas de audiência públicas, reuniões) e ainda em dados extraídos de livros, trabalhos acadêmicos, artigos e Leis. Apresentaremos uma breve descrição do município, com dados relevantes para agregar conhecimento ao estudo referido.

Em resumo trata-se de estudo de caso da prefeitura municipal que pretende oferecer respostas se a execução do PPA está de acordo com o planejado e contribuir com um maior entendimento do problema de pesquisa.

O presente estudo esta organizado em cinco partes. Além desta introdução, na segunda parte apresenta-se o referencial teórico verificando conceitos como administração pública, planejamento e PPA, que servirão de fundamentação para a pesquisa. A terceira parte será mencionada como se realizou os procedimentos para a pesquisa. Na quarta parte se descreve o caso do município de Arroio do Sal apresentando de que forma o mesmo utiliza o planejamento e o PPA. Na, quinta parte faz-se a análise dos problemas encontrados na elaboração e na gestão da sua execução no exercício de 2018, apresentando sugestões para otimizar o processo e os resultados. Por fim, a sexta parte é apresentada as considerações finais.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Administração Pública

A Administração Pública pode ser conceituada, como um conjunto de entidades e de órgãos encarregados de realizar a atividade administrativa, assim se faz necessário que a prestação de serviços públicos seja realizada de forma adequada e, econômica tendo em vista a satisfação das necessidades da sociedade.

Administração é o ato de **administrar** ou **gerenciar** negócios, pessoas ou recursos, com o objetivo de alcançar metas definidas. É uma palavra com origem no latim “*administratio*”, que significa “direção, gerência”. “É um ramo das ciências humanas que se caracteriza pela aplicação prática de um conjunto de princípios, normas e funções dentro das organizações. É praticada especialmente nas empresas, sejam elas públicas, privadas, mistas ou outras” (ADMINISTRAÇÃO, 2014). Salientamos ainda a especificidades entre a administração pública e a administração privada, pois a administração privada é regida pelo direito privado que segundo Coelho (2009, p.23), “sejam eles simples indivíduos, associações civis ou empresas – poderá fazer tudo aquilo que a lei não proibir e deixar de fazer aquilo que a lei não os obrigar”, ainda de acordo Coelho (2009, p.24), “para assegurar que por meio da ação estatal o interesse público seja atingido e a liberdade individual assegurada, o princípio que irá nortear o direito público é de que o Estado será obrigado a fazer exatamente aquilo que a lei mandar; e só poderá fazer o que a lei expressamente autorizar”.

O Estado Brasileiro é dividido em três níveis de governo, a União, os Estados e os Municípios, e para que a finalidade que é o bem comum seja alcançada é necessário que os gestores atentem suas as ações e estas sejam norteadas pelos princípios que regem a Administração Pública brasileira consagrada pelo Direito Público no dispositivo legal, conforme art. 37 da Constituição Federal:

Art.37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da:

- Legalidade;
- Impessoalidade;

- Moralidade;
- Publicidade; e
- Eficiência (Emenda Constitucional).

Os princípios básicos orientam todos os atos da administração pública, assegurando assim a coerência da ação do Estado, visando estabelecer relações justas, racionais e equitativas. Diante do exposto apresentaremos cada princípio de maneira resumida, a fim de fundamentar uma administração eficiente.

PRINCÍPIO DA LEGALIDADE – De acordo com Coelho (2009, p.53), “no princípio da legalidade, toda ação estatal deverá, necessariamente, estar respaldada em lei”. Portanto o gestor deverá realizar somente o que a lei lhe autoriza.

PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE – O gestor deverá agir com impessoalidade buscando sempre o interesse público e nunca objetivando interesse próprio ou de terceiros. Conforme Coelho (2009, p.57), “os atos administrativos serão sempre impessoais em duplo sentido: no de quem age – que é o Estado e não a pessoa do agente; e no do objetivo da ação – que é o interesse público e não o interesse das pessoas particulares atingidas pela ação estatal”.

PRINCÍPIO DA MORALIDADE – O princípio da moralidade refere-se diretamente ao agente público, exigindo-lhe probidade e honestidade de conduta, não somente como servidores, mas também como cidadãos. Para que a Administração Pública aja de acordo com esse princípio, é essencial que os servidores, seus agentes, apresentem no seu comportamento as virtudes morais socialmente consideradas necessárias pela sociedade (COELHO, 2009, p.57).

PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE – Todos os atos da Administração deverão ser publicados objetivando a clareza e a visibilidade social. A exigência de publicação dos editais de licitação em veículos da imprensa local de grande circulação tem por finalidade garantir a publicidade, da mesma forma que todos os atos do poder públicos só entram em vigor a partir da sua publicação no Diário Oficial, isto é, a partir do momento em que se tornam acessíveis ao conhecimento público (COELHO, 2009, p.59).

PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA – A eficiência da Administração Pública é, fundamentalmente, fator da eficiência dos gestores e servidores, apontando para a racionalidade econômica do funcionamento da Administração. É de interesse público que os tributos pagos pelos cidadãos, e utilizados para custear as funções

administrativas, não apenas sejam utilizados de forma legal, impessoal, moral e pública, como também de forma eficiente, isto é, apresentando a melhor relação custo-benefício (COELHO, 2009, p.60).

Diante do exposto, todavia administrar é gerir os serviços públicos não somente prestar serviço ou executá-lo, mas também dirigir, governar e exercer a vontade com o objetivo de obter um resultado útil. Nos últimos tempos a administração pública vem apresentando diversas mudanças em busca de transformações objetivando a eficiência administrativa, tomando traços gerenciais guiadas pela gestão pública. Resumidamente gestão pública de acordo com Moore (1984 p. 2-3):

Nossa concepção de “gestão pública” acrescenta a responsabilidade pelo estabelecimento de objetivos e o gerenciamento político as atribuições tradicionais da administração pública. [...] Nossa concepção de gestão pública acrescenta algumas funções executivas essenciais, tais como definir propósitos, manter a credibilidade dos supervisores, arregimentar autoridade e recursos e posicionar uma organização em um dado ambiente político, como componentes centrais do trabalho de um gestor público (Apud, LAURENCE, LYNN, 1996, p.37).

O público e o privado tem se mesclado em algumas práticas e á medida que as gestões pública e privada envolvem temperamentos, habilidade e técnicas semelhantes, o extenso corpo de idéias e praticas relativas ao sucesso corporativo pode ser aplicado aos problemas da gestão pública, e o setor público pode, a principio, recorrer á grande reserva de gestores do setor privado para atender as próprias necessidades gerenciais (LAURENCE, LYNN, 1996, p.38). Ainda que mudanças venham ocorrendo temos de considerar as diferenças e singularidades entre a gestão pública e a privada, ratificada pelo autor Frank J. Goodnow (1902, p.10) “ao realizar seu negócio, o objeto [do governo] não costuma ser a obtenção do ganho, mas a promoção do bem-estar da comunidade. Essa é a grande distinção entre o negócio público e o privado” (apud, LAURENCE, LYNN, 1996, p.38).

Visualizamos uma elevada ênfase no papel do gestor público como gerente e a necessidade de colocar em prática as ferramentas do setor privado, estreitando, portanto a relação entre o Estado e sociedade na entrega de serviços públicos. De acordo com Santos (2015, p.13),

“gestão pública é a arte de planejar, organizar, coordenar, comandar e controlar assuntos de interesse coletivo por meio da mobilização de

estruturas e recursos do Estado, visando fundamentalmente, garantir o bem-estar da comunidade, zelando pela manutenção dos bens e serviços públicos e pelo enfrentamento de situações consideradas problemáticas pelos cidadãos”.

O governo não é mais um ator autônomo na implementação de políticas, cada vez mais frequentemente depende do setor privado e do terceiro setor para cumprir seus objetivos (PIERRE e PETERS, 2010, p.21-22), ainda conforme Bouckaert e Pollit, (2003), os governos são cada vez mais julgados por sua capacidade de prestação de serviços, e a ênfase contemporânea no desempenho gerencial fornece indicadores do quão bem o governo está fazendo seu trabalho (apud, PIERRE e PETERS, 2010, p.28). Portanto um governo percebido como equitativo e justo constrói confiança, que, por sua vez, o faz ser mais efetivo.

2.2 Planejamento

Planejamento é uma das mais importantes ferramentas da administração que está intimamente ligado à necessidade de se ter conhecimento prévio das atitudes a serem tomadas e das ações a serem desempenhadas. Conforme Cardoso Jr e Santos (2011), “a sociedade já se habituou aos planos de governo, que deveriam ser contínuos, mas acabam sendo cumpridos em apenas um período administrativo”. O planejamento proporciona a possibilidade de avaliar e analisar os caminhos e as decisões a serem tomadas, e ainda de acordo com os autores,

A necessidade de se antecipar as constantes mudanças no quadro econômico e político, de utilizar seus recursos da forma mais eficiente possível e enfim, de atingir efetivamente seus objetivos, tem levado governos e empresas a se concentrarem mais detidamente no planejamento de suas ações e de suas estratégias de sobrevivência (MENEZES & JANNUZZI, 2005, p.69).

Para tanto, se analisa a situação atual, identificando as ações a serem desenvolvidas, visando corrigir distorções e assegurar o alcance de objetivos e metas pretendidas. Contudo, Ferreira (1979, p.30) relaciona o planejamento público como pertencente ao ambiente de interação entre Estado e Sociedade, tendo surgido com a preocupação do Estado com a “necessidade de estender ao nível social mais geral a preocupação de racionalidade, de planejamento” (apud MENEZES, JANNUZZI, 2005, p.70).

O planejamento é indispensável ao gestor, pois, planejar é essencial, é o exercício de adequar os recursos aos objetivos, à efetiva utilização desta ferramenta ditará os rumos para a boa ou má gestão. Ferreira (1979, p.39-40), ainda apresenta o atendimento às demandas sociais como um dos principais objetivos do planejamento quando propõe “usar o instrumento da planificação para colocar toda a sua atividade de produção a serviço do atendimento efetivo das necessidades de todos os homens” (apud MENEZES, JANNUZZI, 2005, p.70).

A administração pública através do planejamento que nada mais é do que tentar prever tudo antes de agir, deve estabelecer objetivo e metas viáveis, de acordo com a realidade de cada entidade e assim possam ser atingidos. Conforme o autor, em relação aos instrumentos de planejamento deve-se levar em consideração que, “certas atividades de importância para o país exigem sequências de ações que continuem ao longo de várias administrações. Grandes obras, em virtude de sua escala e complexidade, requerem longo período de atividade desde a implantação até o início das operações” (JÚNIOR, 2011, p.11).

A Lei Complementar 101, de 04/05/2000 - LRF que estabelece normas de finanças públicas, por meio do §1º do art.1º, diz:

§1º - A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento das metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas de pessoal, da seguridade social e outras, dívida consolidada e mobiliária operações de crédito, inclusive por antecipação da receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

Conforme, art. 5º da Lei de Responsabilidade Fiscal, deve haver compatibilidade entre as Leis Orçamentárias (PPA, LDO e LOA), nos programas e coerência entre o planejamento e a possibilidade real de execução.

Os gestores devem compreender a real importância da utilização da ferramenta do planejamento, porém alguns fatos devem ser considerados, como a cultura organizacional de cada órgão público; as ações escolhidas, a existência de um corpo técnico de profissionais capacitados. Os autores mencionam a importância do planejamento nos processos de desenvolvimento que,

Um plano de desenvolvimento consiste em um esquema coerente e fundamentado de objetivos, de metas quantitativas e qualitativas,

bem como de ações com caráter econômico, social e político. Ele contém objetivos, metas e ações escolhidas, avaliadas e implementadas de acordo com certos critérios, a serem cumpridas, atingidas e executadas dentro de determinado número de anos. (CARDOSO JÚNIOR e SANTOS, 2011, p.13).

O planejamento é fundamental para valorizar a eficiência e ética nos gastos, em outras palavras, não planejar significa gastar mal o dinheiro, gastar de acordo com as circunstâncias em prioridades imediatistas, estar literalmente sempre “tapando furos”, para isso de acordo com o autor “deve haver instrumentos que permitam ao plano ser implementado, além de monitorado para as devidas ações de controle, revisões e correções de rumos” (JUNIOR, 2011, p.13). Ainda segundo Souza e Rodrigues (2004, p.16):

(...) apesar de um bom planejamento não ser a garantia alguma de sucesso (já que muitas coisas são imprevisíveis e muitas coisas podem dar errado) um bom planejamento aumenta as chances de as coisas darem certo. Abrir mão da tentativa de se antecipar aos problemas para evitá-los ou minimizar seus efeitos, ou tirar melhor proveito de certas coisas positivas que possam vir a ocorrer, equivale a se deixar aprisionar pelas circunstâncias... (Apud MENEZES & JANNUZZI, 2005, p.76).

