

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

**Sérgio Augusto Bonfanti Junior**

**PLANEJAMENTO PÚBLICO: UMA DISCUSSÃO SOBRE A METODOLOGIA  
ATUAL DE ELABORAÇÃO DO PLANO PLURIANUAL DO MUNICÍPIO DE  
ARROIO DO SAL**

**Porto Alegre  
2019**

Sérgio Augusto Bonfanti Junior

**PLANEJAMENTO PÚBLICO: UMA DISCUSSÃO SOBRE A METODOLOGIA ATUAL DE ELABORAÇÃO DO PLANO PLURIANUAL DO MUNICÍPIO DE ARROIO DO SAL**

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.

Orientadora: Luciana Pazini  
Coorientadora: Ana Julia Bonzanini Bernardi

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)**

BONFANTI JUNIOR, Sérgio A.

Planejamento público: uma discussão sobre a metodologia atual de elaboração do plano plurianual do município de Arroio do Sal./Sérgio Augusto Bonfanti Junior. – 2019.

70 f.:il.

Orientadora: Luciana Pazini; Coorientadora: Ana Julia Bonzanini Bernardi.

Projeto de Intervenção (Especialização) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Programa de Pós-Graduação em Administração, Porto Alegre, BR – RS, 2019.

1. Elaboração. 2. Planejamento Estratégico. 3. Plano Plurianual. I. Pazini, Luciana e. II. Bonzanini Bernardi, Ana Julia e. III. Especialização em Gestão Pública.

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

### **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

Sérgio Augusto Bonfanti Junior

**PLANEJAMENTO PÚBLICO: UMA DISCUSSÃO SOBRE A METODOLOGIA ATUAL DE ELABORAÇÃO DO PLANO PLURIANUAL DO MUNICÍPIO DE ARROIO DO SAL**

Aprovada em \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2019.

**Banca Examinadora**

---

Examinador(a): Nome e Sobrenome

---

Examinador(a): Nome e Sobrenome

---

Orientador(a): Nome e Sobrenome

---

Coorientador(a): Nome e Sobrenome

## RESUMO

O objetivo deste trabalho é analisar o processo de construção do planejamento estratégico do município de Arroio do Sal, no que diz respeito a elaboração do PPA, comparando às metodologias utilizadas pelo governo federal. Complementarmente procura-se sugerir aprimoramentos à metodologia que auxiliem no trabalho de montagem e busca por efetividade nos resultados estratégicos. Para isso, primeiramente foi realizada uma análise da evolução do planejamento federal no país até a promulgação da Constituição Federal de 1988 que incluiu os municípios nas obrigações de elaborar o seu próprio planejamento. Comparando o PPA do município de Arroio do Sal - por meio de documentos e da observação participante - com o PPA do governo federal - por meio das orientações do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão -, foi possível apreender as diferenças entre elementos e etapas realizadas; entre o indicado e o executado, permitindo a reflexão sobre pontos que deveriam ser incluídos na metodologia do município. A fim de concluir o objetivo do trabalho foi aplicada a Metodologia de Diagnóstico Situacional, complementada pela Metodologia de Planejamento Situacional, onde foram elencadas as causas, efeitos e consequências da situação problema identificada: o planejamento não efetivo. As análises e reflexões permitiram refletir que o planejamento estratégico possui limitações até mesmo no governo federal, e ainda mais nos municípios. Frente a esse cenário sugere-se que a capacitação dos agentes e gestores, que o aumento da participação popular, e que a harmonização fiscalizatória dos órgãos responsáveis são formas de auxiliar no desenvolvimento da administração pública municipal de forma global e sistêmica, permitindo que o PPA deixe de ser visto como uma obrigação legal burocrática, passando a ser um instrumento de planejamento estratégico efetivo.

**Palavras-chave:** Elaboração. Planejamento Estratégico. Plano Plurianual.

**Public planning: a discussion about the current elaboration methodology of the multiannual plan of the municipality of Arroio do Sal**

**ABSTRACT**

The objective of this work is to analyze the process of construction of the strategic planning of the municipality of Arroio do Sal, regarding the elaboration of the multiannual plan, comparing to the methodologies used by the federal government. Complementarily, we try to suggest improvements to the methodology that will assist in the assembly work and search for effectiveness in the strategic results. For this, an analysis of the evolution of federal planning in the country until the enactment of the Federal Constitution of 1988, that included the municipalities in the obligations to elaborate their own planning, was carried out. Comparing the multiannual plan of the municipality of Arroio do Sal - through documents and participant observation - with the multiannual plan of the federal government - through the guidance of the Ministry of Planning, Budget and Management -, it was possible to apprehend the differences between its elements and stages; between the indicated and the executed, allowing the reflection on points that should be included in the methodology of the municipality. In order to complete the objective of the study, the Situational Diagnosis Methodology was applied, complemented by the Situational Planning Methodology, where the causes, effects and consequences of the identified problem situation were listed: the non-effective planning. The analyzes and reflections allowed to reflect that the strategic planning has limitations even in the federal government, and even more in the municipalities. Against this background it is suggested that the training of agents and managers, that the increase of popular participation, and that the harmonization of control by the responsible organizations are ways of assisting in the development of municipal public administration in a global and systemic way, allowing the multiannual plan to cease to be seen as a bureaucratic legal obligation, passing to be seen as an effective strategic planning instrument.