Conforme a Constituição Federal, o exercício da função do planejamento é um dever do Estado, tendo caráter determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

Dentro da estrutura da República Federativa do Brasil formada pela união indissolúvel de Estados e Municípios e do Distrito Federal, constam os direitos e deveres de cada esfera de governo, conforme determina a Constituição Federal no seu artigo 30, compete aos municípios:

- I – legislar sobre assuntos de interesse local;
- II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;
- III – instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;
- IV – criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;
- V – organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;
- VI – manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;
- VII – prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

VIII – promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX – promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Desta forma o município tem a obrigação de ter uma estrutura administrativa voltada à prestação dos serviços básicos da Cidadania, e deve usar o instituto do planejamento para organizar seu território, definir seus programas sociais, disponibilizar equipamentos e serviços públicos para a população (MENEZES e JANNUZZI, 2005, p.70). Atualmente os Estados e a grande maioria dos municípios brasileiros vêm enfrentando crises financeiras e muitos estão a um passo do colapso. Podemos considerar que o acúmulo e o repasse de diversas obrigações de caráter das outras esferas governamentais para os municípios tem propiciado o aumento da crise, pois na divisão das fatias da receita – única fonte de renda e financiadora - a menor parte fica com os municípios enquanto a demanda de serviços públicos só aumenta, para tanto o planejamento se torna essencial para os municípios programarem ainda mais suas ações melhorando a qualidade de vida da população. Conforme os autores Menezes e Jannuzzi (2005, p.71), deveriam fazer parte do núcleo básico da estrutura de gestão municipal os instrumentos de planejamento municipal determinados por lei, mencionados no dispositivo legal do Estatuto da Cidade (Lei 10.257 de julho de 2001) nas oito alíneas do inciso III do artigo 4:

III - planejamento municipal, em especial:

- a) Plano diretor;
- b) Disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo;
- c) Zoneamento ambiental;
- d) Plano plurianual;
- e) Diretrizes e orçamento anual;
- f) Gestão orçamentária participativa;
- g) Planos, programas e projetos setoriais;
- h) Planos de desenvolvimento econômico e social.

Muitos estudos apontam a relação entre a complexidade da estrutura do planejamento nos municípios e o nível de atendimentos dos serviços urbanos, demonstrando que quando o município está mais bem estruturado em termos de planejamento reflete e impacta diretamente na oferta e melhoria da infraestrutura urbana. Para Menezes e Jannuzzi (2005, p.76), “ainda mais importante que os recursos financeiros, são o grau de instrumentalização do planejamento municipal,

seja do ponto de vista institucional, seja do ponto de vista da capacitação dos corpos técnicos das prefeituras brasileiras”.

2.3 Plano Plurianual

É uma lei que define as ações de governo para um período de quatro anos e evidencia, em quadros demonstrativos, quais serão os programas de trabalho a serem implementados pelos gestores públicos durante esse período. No Brasil, as Administrações direta e indireta devem se atentar obrigatoriamente a Constituição Federal e por outras normas, como a Lei Federal 4.320/1964 e a Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). O processo orçamentário está dividido em três fases, conforme disposto em seu art. 165:

- I. Plano plurianual;
- II. Diretrizes orçamentárias;
- III. Orçamentos anuais.

O dispositivo constitucional CF/88 que instituiu o Plano Plurianual determinou que esse plano contivesse os seguintes elementos:

Art.165 - 1 § A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

Conforme Santos (2015, p.43), o “PPA deve vigorar por quatro anos, iniciando-se no segundo ano de um mandato e terminando no primeiro ano do mandato subsequente” e ainda salienta que um aspecto final a ressaltar sobre a concepção constitucional do PPA é a sistemática de proposição do Plano a sociedade, diz o art. 35, § 2, inciso I, do Ato das Disposições Transitórias da Constituição de 1988 que:

I - o projeto do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até encerramento da sessão legislativa;

Santos (2015, p.41) ainda destaca que o “PPA tem a função primordial de orientar a programação de ações da Administração Pública, interditando o planejamento de longo prazo e a programação orçamentária anual, estabelecendo as estratégias de médio prazo para a atuação do governo”, é o que depreende o art. 167, § 1 - Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena, de crime de responsabilidade.

Conforme, Vainer, Albuquerque e Garson (2005, p.19) os principais objetivos do PPA são:

- Definir com clareza as metas e prioridades da administração bem como os resultados esperados;
- Organizar, em programas, as ações que resulte oferta de bens ou serviços que atendam demandas da sociedade;
- Estabelecer a necessária relação entre os Programas a serem desenvolvidos e a orientação estratégica de governo;
- Nortear a alocação de recursos nos orçamentos anuais, compatíveis com as metas e recursos do Plano;
- Facilitar o gerenciamento das ações do governo, atribuindo responsabilidade pelo monitoramento destas ações e pelos resultados obtidos;
- Integrar ações desenvolvidas pela União, Estado e governo local;
- Estimular parcerias com entidades privadas, na busca de fontes alternativas para o financiamento dos programas;
- Explicitar, quando couber, a distribuição regional das metas e gastos do governo;
- Dar transparência a aplicação de recursos e aos resultados obtidos.

O Plano Plurianual é uma lei de iniciativa exclusiva do Poder Executivo, organizada por programas que demonstram os recursos distribuídos de forma estratégica entre as secretarias, e enviado ao legislativo para apreciação e posterior aprovação nos prazos legalmente previstos.

É fundamental que cada Município ao elaborar seu PPA, já defina normas para a gestão do Plano e atribua responsabilidades, desta maneira, Vainer, Albuquerque e Garson (2001, p.20-21), complementam que:

Elaboração é o processo de construção da base estratégica e de definição dos programas e ações; implantação é a operacionalização do Plano aprovado, através de seus Programas, onde a disponibilização de recursos, através dos orçamentos anuais, tem caráter fundamental; monitoramento é o processo de acompanhamento da execução das ações do Programa, visando a obtenção de informações para subsidiar decisões, bem como a

identificação e a correção de problemas; avaliação é o acompanhamento dos resultados pretendidos com o PPA e do processo utilizado para alcançá-los. A avaliação do Plano buscará aferir até que ponto as estratégias adotadas e as políticas públicas desenvolvidas atendem as demandas da sociedade, que nortearam a elaboração dos Programas integrantes do PPA; revisão é o processo de adequação do Plano as mudanças internas e externas da conjuntura política, social e econômica, por meio da alteração, exclusão ou inclusão de Programas. A revisão do PPA resulta dos processos de monitoramento e avaliação.

Todas as intenções e as ações que a administração pública deseja alcançar devem estar presentes no plano, como menciona o autor, “os programas do PPA são detalhados e executados, ano a ano, por meio da LOA. E esse processo é denominado de ciclo orçamentário, conforme apresentado no quadro abaixo:

Tabela 1 - Ciclo Orçamentário

PPA 2012 - 2015	LDO 2012	LOA 2012 Elaboração	LOA 2012 Execução
	LDO 2013	LOA 2013 Elaboração	LOA 2012 Execução
	LDO 2014	LOA 2014 Elaboração	LOA 2013 Execução
	LDO 2015	LOA 2015 Elaboração	LOA 2014 Execução

Fonte: Santos (2015, p.30)

Ou seja, é pelo acompanhamento da elaboração e execução da LOA que podemos verificar se o PPA está sendo cumprido de forma satisfatória “(SANTOS, 2015, p.72)”. Para tanto ainda de acordo com o autor,

é fundamental que os responsáveis pela gestão do plano sejam nominalmente apontados e recebam mandato formal para o exercício das funções de gerência, além de condições e instrumentos que lhes permitam realizar o trabalho satisfatoriamente, como qualificação, tempo, equipe, tecnologia e incentivos (SANTOS, 2015, p.72).

Contudo para Albuquerque, Medeiros e Feijó (2013, p.43) o PPA deixa de ser apenas um documento elaborado para o cumprimento da lei e passa a auxiliar a gestão, porém alguns elementos que constituem fatores devem ser considerados:

- Organização em programas e ações motivadas a solucionar problemas e a demanda da sociedade;
- Compatibilidade entre os programas e a Orientação Estratégica;
- Objetivos coerentes com a capacidade e disponibilidade de recursos administrativos e financeiros de cada órgão setorial;
- Participação de toda a estrutura da administração pública e de representação da sociedade na elaboração dos programas;
- Integração das LDO, LOA e suas respectivas execuções orçamentárias e financeiras com o PPA;
- Atualização do PPA a partir da avaliação anual da execução de seus programas, garantindo atualidade e consistência com a realidade vivida;
- Estimulo a parcerias com outras esferas de governo e com a iniciativa privada, na busca por fontes alternativas de recursos;
- Divulgação da aplicação dos recursos e dos resultados obtidos, proporcionando publicidade, transparência e participação; e
- Definição clara de responsabilidades, por meio do estabelecimento de um modelo de gestão baseado na estrutura programática. (Apud, SANTOS, 2015, p.65).

A administração pública tem investido esforços para aprofundar as estratégias voltadas: à identificação e a formulação de resultados que satisfaçam as expectativas dos beneficiários da ação governamental; ao alinhamento de esforços, capacidades e arranjos de implementação necessários para alcançá-los; e ao estabelecimento de mecanismos e sistemáticas de monitoramento e avaliação que promovam aprendizado, transparência e responsabilização gerando resultados que impactem a vida dos cidadãos. (SANTOS, 2015, p.56).

3 PROCEDIMENTOS DE PESQUISA

O conhecimento recebido durante o curso de especialização em gestão pública o fato de ser moradora e servidora efetiva no município, propiciaram a escolha do município de Arroio do Sal/RS para o estudo de caso, bem como também pela facilidade de encontrar e ter acesso às informações. O Plano Plurianual tem vigência de quatro anos, o atual compreende o período de 2018-2021, não será possível elaborar uma análise de todos os anos, sendo assim, serão analisados apenas os dados referentes ao exercício de 2018.

Realizou-se uma pesquisa bibliográfica, para tanto, estipulamos três conceitos chaves que estão diretamente relacionadas e que nortearão o trabalho - de Administração Pública, planejamento e o Plano Plurianual, contudo o embasamento na pesquisa reforça a importância do planejamento e dos planos para a gestão pública e conseqüentemente para o desenvolvimento local. O material utilizado nesta etapa do trabalho se restringiu a livros, trabalhos acadêmicos, leis, apostilas disponibilizadas pelo curso de especialização em gestão pública e pesquisas na internet. Após detalhar e descrever os conceitos, e antes de realizar a análise do planejamento do PPA e a execução na LOA em 2018, apresenta-se brevemente um panorama do município de Arroio do Sal.

Na etapa do estudo de caso, analisou-se o Plano Plurianual e além deste foram utilizados a Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei Orçamentária Anual e o relatório de créditos adicionais do exercício. Este material será retirado do site <http://www.arroiodosal.rs.gov.br> e também coletado junto a Prefeitura Municipal de Arroio do Sal/RS.

O PPA 2018-2021 foi instituído sobre a Lei 2.462 de 15/09/2017, e está estruturado em 26 programas estratégicos. Após a análise dos balanços e planos e diante da dificuldade e inviabilidade de se analisar dos os 26 programas, a fim criar subsídios para responder a questão principal do trabalho, se estabeleceu um parâmetro: Orçamento Anual e Secretaria com diversidade de programas e ações.

Contudo dos 26 programas foram escolhidos 05 programas e cada um com suas respectivas ações. Estes programas foram escolhidos pela relevância que possuem em termos e montante e impactos sobre a população. O quadro que segue, apresenta selecionados para análise:

Tabela 2 - Programas Selecionados

	PPA 2018-2021	PROGRAMAS ESCOLHIDOS	DESPESA TOTAL DO MUNICÍPIO 2018	DESPESA FIXADA SECRETARIA EDUCAÇÃO	% RELAÇÃO DESPESA TOTAL
SECRETARIA DE EDUCAÇÃO	<p>19 – Educação Infantil</p> <p>20 – Ensino Fundamental</p> <p>21 – Cultura Municipal</p> <p>22 – Apoio ao Ensino Superior</p>	<p>19 – Educação Infantil</p> <p>20 – Ensino Fundamental</p> <p>21 – Cultura Municipal</p>	R\$ 53.439.606,76	R\$ 15.220.500,75	28,48

	PPA 2018-2021	PROGRAMAS ESCOLHIDOS	DESPESA TOTAL DO MUNICIPIO 2018	DESPESA FIXADA SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE	% RELAÇÃO DESPESA TOTAL
SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE	<p>10 – Limpeza Pública</p> <p>11 – Iluminação Pública</p> <p>12 – Gestão dos Resíduos Sólidos da Construção Civil</p> <p>13 – Qualidade Ambiental</p> <p>14 – Saneamento Básico</p> <p>15 – Pesca Artesanal</p> <p>16 – Apoio ao Setor Primário</p> <p>17 – Posse Responsável de Animais Domésticos</p>	<p>10 – Limpeza Pública</p> <p>14 – Saneamento Básico</p>	R\$ 53.439.606,76	R\$ 5.750.156,69	10,76

Fonte: Elaborado pela Autora

Assim, diante dos parâmetros descritos acima, escolheu-se 03 programas da Secretaria da Educação e Cultura que possui o maior orçamento anual e 02 programas da Secretaria do Meio Ambiente pela diversidade de ações e programas e também por ter o 3º maior orçamento anual.

Com os programas definidos a pesquisa se deteve em elencar os dados desses programas nos três instrumentos e para melhor visualização dos dados são apresentadas tabelas dos programas, com o número das respectivas ações e meta física e os valores estabelecidos no PPA e na LDO, quanto a LOA acrescentou-se colunas da despesa fixada, valor liquidado, de créditos adicionais e também do percentual de execução. Por fim a análise se deu no comparativo entre os três planos, mas focalizando principalmente a relação entre o PPA e a LOA, analisando as diferenças encontradas.

4 ESTUDO DE CASO DO MUNICÍPIO DE ARROIO DO SAL

Nesta etapa pretende-se avaliar a eficiência da programação (planejamento) do PPA 2018 – 2021, baseando-se na execução da LOA exercício 2018. Inicia-se por uma breve descrição do município, em seguida serão apresentadas as principais características e conceitos utilizados na elaboração do plano de modo geral e posteriormente mencionada. A forma específica em que acontece o processo no município, bem como a análise de cinco programas e suas respectivas ações. Este método criará subsídios para verificar quais as diferenças que existem entre a elaboração do PPA 2018-2021, especificamente o planejamento para 2018, e conseqüentemente a execução na LOA de 2018.

4.1 O Município de Arroio do Sal

O município de Arroio do Sal possui uma área territorial de 119,163 km² e extensão de beira mar de 27 km, situado na região litoral norte gaúcho. Segundo dados de 2018 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, a população estimada no município de Arroio do Sal era de 9.842 habitantes. O IDHM - Índice de desenvolvimento humano municipal de Arroio do Sal, conforme informação disponibilizada pelo IBGE em 2010 era de 0,740, e a escolarização da população entre 06 a 14 anos era de 98,60%.

O acesso se dá pela RS - 389 (Estrada do Mar), a cidade fica a 162 km de Porto Alegre e 308 km de Florianópolis (Capital catarinense).

No início do Século XVII, navegantes espanhóis e portugueses deram início a exploração do Rio Grande do Sul e encontraram três principais grupos indígenas: Tupi Guarani, Jês ou Tapuias e Pampeanos. Todo o litoral norte fez parte de sesmarias, ou seja, lotes de terras não cultivadas ou abandonadas, que os reis cediam a quem se dispusesse a cultivá-las. Ao longo do tempo, elas foram compradas e vendidas até a área ser dividida em três latifúndios: o do norte recebeu o nome de Sítio Itapeva, o do centro de Estância do Meio e o do Sul de Sítio do Inácio. A primeira região habitada de Arroio do Sal foi a Estância do Meio. Essas comunidades viviam do cultivo, do gado e da pesca. Até meados de 1920 os

habitantes não tinham o costume de ir até o mar, à distância e o caminho dificultavam o acesso. Porém um morador da Estância do Meio se aventurou a chegar até a beira-mar e encontrou abundância de peixes, então a partir deste momento como o trajeto era demorado os moradores passaram a acampar na praia. Com o advento da II Guerra Mundial houve escassez de produtos, entre eles o sal, contudo os moradores se deslocavam até as margens do arroio junto a figueira para fabricarem sal, retirando da água do mar. E por fim, por volta de 1939, um tropeiro vindo de Santa Catarina construiu uma moradia bem próxima aos cômodos, tornando-se o primeiro morador efetivo de Arroio do Sal.

Conforme IBGE a formação administrativa:

Elevado a categoria de município com a denominação de Arroio do Sal, pela Lei Estadual nº 8.573, de 22/04/1988, alterada em seus limites pela Lei Estadual nº 8.991, de 11/01/1990, desmembrado de Torres. Sede no atual distrito de Arroio do Sal ex-povoado de Balneário Arroio do Sal. Instalado em 01/01/1989. Em divisão territorial datada de 2001, o município é constituído do distrito sede. Assim permanecendo em divisão territorial datada de 2007.

E em 25/04/1988 foi instalado o município, tendo sido eleito como o primeiro prefeito o Sr. José Cardoso de Vargas. A economia de Arroio do Sal/RS esta baseada em diversos setores como: comercio, turismo e construção civil, conforme informação disponibilizada pelo site oficial da prefeitura, os dados econômicos o PIB per capita em 2016: R\$ 21.822,84, e ainda de acordo com o IBGE o salário médio mensal dos trabalhadores formais em 2016 era de 1,9 salários mínimos.

4.2 Roteiro De Elaboração Do Plano Plurianual

Não havia um documento no qual o governo registrasse, de forma consolidada, as estratégias de atuação para cada uma delas, com este intuito ao final dos anos 60, foi instituído o Orçamento Plurianual de Investimentos - OPI, com o objetivo de consolidar os programas setoriais do governo para um período de três anos. As decisões estratégicas de atuação governamental eram encontradas em grandes planos de desenvolvimento e a maioria possuía cunho econômico com o intuito de consolidar o processo de industrialização do país. Desta maneira, “basta verificar que tais planos tinham forte cunho setorial, ou seja, elegiam algumas áreas prioritárias e para elas apresentavam uma estratégia de atuação” (SANTOS, 2015,

p.38), e ainda conforme Santos, Ventura e Neto (2013, p.196), “OPI, um instituto que, além de possuir natureza orçamentária, era omisso quanto ao planejamento de boa parte das políticas sociais, já que não versava sobre as despesas correntes”. Em 1988, a nova Constituição Federal instituiu o Plano Plurianual em substituição ao OPI, Santos (2015, p.40) menciona que, “o Plano Plurianual afasta-se dos modelos de planejamento setoriais e econômicos prevalentes no passado e passa a ser uma abrangente peça de consolidação dos programas de governo em todas as áreas de atuação do poder público”.

A elaboração do PPA deverá envolver todos os órgãos da prefeitura sempre que possível. Contudo Vainer, Albuquerque, Garson (2005, p.23), ressaltam que, “pretendendo ser um instrumento para atender demandas da sociedade, é fundamental definir de que forma serão captadas as questões colocadas pelos cidadãos”. Primeiramente a Prefeitura deverá constituir um grupo coordenador da elaboração do PPA, normalmente nas prefeituras pequenas este grupo é formado pelas áreas de contabilidade e de controle. Para auxiliar o entendimento de qualquer indivíduo, sugere-se que todos os valores apresentados na etapa de elaboração do plano, sejam valores do ano que se está trabalhando.

De acordo com o dispositivo constitucional algumas características estes itens devem ser seguidas quanto à elaboração do PPA:

Tabela 3 - Marco Referencial para a Organização do PPA

<p>Regionalização - O PPA é elaborado de forma regionalizada no intuito de dividir o município em regiões, a partir disto conhecendo as necessidades e prioridades de cada agrupamento, e, portanto funcionando como coordenador das ações que visam investimentos de maneira organizada e desenvolvimento equilibrado em todo o município.</p>		
		
<p>Diretrizes – Conjunto de critérios de ação e decisão que devem disciplinar e orientar os diversos aspectos envolvidos no processo de planejamento.</p>	<p>Objetivos – Expressam os resultados que se pretende alcançar com a realização de ações governamentais</p>	<p>Metas – Representam a especificação e a quantificação física e/ou financeira dos objetivos estabelecidos.</p>
		
<p>Despesa de Capital - São aquelas relativas a obras, instalações, equipamentos e material permanente, as quais contribuem diretamente para a formação ou aquisição de um</p>	<p>Despesas decorrentes das despesas de capital - São aquelas relacionadas com a manutenção das obras, das instalações, dos</p>	<p>Despesas de programas de duração continuada - referem-se aos gastos relacionados com a prestação de programas continuados, que</p>

bem de capital.	equipamentos e do material permanente adquirido, bem como os gastos com sua utilização e funcionamento.	ultrapassem dois exercícios financeiros.
-----------------	---	--

Fonte: Elaborada pela autora, com base na Lei Estadual nº 10.336/1994 (alterada pela Lei Estadual nº 11.180/1998), Art. 3º, § 2º. / Elaboração do Plano Plurianual 2018/2021 – apostila do Curso da DPM-RS. 2017.

A partir do conteúdo da cartilha sobre “Planejamento Municipal” disponibilizada pela Confederação Nacional dos Municípios (2013, p.16), e para os autores Vainer; Albuquerque e Garson (2005, p.26) em síntese, podem afirmar que o PPA compõe-se de dois grandes módulos:

- a Base Estratégica que compreende:

- Análise e avaliação da situação atual econômica e social do município;
- Diretrizes, objetivos e metas definidas pelo prefeito;
- Previsão dos recursos e sua distribuição entre os programas;
- Diretrizes, objetivos, metas e prioridades setoriais conforme direcionamento estratégico do prefeito.

- e os programas que compreendem:

- Levantamento e definição dos problemas a serem resolvidos;
- Conjunto de ações que deverão ser empreendidas para alcançar os objetivos estabelecidos;

E ainda conforme, Vainer, Albuquerque, Garson (2005, p.24), o documento final, ou seja, o PPA, que será apresentado à sociedade e ao legislativo terá a seguinte composição:

- MENSAGEM

Avaliação da situação atual e perspectivas para a ação municipal;
Síntese da orientação estratégica, elencando os macroobjetivos e explicitando os critérios utilizados na projeção da receita e o impacto de restrições de ordem legal sobre o planejamento orçamentário.

- PROJETO DE LEI

O período abrangido pelo plano, legislação e seu conteúdo básico;
Encaminhamento de eventuais alterações nos Programas que compõem o PPA;

Avaliação periódica do plano, estabelecendo prazo para seu envio a Câmara de Vereadores;

Revisão do PPA, dispendo sobre a atualização periódica do plano.

O anexo ao projeto de lei deverá conter: os programas e ações que compõem o PPA, apresentados em quadros resumo, classificados de acordo com diferentes categorias, como macroobjetivos, função e subfunção. Outros anexos poderão ser agregados, detalhando a orientação estratégica e os critérios utilizados na projeção da receita, estabelecendo maior transparência e homogeneidade a forma de apresentação do plano.

A figura a seguir apresenta o modelo da estrutura do Anexo I - programas contidos no PPA de Arroio do Sal:

Figura 1- Modelo da Estrutura do Plano Plurianual 2018/2021 – Anexo I - Programas

PROGRAMA:	É o instrumento de organização da ação governamental, no qual se definem determinados objetivos a serem atingidos e os correspondentes indicadores									
OBJETIVO:	Expressar a situação futura desejada com a execução de programa, sendo descrita de forma concisa e precisa, e mensurável por indicadores. Em síntese é a expressão do resultado desejado.									
Dados Financeiros (em R\$ 1,00)										
Total do Programa:						2018	2019	2020	2021	TOTAL
						0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
TIPO	AÇÕES / PRODUTOS / FUNÇÃO / SUBFUNÇÃO	Unidade de Medida	ANOS	2018	2019	2020	2021	TOTAL		
A	Ação xxx - É uma operação da qual resulta um produto (bem ou serviço) ofertado à sociedade que contribui pra atender aos objetivos de um programa. Projeto – instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitado no tempo. O código do projeto inicia com dígito ímpar (1, 3, 5 ou 7). Atividade – instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente. O código da atividade inicia com dígito par (2, 4, 6 ou 8). Operação especial – são despesas que não contribuem para a manutenção das ações do governo, das quais não resulta um produto e não geram contraprestação direta sob a forma de bem ou serviços. Os códigos da operação especial iniciam com dígito (0 ou 9).	É o padrão selecionado para mensurar a produção do bem ou serviço.	Meta Física Quantidade de produto a ser ofertado, por ação, num determinado período. A meta física é instituída para cada ano.					100		
	Produto E um bem ou serviço que resulta da ação, destinado ao público-alvo ou o investimento para a produção deste bem ou serviço. Para cada ação deve haver um só produto.			Valor					0,00	
	Função xx - Representa o maior nível de agregação das diversas áreas da despesa que competem ao setor público.			São estimativas de custos da ação, desdobradas por fontes de recursos e distribuídas para cada um dos anos do período de vigência do PPA. As estimativas devem corresponder a cada um dos quatro anos do período de vigência do PPA.						
Subfunção	xxx - Representa uma partição da função, visando agregar determinado subconjunto, classifica-se a despesa de acordo com a especificidade de seu conteúdo e produto.									

Fonte: Elaboração do Plano Plurianual 2018/2021 – apostila do Curso da DPM-RS. 2017.

Mesmo com a existência de algumas normas específicas, ainda existe a necessidade de uma lei regulamentadora, atualmente existem diversos modelos, muitas opiniões, que nem sempre são convergentes em relação ao conteúdo, sobre os programas, entre outros, porém a única certeza conforme a legislação é a da

obrigatoriedade da elaboração, para tanto os gestores devem buscar se capacitar para aperfeiçoar as ações da administração pública.

4.3 Processo de Planejamento e Estrutura do Plano Plurianual Municipal

Para o presente trabalho foi analisado a Lei do Plano Plurianual 2018 – 2021, observando-se como ocorreu sua elaboração e a execução na Lei Orçamentária Anual de 2018. O poder executivo municipal de Arroio do Sal/RS é composto por 09 secretarias, mais o Gabinete do Prefeito e o Fundo de Aposentadoria e Pensão do Servidor.

O PPA foi elaborado basicamente pelo setor de contabilidade e secretaria da fazenda, juntamente com o prefeito e a colaboração dos secretários, pois a prefeitura não possui um setor específico de elaboração e planejamento dos instrumentos orçamentários.

O planejamento dentro da prefeitura aconteceu da seguinte maneira:

1 - O contador da prefeitura participou de um curso de Elaboração do Plano Plurianual - 2018/2021 nos dias 20 e 21 de março de 2017, na sede da empresa DPM - Borba, Pause & Perin, que presta assessoria à prefeitura, com o intuito de atualizar e aperfeiçoar os conhecimentos;

2 - Nos meses de abril e maio de 2018, o setor contábil emitiu um documento com informações sobre a importância do PPA, e os pontos necessários para facilitar a elaboração;

3 - Por meio do documento os secretários descreveram as ações que pretendiam realizar e uma estimativa de valores.

4 - O planejamento ocorreu a partir das reuniões realizadas entre os secretários, onde foram levantadas as sugestões e elencadas as prioridades da administração pública municipal nos diversos setores.

5 - Após o recebimento de todas as ações pretendidas pelos secretários o contador organizou uma prévia dos programas e suas respectivas ações;

6 - Efetuada a projeção da receita;

7 - O contador através das projeções e juntamente com as ações pretendidas avalia a coerência dos valores e programas;

8 - Encaminhou-se aos secretários a prévia para que a partir disto fossem estabelecidos apenas os programas necessários e plausíveis;

9 - Permanecendo o impasse quanto à inclusão e retirada e se fazer necessário os cortes para fechar as despesas com as receitas, o prefeito é quem deve indicar os cortes.

Depois de concluída esta parte pela contabilidade, a mesma encaminha para Administração elaborar o projeto de lei, a partir disso foram realizadas as audiências públicas, onde a administração pública explanou o projeto de lei do PPA, contudo estes são os únicos momentos em que a população é inserida de alguma forma, e posteriormente a Câmara de Vereadores realiza a apreciação.

O Plano Plurianual do Município de Arroio do Sal está estruturado em 26 (vinte e seis) Programas Estratégicos, interligado com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), trata-se da viabilização orçamentária das reações as diversas situações da realidade municipal.

O plano de governo é uma das fontes da elaboração do PPA e auxilia no planejamento dos programas e na definição das diretrizes, objetivos e metas da gestão municipal.

Tabela 4 - Plano de Governo

SAÚDE E QUALIDADE DE VIDA	Oferecer a população, melhorias nos serviços de saúde, fortalecimento dos convênios já existentes, e buscar novos convênios.
EDUCAÇÃO, ESPORTES, CULTURA E CIDADANIA.	Sabendo que a melhoria na educação é um fator determinante na construção de uma sociedade mais justa, buscar melhorias, formar cidadãos, preparados e capacitados, contribuindo assim de forma ativa na sociedade.
EMPREGO, RENDA, FUNCIONALISMO E ASSISTÊNCIA SOCIAL.	Criação de programas de incentivos para instalação de empresas, capacitação e treinamento, para o comércio e rede hoteleira.
AGRICULTURA, MEIO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE.	Entendemos por gestão ambiental, tudo o que diz respeito à sustentabilidade de nosso município, destinação correta a resíduos seja ele da construção civil, industrial, hospitalar ou doméstico. Viabilizar os projetos de instalação da rede de esgoto no município.
TURISMO E LAZER	Elaboração de um projeto de viabilidade para exploração turística.
SEGURANÇA E TRANQUILIDADE	Buscar junto ao governo estadual, aumento do efetivo policial. Criação de um conselho de segurança, para discutir junto à população as ações a serem adotadas.

FONTE: Elaborada pela autora, com base no Plano de Governo do prefeito eleito.

Com a sua relação natural com o Plano de Governo, visa planejar de que forma os problemas podem ser controlados, evitados ou sanados, bem como prevê o desenvolvimento e a minimização dos riscos, visando à eficiência, qualidade e continuidade dos serviços prestados a população de Arroio do Sal. Os programas e seus respectivos valores estão subdivididos da seguinte forma:

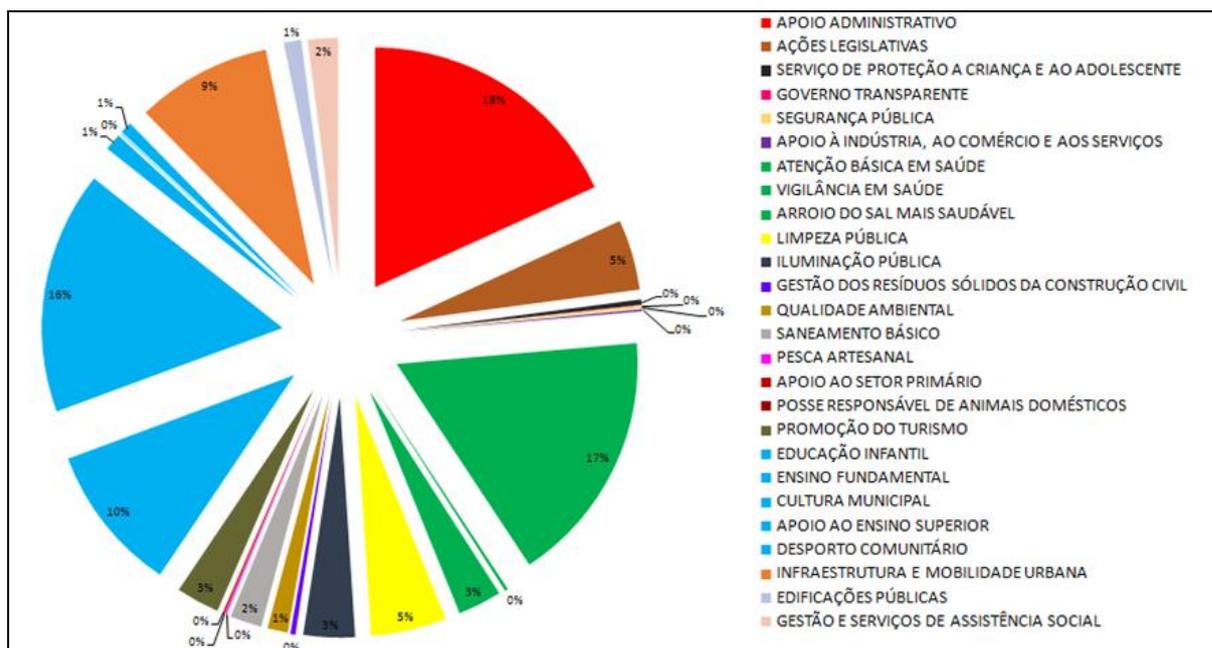
Figura 2 - Plano Plurianual 2018/2021 – Anexo II – Resumo dos Programas

PREFEITURA MUNICIPAL DE ARROIO DO SAL						
PPA 2018/2021						
ANEXO II - RESUMO DOS PROGRAMAS						
Código do Programa	Descrição do Programa	2018	2019	2020	2021	TOTAL
1	APOIO ADMINISTRATIVO	9,789,000	10,029,625	10,376,657	10,719,024	R\$ 40,914,306
2	AÇÕES LEGISLATIVAS	2,438,114	2,676,894	2,898,283	3,112,971	R\$ 11,126,262
3	SERVIÇO DE PROTEÇÃO À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE	220,000	170,000	175,000	175,000	R\$ 740,000
4	GOVERNO TRANSPARENTE	20,000	20,000	20,000	20,000	R\$ 80,000
5	SEGURANÇA PÚBLICA	105,000	183,480	142,081	90,404	R\$ 520,965
6	APOIO À INDÚSTRIA, AO COMÉRCIO E AOS SERVIÇOS	65,000	65,000	65,000	65,000	R\$ 260,000
7	ATENÇÃO BÁSICA EM SAÚDE	9,016,326	9,505,808	9,166,404	8,896,223	R\$ 36,584,761
8	VIGILÂNCIA EM SAÚDE	183,000	123,000	103,000	103,000	R\$ 512,000
9	ARROIO DO SAL MAIS SAUDÁVEL	1,755,000	2,085,752	1,637,400	1,419,976	R\$ 6,898,128
10	LIMPEZA PÚBLICA	2,811,000	2,923,000	3,013,028	3,106,188	R\$ 11,853,216
11	ILUMINAÇÃO PÚBLICA	1,930,000	2,130,240	1,989,554	2,027,998	R\$ 8,077,792
12	GESTÃO DOS RESÍDUOS SÓLIDOS DA CONSTRUÇÃO CIVIL	75,000	330,000	290,000	85,000	R\$ 780,000
13	QUALIDADE AMBIENTAL	856,000	808,000	738,000	641,000	R\$ 3,043,000
14	SANEAMENTO BÁSICO	1,225,000	1,240,000	1,250,000	1,265,000	R\$ 4,980,000
15	PESCA ARTESANAL	69,000	49,000	49,000	49,000	R\$ 216,000
16	APOIO AO SETOR PRIMÁRIO	70,000	70,000	70,000	75,000	R\$ 285,000
17	POSSE RESPONSÁVEL DE ANIMAIS DOMÉSTICOS	15,000	15,000	15,000	15,000	R\$ 60,000
18	PROMOÇÃO DO TURISMO	1,499,000	1,518,813	2,126,729	1,493,094	R\$ 6,637,636
19	EDUCAÇÃO INFANTIL	6,211,974	6,377,890	5,338,883	5,417,131	R\$ 23,345,879
20	ENSINO FUNDAMENTAL	10,216,328	9,611,749	9,175,711	9,148,510	R\$ 38,152,298
21	CULTURA MUNICIPAL	486,000	1,112,876	541,200	539,988	R\$ 2,680,064
22	APOIO AO ENSINO SUPERIOR	10,000	10,000	10,000	10,000	R\$ 40,000
23	DESPORTO COMUNITÁRIO	645,000	587,000	308,000	280,000	R\$ 1,820,000
24	INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE URBANA	5,965,000	5,128,693	6,060,184	4,491,292	R\$ 21,645,169
25	EDIFICAÇÕES PÚBLICAS	600,000	670,000	250,000	240,000	R\$ 1,760,000
26	GESTÃO E SERVIÇOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	1,513,000	1,243,670	895,454	756,534	R\$ 4,408,658
TOTAL GERAL DOS PROGRAMAS		R\$ 57,788,742	R\$ 58,685,490	R\$ 56,704,569	R\$ 54,242,333	R\$ 227,421,134

Fonte: Plano Plurianual 2018-2021. Lei 2.462 de 15 de setembro de 2017.

O gráfico a seguir apresenta as porcentagens relativas aos valores alocados aos programas contidos no PPA de Arroio do Sal:

Figura 3- Gráfico de porcentagens de recursos relativos aos programas contidos no PPA.



Fonte: Plano Plurianual 2018-2021. Lei 2.462 de 15 de setembro de 2017.

O contador se utilizou de algumas ferramentas para subsidiar a projeção da receita, durante a elaboração surgiram notícias como a que o Governo Federal anunciou um programa de financiamento e apoio a obras e concessões em estados e municípios que disponibilizará R\$ 11,7 bilhões em linhas de crédito para obras públicas e para financiar concessões na área de infraestrutura, conseguinte, também houve anuncio da viabilização de R\$ 1,7 bi para ampliar investimentos no Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU), atenção básica de saúde e transporte sanitário. O contador juntamente com o secretario da fazenda, orientaram o prefeito e os demais secretários diante do cenário otimista, mesmo em tempos de crise.

Os programas do PPA caracterizam-se em partes pela manutenção de projetos intrínsecos ao serviço público, mas também possui projetos que buscam inovar e aprimorar ainda mais a realidade do município. Para tanto é de ciência dos gestores que a execução de grande parte dos projetos, requer a colaboração de terceiros, integrações e esforço na participação de programas estaduais e federais, de forma que seja financeiramente viável a realização de todos os projetos previstos.

O contador ressalta que em toda receita prevista, será investida no PPA, parte é destinada a serviço da dívida e outras operações especiais. A projeção baseou-se nos gastos atualmente presentes no orçamento do período, respeitando os limites mínimos de gastos para com a educação e saúde (LC 101/2000) e

servindo de parâmetro para a efetiva execução do planejamento através da Lei Orçamentária Anual, considerando, as metas e prioridades dispostas na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Os valores serão expostos através do quadro de projeção de receita contendo os referidos valores.

Figura 4- Previsão de receitas e captação de recursos de terceiros.

Ano	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
TOTAL GERAL DA RECEITA (C)=(A)+(B)+(C)	40.040.174	47.552.213	50.891.801	68.359.659	70.233.998	69.164.035	67.168.314
Receitas Correntes excluídas as deduções da Receita (A)	36.830.885	44.790.339	47.044.621	51.068.535	54.874.883	58.605.414	57.707.106
Receitas Tributárias	13.887.314	16.223.826	17.700.026	20.015.817	22.090.263	24.055.337	26.623.685
Impostos	12.011.231	14.160.075	15.417.206	17.434.323	19.241.222	20.953.727	23.189.957
IPTU	8.683.114	10.906.368	11.969.012	13.534.983	14.937.753	16.267.241	18.003.318
IRRF	646.907	796.352	831.406	940.183	1.037.624	1.129.975	1.250.568
IRRF s/Rendimento do Trabalho - Poder Executivo	598.316	721.333	760.906	860.459	949.638	1.034.157	1.144.525
IRRF s/Rendimento do Trabalho - Poder Legislativo	29.976	44.859	41.000	46.364	51.169	55.724	61.671
IRRF s/ Demais Rendimentos	18.615	30.960	29.500	33.360	36.817	40.094	44.373
ITBI	2.023.902	1.759.972	1.686.273	1.906.897	2.104.528	2.291.835	2.536.425
ISS	657.307	697.383	930.516	1.052.260	1.161.317	1.264.676	1.399.645
Taxas	1.876.084	2.063.751	2.262.820	2.581.494	2.849.041	3.102.611	3.433.729
Contribuição de Melhoria	-	-	-	-	-	-	-
Receita de Contribuições	1.744.463	2.262.764	2.634.359	2.696.555	2.871.870	3.055.705	3.250.491
Contribuições dos Servidores para o Regime Próprio de Previdência	658.456	779.520	1.018.483	1.077.563	1.139.524	1.204.585	1.272.628
Comp. Financ. entre Regimes Previdenciários	-	-	-	-	-	-	-
Contribuição para Custeio de Serv. Ilum. Pública	1.086.007	1.483.244	1.515.875	1.618.992	1.732.346	1.851.120	1.977.863
Outras Contribuições	-	-	-	-	-	-	-
Receita Patrimonial	2.972.038	4.997.976	4.250.546	4.536.767	4.851.056	5.180.295	5.427.027
Receita de Valores Mobiliários	2.963.294	4.591.304	4.132.000	4.413.076	4.722.059	5.045.816	5.286.914
Educação- Fundeb	56.547	75.623	80.000	85.442	91.424	97.692	104.334
Educação- outros vinculados	80.054	81.012	70.000	74.762	79.996	85.481	91.334
Saúde - ASPS	5.920	8.589	10.000	10.680	11.428	12.212	13.048
Saúde - outros vinculados	124.080	118.723	-	-	-	-	-
Assistência social	8.061	20.683	-	-	-	-	-
Recursos Previdenciários - RPPS	2.363.450	3.837.497	3.432.000	3.665.459	3.922.098	4.191.007	4.477.958
Outros Vinculados	19.942	30.265	40.000	42.721	45.712	48.846	52.191
Não Vinculados (Recursos Livres)	305.241	418.910	500.000	534.012	571.401	610.578	652.383
Outras Receitas Patrimoniais	8.744	406.672	118.546	123.691	128.997	134.479	140.114
Receita Agropecuária	-	-	-	-	-	-	-
Receita Industrial	-	-	-	-	-	-	-
Receita de Serviços	941.720	1.081.686	665.957	694.859	724.669	755.467	787.121
Serviços de Saúde	928.292	837.944	635.422	663.000	691.442	720.829	751.031
Outros Serviços	13.428	243.743	30.535	31.860	33.226	34.639	36.090
Transferências Correntes	17.134.446	19.941.452	20.941.636	21.850.503	22.787.889	23.756.375	16.791.319
Transf. Intergovernamentais	17.100.604	19.921.177	20.934.350	21.842.901	22.779.951	23.748.109	16.782.708
Transf. da União	8.348.907	9.726.322	9.882.474	10.311.370	10.753.728	11.210.761	11.680.492
Cota-parte do FPM	6.353.305	7.281.350	7.406.858	7.728.315	8.059.860	8.402.404	8.754.465
FPM - Cota Extra - Julho e Dezembro	353.783	517.237	598.630	624.611	651.406	679.091	707.545
Cota-parte do ITR	7.388	7.595	8.622	8.997	9.383	9.781	10.191
Transferência do Salário-Educação	481.591	487.611	540.780	564.249	588.456	613.465	639.169
Transf. Recursos do SUS	809.774	922.132	853.440	890.442	928.641	968.109	1.008.672
Transf. Recursos FNAS	116.583	218.659	212.430	221.649	231.158	240.982	251.080
Transf. Recursos FNDE	122.503	177.155	149.756	156.255	162.959	169.885	177.003
Transf. Financeira - LC nº 87/96	18.789	19.464	19.313	20.151	21.016	21.909	22.827
Transf. Compens. Financ. Explor. Rec. Naturais	-	-	-	-	-	-	-
Outras Transf. da União	85.191	95.119	92.678	96.700	100.849	105.135	109.540
Transf. dos Estados	3.743.766	4.397.790	4.316.813	4.504.162	4.697.391	4.897.030	5.102.216
Cota-parte do ICMS	2.613.827	2.995.263	3.036.044	3.167.808	3.303.707	3.444.115	3.588.423
Cota-parte do IPVA	679.689	759.670	776.168	809.853	844.596	880.491	917.384
Cota-parte do IPI-Exportações	50.365	37.408	39.536	41.252	43.022	44.850	46.730
Transf. Recursos do Fundo Estadual de Saúde	392.297	585.836	450.348	469.893	490.051	510.878	532.284
Transf. Recursos do Fundo Estadual de Assist. Social	-	-	-	-	-	-	-
Transf. Cota-parte CIDE	5.773	15.999	10.867	11.339	11.825	12.328	12.844
Outras Transf. dos Estados	1.816	3.614	3.650	4.017	4.190	4.368	4.551
Transferências dos Municípios	-	-	-	-	-	-	-
Transf. Recursos do SUS	-	-	-	-	-	-	-
Outras Transf. dos Municípios	-	-	-	-	-	-	-
Transferências Multigovernamentais	5.008.131	5.797.065	6.735.066	7.027.368	7.328.842	7.640.318	-
Transf. Recursos do FUNDEB	5.008.131	5.797.065	6.735.066	7.027.368	7.328.842	7.640.318	-
Transf. Convênios p/ Despesas Correntes	33.642	20.275	7.286	7.602	7.928	8.265	8.612
Convênios para Saúde	-	-	-	-	-	-	-
Convênios para Prog. Educação	19.938	-	7.286	7.602	7.928	8.265	8.612
Convênios para Prog. Assist. Social	-	-	-	-	-	-	-
Convênios para Combate à Fome	-	-	-	-	-	-	-
Convênios para Programas de Infraestrutura	-	-	-	-	-	-	-
Outras Transf. Convênios	13.704	20.275	-	-	-	-	-
Outras Transf. Correntes	-	-	-	-	-	-	-
Outras Receitas Correntes	2.303.162	2.502.785	3.209.406	3.629.310	4.005.453	4.361.945	4.827.462
Multas e Juros de Mora (Origem em Impostos)	80.604	400.280	305.359	345.311	381.099	415.017	459.309
Multas e Juros de Mora Outras Origens	88.624	72.368	70.338	79.541	87.785	96.598	105.800
Receitas da Dívida Ativa (Origem em Impostos)	1.739.664	1.659.693	2.394.416	2.707.690	2.988.316	3.254.282	3.601.587
Receitas da Dívida Ativa Outras Origens	376.120	200.091	296.739	337.625	372.837	406.020	449.352
Receitas Correntes Diversas	18.149	140.353	140.553	159.943	175.416	191.028	211.415
Deduções da Receita	(2.152.279)	(2.220.150)	(2.257.308)	(2.355.275)	(2.458.317)	(2.560.710)	-
Deduções para o FUND E B	(1.944.673)	(2.220.150)	(2.257.308)	(2.355.275)	(2.458.317)	(2.560.710)	-
Outras Deduções da Receita (renúncias, retificações, restituições)	-207.606,34	-	-	-	-	-	-
Receitas de Capital (B)	1.025.111	815.237	684.519	14.199.883	12.135.259	7.197.752	5.959.518
Operações de Crédito	360.917	360.917	307.978	-	-	-	-
Alienação de Bens	243.655	-	-	-	-	-	-
Amort. de Empréstimos/Financ.	7.322	6.150	3.030	3.161	3.297	3.437	3.581
Transf. de Capital	774.134	448.170	373.511	14.196.721	12.131.962	7.194.315	5.955.937
Transf. Intergovernamentais (exceto de convênios)	-	-	-	1.040.000	1.390.000	-	-
Transf. de Convênios p/ Despesas de Capital	774.134	448.170	373.511	13.156.721	10.831.962	7.194.315	5.955.937
Convênios para Saúde	489.600	204.000	33.600	815.058	1.536.562	388.116	39.713
Convênios para Prog. Educação	111.409	-	-	3.060.000	2.460.000	630.000	150.000
Convênios para Prog. Assist. Social	-	-	51.146	1.395.366	1.024.268	633.475	642.986
Convênios para Programas de Infraestrutura	-	-	166.890	5.694.133	3.449.793	3.623.186	3.819.721
Convênios para Saneamento Básico	-	-	-	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000
Outras Transf. Convênios	173.125	244.170	121.875	1.192.164	1.381.339	919.537	303.516
Outras Receitas de Capital	-	-	-	-	-	-	-
Receitas Intraorçamentárias do RPPS (C)	2.184.198	1.946.638	2.962.662	3.091.242	3.223.856	3.360.870	3.501.690

Fonte: Plano Plurianual 2018-2021. Lei 2.462 de 15 de setembro de 2017.

Figura 5- Despesas do PPA - incluído captação de Recursos de Terceiros

RECEITA TOTAL (A)	50.691.801	68.359.659	70.233.998	69.164.035	67.168.314
DESPESAS QUE NÃO INTEGRAM O PPA (B)	10.016.971	10.581.317	11.168.688	11.762.639	12.350.875
Serviço da Dívida	364.467	380.285	396.599	413.455	430.779
Juros e Encargos da Dívida	107.973	112.659	117.492	122.485	127.617
Amortização	256.495	267.626	279.108	290.970	303.161
Outras Operações Especiais	9.652.504	10.201.032	10.772.089	11.349.184	11.920.096
Reserva de Contingência (inclusive para equilíbrio financeiro)	1.742.151	1.817.760	1.895.742	1.976.311	2.059.118
PASEP	470.373	521.009	561.670	585.971	576.985
Inativos e Pensionistas - Gastos Totais	1.502.034	1.589.164	1.680.541	1.776.492	1.876.840
Reserva de Contingência do RPPS	5.911.111	6.245.100	6.604.936	6.979.969	7.375.436
Demais Operações Especiais	26.834	27.999	29.200	30.441	31.717
DESPESAS QUE INTEGRAM O PPA (C) = D + E + F	40.674.830	57.778.342	59.065.310	57.401.396	54.817.440
Despesas Vinculadas/obrigações legais (D)	26.014.265	27.539.551	29.139.846	30.821.109	37.977.104
Despesas totais com serviços de saúde (C.F./88 - Art. 198)	6.683.946	7.059.863	7.453.530	7.866.279	8.297.281
Despesas totais com Educação (MDE e FUNDEB)	8.014.015	8.516.947	9.046.132	9.603.821	15.585.980
Despesas totais com o Poder Legislativo, Inclusive Pessoal	2.145.591	2.260.057	2.379.589	2.504.586	2.634.741
Pessoal e Encargos do Executivo (exceto Educação, Saúde e Câmara)	9.170.714	9.702.685	10.260.595	10.846.424	11.459.101
Outras Despesas com Rec. Vinculados (E)	5.170.686	18.920.786	17.105.774	12.427.939	11.461.600
Recursos da Contribuição p/Iluminação Pública (CIP)	1.515.875	1.618.992	1.732.346	1.851.120	1.977.863
Demais Recursos para Aplicação em Educação	767.822	3.862.889	3.299.339	1.507.096	1.066.117
Demais Recursos para Aplicação em Saúde	1.972.774	2.838.392	3.646.697	2.587.932	2.331.701
Recursos para Aplicação em Assistência Social	263.576	1.617.016	1.255.426	874.457	894.066
Rec.AI.de Bens, Operaç.de Crédito e Amort.de Emprést/Financiam	311.007	3.161	3.297	3.437	3.581
Demais Vinculações - Receitas Correntes	50.867	54.060	57.537	61.174	65.035
Demais Vinculações - Receitas de Capital	288.765	8.926.297	7.111.132	5.542.723	5.123.237
Recursos Livres Estimados para Planejamento das Demais Despesas (F) = A - B - D - E	9.489.879	11.318.005	12.819.690	14.152.347	5.378.736

Fonte: Plano Plurianual 2018-2021. Lei 2.462 de 15 de setembro de 2017.

Apresentaremos a seguir dados extraídos da Lei Orçamentária Anual - 2018, todavia lembraremos de forma objetiva alguns conceitos e orientações em relação a este instrumento orçamentário.

A Lei Orçamentária Anual é o planejamento operacional que tem por função colocar em execução todas as ações do governo. As diretrizes, objetivos e metas do PPA, bem, como as metas e prioridades estabelecidas na LDO, devem ser cumpridas ano a ano, para assim atender as demandas da sociedade.

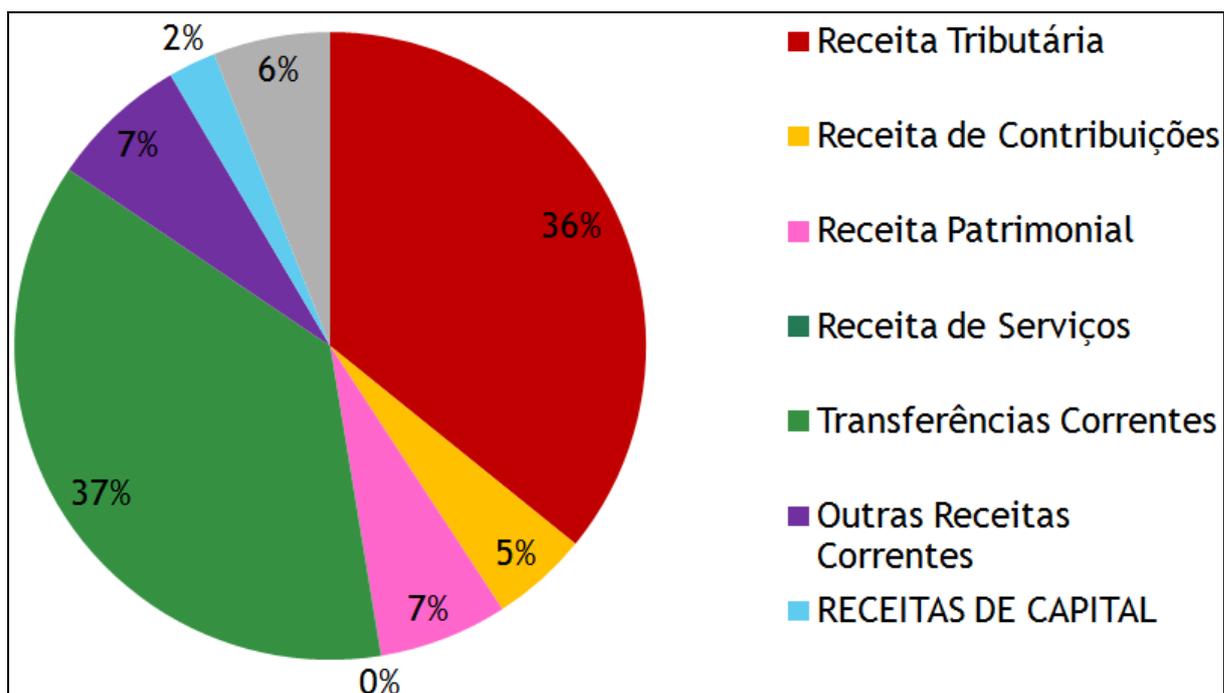
Desta forma, separamos estes quadros que contem as projeções com base no período referido.

Figura 6- Estimativa da Receita por Categoria Econômica para ano de 2018

ESPECIFICAÇÃO	RECURSOS LIVRES	RECURSOS VINCULADOS	TOTAL
1 – RECEITAS CORRENTES	23.765.837,13	29.175.927,99	52.941.765,12
Receita Tributária	13.351.758,27	7.377.848,27	20.729.606,54
Receita de Contribuições	0,00	2.870.077,29	2.870.077,29
Receita Patrimonial	533.296,08	3.280.174,25	3.813.470,33
Receita Agropecuária	0,00	0,00	0,00
Receita Industrial	0,00	0,00	0,00
Receita de Serviços	10.000,00	0,00	10.000,00
Transferências Correntes	7.190.081,32	14.238.360,07	21.428.441,39
Outras Receitas Correntes	2.680.701,46	1.409.468,11	4.090.169,57
2 – RECEITAS DE CAPITAL	0,00	1.412.000,00	1.412.000,00
Operações de Crédito Internas	0,00	1.000.000,00	1.000.000,00
Operações de Crédito Externas	0,00	0,00	0,00
Transferências de Capital	0,00	412.000,00	412.000,00
Alienação de Bens	0,00	0,00	0,00
Outras Receitas de Capital	0,00	0,00	0,00
7 – RECEITAS CORRENTES INTRAORÇAMENTÁRIAS	0,00	3.463.392,06	3.463.392,06
Receita de Contribuições – Intraorç.	0,00	1.443.079,91	1.443.079,91
Receita Parimonial – Intraorç.	0,00		
Outras Receitas – Intraorç.	0,00	2.020.312,15	2.020.312,15
8 – RECEITAS DE CAPITAL INTRAORÇAMENTÁRIAS	0,00	0,00	0,00
Alienação de Bens – Intraorç.	0,00	0,00	0,00
Amortização de Empréstimos – Intraorç.	0,00	0,00	0,00
Outras Receitas de Capital – Intraorç.	0,00	0,00	0,00
9 – DEDUÇÕES DA RECEITA	-1.286.662,56	-3.090.887,86	-4.377.550,42
TOTAL	22.479.174,57	30.960.432,19	53.439.606,76

Fonte: Lei Orçamentária Anual n 2.509 de 29 de dezembro de 2017.

Figura 7- Gráfico de porcentagens da composição da receita por categoria



Fonte: Lei Orçamentária Anual n 2.509 de 29 de dezembro de 2017.

Figura 8- Despesa Fixada por Desdobramento

GRUPO DE DESPESA	RECURSOS	RECURSOS	TOTAL
3. DESPESAS CORRENTES	17.910.128,44	22.166.067,40	40.076.195,84
3.1 - Pessoal e Encargos Sociais	10.229.436,45	15.593.155,58	25.822.592,03
3.1 - Pessoal e Encargos Social (Operações Intraorçamentárias)	0,00	1.775.000,00	1.775.000,00
3.2 - Juros e Encargos da Dívida	96.000,00	0,00	96.000,00
3.3 - Outras Despesas Correntes	7.584.691,99	4.797.911,82	12.382.603,81
3.3 - Outras Despesas Correntes (Operações Intraorçamentárias)	0,00	0,00	0,00
4. DESPESAS DE CAPITAL	2.175.949,42	3.169.030,78	5.344.980,20
4.1 – Investimentos	1.840.999,70	3.169.030,78	5.010.030,48
4.1 – Investimentos – Op.Intraorçamentárias	0,00	0,00	0,00
4.2 - Inversões Financeiras	0,00	0,00	0,00
4.2 – Inversões Financeiras – Op.Intraorçamentárias.	0,00	0,00	0,00
4.3 – Amortização da Dívida	334.949,72	0,00	334.949,72
4.3 – Amortização da Dívida – Op.Intraorçamentárias.	0,00	0,00	0,00
RESERVA DE CONTINGÊNCIA	2.066.662,63	5.951.768,09	8.018.430,72
TOTAL	R\$ 22.152.740,49	R\$ 31.286.866,27	R\$ 53.439.606,76

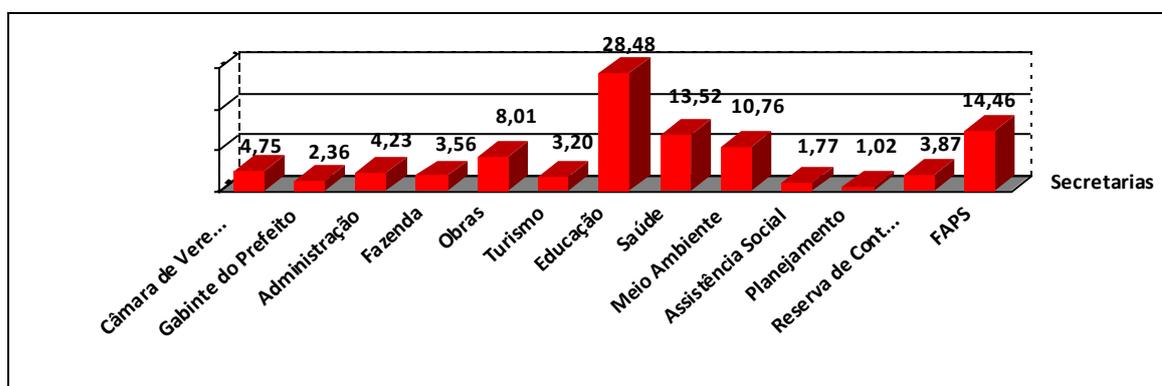
Fonte: Lei Orçamentária Anual n 2.509 de 29 de dezembro de 2017.

Tabela 5 - Composição da despesa 2018

DESPESA FIXADA 2018		
SECRETARIA	PREVISTO	COMPOSIÇÃO
CÂMARA	R\$ 2.538.889,23	4,75%
GABINETE DO PREFEITO	R\$ 1.261.418,31	2,36%
ADMINISTRAÇÃO	R\$ 2.258.526,24	4,23%
FAZENDA	R\$ 1.903.835,36	3,56%
OBRAS	R\$ 4.282.826,96	8,01%
TURISMO	R\$ 1.711.125,35	3,20%
EDUCAÇÃO	R\$ 15.220.500,75	28,48%
SAÚDE	R\$ 7.225.788,59	13,52%
FAPS	R\$ 7.726.768,09	14,46%
MEIO AMBIENTE	R\$ 5.750.156,69	10,76%
ASSISTÊNCIA SOCIAL	R\$ 946.539,59	1,77%
PLANEJAMENTO	R\$ 546.568,97	1,02%
RESERVA DE CONTINGÊNCIA	R\$ 2.066.662,63	3,87%
TOTAL	R\$53.439.606,76	

Fonte: Lei Orçamentária Anual n 2.509 de 29 de dezembro de 2017.

Figura 9- Gráfico de porcentagens da composição da despesa por desdobramento



Fonte: Lei Orçamentária Anual n 2.509 de 29 de dezembro de 2017.

5 ANÁLISE DO PLANO PLURIANUAL X LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL

Diante da dificuldade de elaboração por não existir normas regulamentadoras, o surgimento de vários modelos e orientações sobre o assunto é inevitável. Para tanto o objetivo do presente trabalho é analisar estabelecer quais as diferenças que existem entre o planejado no PPA, referência 2018 e sua execução no orçamento anual do exercício de 2018. A fim de verificar e alcançar o objetivo geral foram analisados 05 programas, e as principais ações de cada um respectivamente, e de que forma ocorreu o processo do planejamento até a execução.

O PPA 2018-2021 contém 26 programas, distribuído entre as 09 secretarias e mais o gabinete do prefeito, entretanto, diante da inviabilidade de analisar todos os programas, selecionamos:

- Três programas da pasta da educação, a Secretaria da Educação possui o maior orçamento anual e pela importância dos programas para a população, como também;
- Dois programas da Secretaria do Meio Ambiente por ter o terceiro maior orçamento anual e pela diversidade dos programas, por serem serviços essenciais à população e que envolvem grandes esforços da administração, bem como por projetos do plano de governo.

5.1 Programa 10 – Limpeza Pública

O programa “Limpeza Pública” consta no PPA 2018-2021 e tem por objetivo garantir a realização das atividades ligadas à coleta, transporte, destino final do lixo e limpeza das vias públicas, sendo composto por 07 ações. Apresentaremos 06 ações, porém somente 05 foram consideradas prioridades na LDO e apenas 03 ações dentre essas incluídas na LOA.

081 - Manutenção da Limpeza das Vias Urbanas - atividade - Produto: Vias urbanas limpas;

082 - Implantação da Central de Triagem - Meta Física - 25% Obra - Produto Central de triagem licenciada e implantada;

083 - Gestão do Serviço de Limpeza Pública - coleta, transporte e destino final de resíduos urbanos - atividade - Produto: Coleta, transporte e destino final de resíduos urbanos mantidos;

085 - Aquisição de Roçadeiras para a Secretaria de Meio Ambiente - Meta Física - 02 (unid) - Produto: Roçadeiras adquiridas;

086 - Gestão dos Resíduos - Construção Civil, Entulhos e Podas - atividade - Produto: Gerenciamento de resíduos sólidos mantida;

087 - Implantação de lixeiras para coleta de lixo seletivo - Meta Física - 25% Lixeiras - Produto: Lixeiras para coleta de lixo.

Tabela 6 - Execução do Programa Limpeza Pública - 2018

Ações	PPA 2018		LDO 2018		LOA 2018			
	Meta Física	Financeiro	Meta Física	Financeiro	Dotação autorizada	Liquidado	Créditos Adicionais	% Exec
081	01	150.000	01	330.000	250.000	228.065	(76.391)	91,23
082	25%	100.000	100%	100.000	203.499	0.00	(203.499)	-
083	01	2.300.000	01	2.140.000	2.480.000	2.008.169	(259.006)	80,97
085	02	6.000	02	6.000	-			
086	01	200.000	-	-	-			
087	25%	25.000	100%	25.000	-			

Fonte: PPA 2018-2021 / LDO - 2018 / LOA - 2018

Analisando a Tabela 5, observa-se que:

As ações 085 e 087 constavam no PPA, sendo priorizadas pela LDO e não tiveram dotação orçamentária para sua execução; Um fato relevante ocorreu na ação 087, os valores financeiros tanto no PPA quanto na LDO permanecem os mesmos, porém a meta física aumentou sem nenhuma justificativa, demonstrando uma incoerência quanto ao planejamento;

A ação 086 foi incluída no PPA, por iniciativa dos gestores, entretanto no período não foi apontada como uma prioridade e conseqüentemente não sendo contemplada com recursos na LOA;

As ações 081 e 083 foram incluídas no PPA e estabelecidas como prioridades na LDO. O nível da execução orçamentária ficou abaixo do valor financeiro de ações consideradas como prioridades, entretanto na ação 083, este fato da diminuição ocorreu em decorrência de uma nova licitação.

Já com relação à ação 082, é uma medida do plano de governo, foi incluída no PPA, escolhida como prioridade na LDO, disponibilizada uma dotação

orçamentária, mas não foi executada, tendo seus valores reduzidos e suplementados em ações de outras secretarias. Isso evidencia a inconsistência e fragilidade no planejamento dessa ação.

5.2 Programa 14 – Saneamento Básico

O programa “Saneamento Básico” consta no PPA 2018-2021 e tem por objetivo prover infraestrutura que possibilite a preservação da saúde pública através de ações que visem o melhoramento e a expansão da rede de abastecimento de água potável, do tratamento do esgoto sanitário, da drenagem urbana e da balneabilidade da orla, sendo composto por 05 ações, e eleitas como prioridades, mas apenas 02 ações receberam recursos orçamentários.

123 - Limpeza e Desassoreamento de bueiros e canais - atividade - Produto: Bueiros e canais mantidos;

124 - Saneamento da Orla - atividade - Produto: Limpeza geral realizada e banheiros químicos disponibilizados;

125 - Drenagem urbana - Meta física: 25% execução do projeto - Produto: Drenagem urbana implantada e mantida;

126 - Implantação do esgoto sanitário - Meta Física: 25% execução do projeto - Produto: Esgoto sanitário implantado;

127 - Ampliação da Rede de água potável - Meta Física: 25% ampliação - Produto: Serviços de contrapartida cumpridos;

Tabela 7 - Execução do Programa Saneamento Básico - 2018

Ações	PPA 2018		LDO 2018		LOA 2018			
	Meta Física	Financeiro	Meta Física	Financeiro	Dotação autorizada	Liquidado	Créditos Adicionais	% Exec
123	01	50.000	01	25.000	30.000	0,00	(30.000)	-
124	01	125.000	01	120.000	100.000	99.970	-	99,97
125	25%	1.000.000	60%	600.000	-			
126	25%	25.000	100%	250.000	-			
127	25%	25.000	100%	25.000	-			

Fonte: PPA 2018-2021 / LDO - 2018 / LOA - 2018

Na tabela 6, podemos destacar:

As ações 125, 126 e 127, apesar de estarem inseridas no PPA e eleitas na LDO, na LOA não se destinou recursos para as execuções, o que demonstra uma divergência no planejamento;

A ação 123 possuía todos os atributos para sua execução, contudo o valor foi reduzido para suprimento de dotações como: obrigações patronais, contratos, material permanente, material de consumo e Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica;

A ação 124 está contemplada no PPA, priorizada na LDO, no entanto a execução orçamentária foi inferior às estabelecidas pela LDO.

5.3 Programa 19 – Educação Infantil

O programa “Educação Infantil” consta no PPA 2018-2021 e tem por objetivo garantir o acesso a Educação infantil, ampliar a oferta de vagas de forma inclusiva e acessível, promovendo a qualificação continuada e a valorização dos profissionais, sendo composto por 23 ações, dentre elas destacamos.

158 - Manutenção das bibliotecas escolares - Meta Física: 100% demanda atendida - Produto: Bibliotecas escolares equipadas e com acervo atualizado;

160 - Manutenção de parques escolares - atividade - Produto: Parques infantis mantidos em condições de uso e segurança;

161 - Aquisição de veículo de transporte de passageiros - Meta Física: 01 ônibus - Produto: Ônibus de transporte escolar adquirido;

164 - Implantação e manutenção da brinquedoteca - Meta Física: 01 (unid) - Produto: Brinquedoteca implantada e mantida;

166 - Transformação de Escola em Educação Infantil - Meta Física: 30% escola transformada - Produto: Escola transformada e adaptada para melhor aproveitamento;

167 - Ampliação das Unidades Escolares - Meta Física - 100 m² - Produto: Unidades escolares com capacidade e estrutura ampliada.

Tabela 8 - Execução do Programa Educação Infantil - 2018

Ações	PPA 2018		LDO 2018		LOA 2018			
	Meta Física	Financeiro	Meta Física	Financeiro	Dotação autorizada	Liquidado	Créditos Adicionais	% Exec
158	100%	20.000	100%	10.000	15.000	0,00	(15.000)	-
160	01	15.000	01	12.000	10.000	0,00	(3.000)	-
161	01	250.000	-	-	-	-	-	-
164	01	4.000	01	4.000	3.000	0,00	(3.000)	-
166	30%	80.000	-	-	-	-	-	-
167	100m²	400.000	100 m²	100.000	100.000	4.907	(95.092)	4,91

Fonte: PPA 2018-2021 / LDO - 2018 / LOA - 2018

Da análise da tabela 7 observa-se:

As ações 158, 160 e 164, estão contempladas no PPA, e estabelecidas como prioridades na LDO, porém apesar da existência da dotação orçamentária a mesma não foi executada, e ainda observa-se a diminuição do saldo da dotação para suprimentos de despesas com salários e obrigações patronais, esta alteração, evidencia a inconsistência no planejamento das ações.

As ações 161 e 166, apenas constam no PPA, os gestores optaram por não priorizar e executar essas ações.

O PPA considerou a ação 167, posteriormente a priorizou na LDO, no entanto sua execução orçamentária foi inferior ao estabelecido no PPA e LDO, evidenciando a falta de padronização e compatibilidade entre os três instrumentos.

5.4 Programa 20 – Ensino Fundamental

O programa “Ensino Fundamental” consta no PPA 2018-2021 e tem por objetivo garantir o acesso e a permanência ao sistema escolar a crianças, jovens e adultos, ampliar a oferta de vagas e implantar o estudo integral, de forma inclusiva e acessível, promovendo a qualificação continuada e a valorização dos profissionais, sendo composto por 31 ações dentre elas destacamos.

171 - Implantação de Ensino de turno integral - Leonel Brizola - Meta Física: 50% escola adaptada - Produto: Escola reformada e adaptada para atender o aluno em horário integral;

003 - Aquisição de móveis, máquinas e equipamentos - Meta Física: 100% demanda atendida - Produto: Móveis, máquinas e equipamentos adquiridos;

173 - Conclusão Construção Escola Ensino Fundamental - Leonel Brizola - Meta Física: 100% obra concluída - Produto: Escola Concluída;

176 - Ampliação da Escola Raimundo - Meta Física: 100% ampliação - Produto: Escola Raimundo ampliada;

178 - Manutenção dos laboratórios de informática e ciências - atividade - Produto: Laboratórios de informática e ciências mantidos;

179 - Construção de garagem - Meta Física - 01 garagem - Produto: Veículos SMEC abrigados e seguros;

182 - Cobertura Quadra Poliesportiva - Meta Física: 02 escolas atendidas - Produto: Quadras esportivas cobertas;

080 - Implantação e manutenção dos PPCIs - Meta Física: 100% escolas atendidas - Produto: Planos de prevenção contra incêndios implantados e mantidos.

258 - Cercamento e iluminação da Quadra Esportiva Escola Raimundo

Tabela 9 - Execução do Programa Ensino Fundamental - 2018

Ações	PPA 2018		LDO 2018		LOA 2018			
	Meta Física	Financeiro	Meta Física	Financeiro	Dotação autorizada	Liquidado	Créditos Adicionais	% Exec
171	50%	200.000	-	-	-	-	-	-
003	100%	80.000	100%	40.000	47.000	83.138	-	
173	100%	80.000	100%	120.000	50.000	26.084	(23.915)	52,17
176	100%	200.000	100%	200.000	200.000	157.852	(42.147)	78,92
178	01	100.000	01	100.000	93.000	29.705	(53.005)	31,94
179	100%	140.000	100%	40.000	131.746	14.997	(100.562)	11,38
182	02	350.000	01	175.000	90.000	78.219	-	86,91
080	100%	10.000	100%	10.000	-	-	-	-
258	-	-	-	100.000	180.000	-	(180.000)	-

Fonte: PPA 2018-2021 / LDO - 2018 / LOA - 2018

Podemos concluir em relação à tabela 8 que:

No PPA estão incluídas as ações 173, 176, 178 e 179, as mesmas foram eleitas como prioritárias e disponibilizado dotações orçamentárias, contudo os valores executados foram inferiores ao estipulado na LDO e ainda observa-se que houve reduções para suprir despesas com a folha de pagamento.

A ação 171, não prosseguiu no processo, já em relação à ação 080 houve a inserção no PPA e a verificação de prioridade na LDO, mas não foi disponibilizado recurso para sua execução;

A ação 258 não teve previsão no PPA, mais escolhida como prioritária na LDO. A LOA destinou recursos para sua execução, no entanto não aconteceu, pois o valor foi reduzido da dotação para subsidiar os gastos com a folha de pagamento.

5.5 Programa 21 – Cultura Municipal

O programa “Cultura Municipal” consta no PPA 2018-2021 e têm por objetivo promoção de ações educativas, de forma a valorizar as diferentes formas de manifestação, garantindo inclusão, emancipação social e acesso aos patrimônios históricos através da manutenção e implantação de políticas culturais do município, sendo composto por 11 ações, das quais destacamos:

188 - Manutenção da Banda e Coro Municipal - atividade - Produto: Banda e Coro Municipal mantidos;

189 - Feira do Livro - evento - Produto: Evento promovido;

190 - Implantação e manutenção do Centro Municipal de Cultura em Rondinha - em definição - Produto: Centro Municipal de Cultura implantado mantido;

191 - Encontro de Bandas - evento - Produto: Evento promovido.

193 - Arquivo Histórico - em definição - Produto: Arquivo histórico implantado e mantido;

194 - Museu arqueológico - em definição - Produto: Museu arqueológico implantado.

Tabela 10 - Execução do Programa Cultura Municipal - 2018

Ações	PPA 2018		LDO 2018		LOA 2018			
	Meta Física	Financeiro	Meta Física	Financeiro	Dotação autorizada	Liquidado	Créditos Adicionais	% Exec
188	01	5.000	01	5.000	-	-	-	-
189	01	50.000	01	55.000	50.000	-	(50.000)	-
190	01	15.000	01	15.000	15.000	-	(15.000)	-
191	01	10.000	-	-	-	-	-	-
193	01	8.000	01	8.000	-	-	-	-
194	01	8.000	01	8.000	-	-	-	-

Fonte: PPA 2018-2021 / LDO - 2018 / LOA - 2018

Em relação à Tabela 9 os dados destacam que:

As ações 188, 193 e 194 estão apresentadas e são prioridades, porém sem previsão de execução.

Quanto às ações 189 190, estão no PPA e na LDO, disponibilizou-se dotação orçamentária, contudo não foi executada e a redução orçamentária inviabilizou a efetividade do planejamento.

No decorrer da análise verificamos muitas divergências e problemas, e a partir das alterações freqüentes no PPA, podemos concluir a existência de diferenças que entre o planejamento (PPA) x execução (LOA), dentre as quais podemos destacar:

- Apresentações de metas físicas incoerentes foram estipuladas metas maiores de um instrumento para outro, porém com o mesmo valor de execução.
- Ações incluídas no PPA, priorizadas na LDO e não incluídas na LOA, ou que receberam recursos orçamentários, porém estes foram reduzidos e utilizados em outras ações.
- Programas e ações criadas no PPA, priorizadas pela LDO, incluídas na LOA, mas que na execução do programa como um todo o objetivo principal não se realizou.
- Dentre os 05 programas analisados a maioria dos programas teve redução nos recursos financeiros para suplementar despesa com a folha de pagamento.
- Os créditos adicionais utilizados para financiar os gastos com pessoal, reduzidos na grande maioria de dotações relativas a obras.

No exercício de 2018 a prefeitura enfrentou um problema com o gasto de pessoal, nos relatórios obrigatórios de envio ao TCE-RS, especificamente no relatório Modelo 9 – Demonstrativo dos limites – RGF, no item Despesa com pessoal, é mencionado que o Índice de despesa com pessoal da Prefeitura Municipal de Arroio do Sal foi de 49,60%, e que está situado no intervalo de 48,61% a 51,30%, sendo, portanto, superior ao limite para emissão do alerta de que trata o Inciso II do § 1º do Art. 59 da LRF, de 48,60% (percentual este equivalente a 90,00% sobre o limite de 54,00%, conforme estipulado no Inciso II do § 1º do Art. 59 c/c alínea “b” do inciso III do Art.20, ambos da LRF). Contudo nos programas analisados, bem como os outros não mencionados, podemos verificar que houve diversas reduções e suplementações, para adequar o orçamento as dotações

relativas a despesas com pessoal. Essa dificuldade inviabilizou muitos investimentos e vários programas não se realizaram.

A falta do comprometimento principalmente com a estruturação de planejamento real, que atinge diretamente a vida da sociedade favorece o ciclo onde às escolhas são realizadas dentro dos gabinetes, modificados, e isso ocorre sem base, sem se questionar se os programas a serem implantados realmente são prioridades e anseios da população.

Outro aspecto relevante é a inexistência de ferramentas de acompanhamento e avaliação do plano. O processo de elaboração exteriorizou o fato de que em muitos casos as ações dos gestores estão diretamente relacionadas às necessidades momentâneas, o imediatismo revela a falta do planejamento, os instrumentos existem apenas para cumprir a legislação, recursos disponíveis alocados em programas desnecessários, suprimindo daqueles realmente prioritários.

A possibilidade de realizar este trabalho através da análise dos dados extraídos do PPA e o decorrer do processo trouxe de maneira mais clara a constatação da real importância do planejamento, mas do verdadeiro planejamento, sendo estes obtidos através de estudos, análises mais aprofundada, profissionais empenhados, capacitados e com a participação efetiva de todos os envolvidos.

6 CONCLUSÃO

A complexidade do setor público tem por essência a lógica de que o gestor será obrigado a fazer exatamente aquilo que a lei mandar, e só poderá fazer o que a lei expressamente autorizar. Os governos têm tratado com displicência os elevados gastos e a ineficiência na prestação do serviço público. Diante disso os gestores devem se atentar à utilização de ferramentas gerenciais, na efetivação de ações que mostrem uma direção para melhorar a gestão e ofertar qualidade no serviço público, mas isto vai além de apenas melhorar alguns aspectos, envolve incentivar e motivar os servidores e gestores, bem como diminuir os gastos, custos e acompanhar a evolução das receitas. Muitas mudanças têm ocorrido principalmente na área pública, maior responsabilidade fiscal aos atos públicos, adequação as normas internacionais, formato de administrar mais gerencial, transparência aos gastos públicos, sociedade mais fiscalizadora. Os municípios brasileiros vêm enfrentando diversos problemas, muitos deles estão “afogados” em dívidas, causados em partes por recursos escassos, aumento na demanda da população e, conseqüentemente dos serviços públicos, e diante desses fatos os gestores se veem obrigados a realizar mais utilizando menos recursos.

Todavia o desafio é definir maneiras que viabilizem a implementação de ações consistentes, e em relação ao planejamento, as mudanças transformaram a idéia de que planejamento era apenas um mero instrumento de orçamento, em algo essencial, primordial, uma ferramenta importantíssima para a tomada de decisão. A administração pública municipal conta com três principais instrumentos de planejamento que são o PPA, LDO e a LOA, e esses devem se relacionar de forma integrada, pois são documentos que possuem a programação e destinação dos recursos, sendo o Plano Plurianual um dos principais instrumentos para atingir as metas.

Quanto à essência do trabalho, ou seja, o objetivo de verificar quais diferenças existem entre os instrumentos no exercício de 2018, ao se observar os dados dos cinco programas, constata-se a falta de consonância e integração entre o PPA e a LOA. A elaboração conta com previsões para períodos de médio e longo prazo e é inevitável que aconteçam erros, pois tratam-se de projeções futuras baseados em dados atuais concretos, mas que podem ter os cenários esperados

totalmente modificados. Entretanto isso não significa liberdade para que se utilizem os créditos adicionais de forma desmedida, pois esse fato só revela a falta do real planejamento. Os Entes da Federação têm seu papel claramente definido pela Constituição Federal de 1988 no Arts 21, 23, 30, a partir disso os municípios, podem adequar os recursos da melhor forma e poder captar outras fontes de receitas, no entanto estar atento as reais necessidades da população.

Durante o planejamento deve haver uma articulação e coordenação da prefeitura porque muitos programas envolvem varias secretarias. Um exemplo que pode-se destacar no município de Arroio do Sal, é a ação de construção da central de triagem, envolveu a secretaria de obras e meio ambiente, porém deveria também compreender as secretarias de saúde e educação, mas isso não ocorreu, o que evidencia a falta de planejamento e acompanhamento. Analisar os programas em conjunto favorece a tomada de decisões e a visualização de possíveis impactos. O presente estudo possibilitou o conhecimento de várias diferenças, permitindo-nos concluir que:

- a) O processo de planejamento e elaboração do PPA, apesar de ter apresentado alguns avanços, a partir da nomeação de um contador, ressalta muito mais ser apenas uma formalidade, um cumprimento à lei, do que um processo consciente, organizado, estudado visando a dinamizar o desenvolvimento municipal;
- b) Um aspecto relevante são as ações imediatistas, não planejadas, que surgem a partir de decisões dos gestores que por vezes atendem a situações específicas, esse comportamento sugere a falta ou o precário planejamento;

A partir da análise do PPA 2018/2021 é possível fazer sugestões, que podem auxiliar a Prefeitura de Arroio do Sal no desenvolvimento das ações:

- 1) Desenvolver um trabalho de conscientização sobre a importância dos instrumentos de planejamento (PPA, LDO, LOA). O trabalho poderá começar com os gestores, secretários, servidores e por fim a população.
- 2) A elaboração do Plano Plurianual deve apresentar um projeto mais específico o que facilita o acompanhamento e avaliação, a partir da

delimitação de metas físicas (% a ser construído, número de carros a ser comprados) consistentes.

- 3) Por fim, a criação de um setor específico de planejamento, esta unidade será responsável pelo levantamento das necessidades, prioridades a partir de um diagnóstico, acompanhamento das ações e programas com avaliações consistentes, pois trata-se de um trabalho contínuo e permanente.

O planejamento é uma importantíssima ferramenta e sua utilização permanente e efetiva propiciam a elaboração de um PPA, LDO e LOA eficaz, evitando que as inconsistências afetem os resultados pretendidos pela administração pública.

REFERÊNCIAS

ADMINISTRAÇÃO. **Significado de Administração**, 07/10/2014. Disponível em <<https://www.significados.com.br/administracao/>>. Acesso em: Mar. 2019.

BRASIL, **Lei Complementar nº 101, de 04 de Maio de 2000**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/lcp/Lcp101.htm>. Acesso em: Fev. 2019.

BRASIL, **Lei nº 4.320, de 17 de Março de 1964**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320compilado.htm>. Acesso em: Fev. 2019.

BRASIL, Controladoria Geral da União. **Orçamento Público**. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/entenda-a-gestao-publica/orcamento-publico>>. Acesso em: Mar. 2019.

BRASIL, Ministério da Economia. **Portaria MOG nº 42, de 14 de abril de 1999**. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/legislacao/legislacao/portaria-mog-42_1999_atualizada_23jul2012-1.doc/view>. Acesso em: Mar. 2019.

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**. 183 páginas. Disponível em: <<http://bibspi.planejamento.gov.br/bitstream/handle/iditem/324/PPA%20munic%C3%ADpios.pdf?sequence=1&isAllowed=y> >. Acesso em: Mar. 2019.

COELHO, Ricardo Corrêa. **O público e o privado na gestão pública**. Florianópolis: UFSC; Brasília: CAPES-UAB, 2009. [Unidade 2. p. 49-75].

Confederação Nacional de Municípios – CNM. **Planejamento Municipal**. Brasília: 2013. Disponível em: <[https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Planejamento%20Municipal%20\(2013\).pdf](https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Planejamento%20Municipal%20(2013).pdf)>. Acesso em: 22, Mar. 2019.

DAGNINO, Renato Peixoto. **Planejamento Estratégico Governamental**. Florianópolis: UFSC; Brasília, CAPES-UAB, 2014. [Apresentação e Unidades 1, 2, 3 e 4 p. 1-163].

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Lei Complementar nº 10.336, de 28 de Dezembro de 1994**. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/10.336.pdf>>. Acesso em: Abr. 2019.

FARIAS, Márcia Regina Castro Arroio do Sal: **Crônica de uma Cidade**. 2ª edição, EST Editora, 2009. Disponível em: <<https://arroiodosal.rs.gov.br/historico2/>>. Acesso em: Abr. 2019.

FILIPPO, Ghermandi. **Planejamento Estratégico: o que é e como fazer.** Disponível em: <<https://blog.luz.vc/como-fazer/planejamento-estrategico/>>. Acesso em: Fev. 2019.

JÚNIOR, José Celso Cardoso; SANTOS, Eugênio A. Vilela. **Planejamento Governamental e Aparato Burocrático no Governo Federal Brasileiro: Disjuntivas Críticas e Baixo Desempenho Institucional - Questões para uma Agenda de Pesquisa e Intervenção.** IPEA, 2011;

MENEZES, Luis Carlos Araujo; JANNUZZI, Paulo de Martino. **Planejamento nos Municípios Brasileiros: Um Diagnóstico de sua Institucionalização e seu Grau de Efetividade.** IBGE. 2005.

PREFEITURA MUNICIPAL DE ARROIO DO SAL. **Publicações Oficiais– Leis.** Disponível em: <<https://arroidosal.rs.gov.br/category/publicacoes-oficiais/leis/>>. Acesso em: Mar. 2019.

SANTOS, Rita de Cássia. **Plano Plurianual e Orçamento Público.** Florianópolis: UFSC/CAPEL/UAB. 3 ed. 2015. P. 37-45 e 66-87.

SANTOS, Eugênio; VENTURA, Otávio; NETO, Rafael. **PPA, LDO e LOA: Disfunções entre o Planejamento, a Gestão, o Orçamento e o Controle.** 2015.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Modelo 9 - DEMONSTRATIVO DOS LIMITES – RGF.** Disponível em: <<http://portal.tce.rs.gov.br/pcdi2/ws/relatorio/visualizar/551893/155>>. Acesso em: Abr. 2019.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais. Proposta de Governo.** Disponível em: <http://divulgacandcontas.tse.jus.br/dados/2016/rs/85308/2/210000004455/proposta_governo1470341067539.pdf>. Acesso em: Fev. 2019.

VAINER, Ari; ALBUQUERQUE, Joselia; GARSON, Sol. **Plano Plurianual - O passo a passo da elaboração do PPA para municípios - Manual de Elaboração.** Outubro de 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>. Acesso em: Mar. 2019.

VAINER, Ari; ALBUQUERQUE, Joselia; GARSON, Sol. **Manual de Elaboração - O passo a passo da elaboração do PPA para municípios.** Março de 2005. 2º Edição. Disponível em: <http://www.ppamunicipal.pr.gov.br/arquivos/File/090205_manual_elaboracao_PPA_municipios.pdf>. Acesso em: Mar. 2019.

VIEIRA, Vanessa Morais, **A importância do orçamento público: uma análise geral sobre seus principais aspectos e o despertar da consciência cidadã.** 2011. 26f. Trabalho de conclusão de graduação - Universidade Federal do Rio

Grande do Sul. Faculdade de Ciências Econômicas. Curso de Ciências Contábeis. Porto Alegre 2011.

ZANELLA, Liane Carly Hermes. Metodologia de estudo e de pesquisa em administração. Florianópolis: Departamento de Ciências Administrativas/UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009. pp. 15-132.