**Keywords:** Elaboration. Multiannual Planning. Strategic Planning.

## LISTA DE FIGURAS

|  |    |
|--|----|
| Figura 3.1 – Organograma do município de Arroio do Sal - ..... | 36 |
| Figura 6.1 – Possíveis causas do problema -.....               | 56 |
| Figura 6.2 – Ordenamento das causas identificadas - .....      | 57 |
| Figura 6.3 – Fluxograma explicativo - .....                    | 58 |
| Figura 6.4 – Árvore de problemas -.....                        | 60 |
| Figura 6.5 – Nós críticos e suas ações - .....                 | 62 |

## LISTA DE TABELAS

|   |       |
|---|-------|
| Tabela 2.1 – Elementos do PPA federal e seus respectivos exemplos.....    | 30    |
| Tabela 3.1 – Etapas de elaboração do PPA de Arroio do Sal.....            | 39-42 |
| Tabela 3.2 – Elementos do PPA municipal e seus respectivos exemplos ..... | 43-44 |
| Tabela 4.1 – Comparação entre os modelos.....                             | 45-46 |



## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

|         |  |
|---------|--|
| CF/1988 | Constituição Federal de 1988                   |
| LDO     | Lei das Diretrizes Orçamentárias               |
| LOA     | Lei Orçamentária Anual                         |
| LRF     | Lei 101/2000 - Lei da Responsabilidade Fiscal  |
| MDS     | Metodologia de Diagnóstico Situacional         |
| MPOG    | Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão |
| MPS     | Metodologia de Planejamento Situacional        |
| PPA     | Plano Plurianual                               |
| SPI     | Secretaria de Planejamento e Investimento      |
| STN     | Secretaria do Tesouro Nacional                 |

## SUMÁRIO

|  |           |
|--|-----------|
| <b>1 INTRODUÇÃO .....</b>  | <b>11</b> |
| <b>2 PLANEJAMENTO PÚBLICO NO BRASIL: REFLEXÕES SOBRE O MODELO ..</b>   | <b>15</b> |
| <b>2.1 O Planejamento no Brasil pré-1988: centralização, setorização e planos econômicos .....</b>   | <b>15</b> |
| <b>2.2 O Planejamento Público no Brasil após a CF 1988: descentralização e o envolvimento dos estados e municípios.....</b>                            | <b>18</b> |
| 2.2.1 Plano Plurianual .....   | 19        |
| 2.2.2 Lei das Diretrizes Orçamentárias .....   | 20        |
| 2.2.3 Lei Orçamentária Anual.....  | 21        |
| 2.2.4 Responsabilidades municipais sobre o planejamento no Brasil pós Constituição de 1988 .....   | 21        |
| 2.2.5 A Metodologia de Diagnóstico de Situação (MDS).....  | 23        |
| <b>2.3 Metodologias de planejamento governamental pós 2000 .....</b>   | <b>24</b> |
| 2.3.1 O modelo atual proposto pelo governo federal.....  | 26        |
| <b>3 A METODOLOGIA DE PLANEJAMENTO APLICADA NO MUNICÍPIO DE ARROIO DO SAL .....</b>  | <b>34</b> |
| <b>3.1 Etapas de elaboração do PPA 2018-2021 Arroio do Sal .....</b>   | <b>37</b> |
| <b>3.2 Elementos presentes no PPA de Arroio do Sal .....</b>   | <b>42</b> |
| <b>4 A COMPARAÇÃO ENTRE O MODELO PROPOSTO PELO GOVERNO FEDERAL E O MÉTODO APLICADO NO MUNICÍPIO DE ARROIO DO SAL .....</b>                             | <b>45</b> |
| <b>5 A BUSCA PELO PLANEJAMENTO EFETIVO NO MUNICÍPIO DE ARROIO DO SAL: APRIMORAMENTOS E MUDANÇAS NECESSÁRIAS .....</b>                                  | <b>48</b> |
| 5.1 Análise crítica da metodologia do município de Arroio do Sal.....  | 48        |
| 5.2 Análise crítica da metodologia proposta pelo governo federal .....   | 51        |
| <b>6 APRIMORAMENTOS E SOLUÇÕES PARA O PLANEJAMENTO DO MUNICÍPIO DE ARROIO DO SAL: APLICAÇÃO DA METODOLOGIA DE DIAGNÓSTICO DE SITUAÇÕES (MDS) .....</b> | <b>54</b> |
| 6.1 Ordenamento das causas identificadas .....   | 56        |
| 6.2 Fluxograma explicativo para a situação problema .....  | 57        |
| 6.3 Aprimoramentos e soluções para a elaboração do PPA do município de Arroio do Sal.....  | 60        |
| <b>REFERÊNCIAS.....</b>  | <b>69</b> |

## 1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 instituiu o Plano Plurianual (PPA) como ferramenta de planejamento de médio prazo para transcrever o plano de governo em programas estratégicos, constituídos por ações modeladas pela Lei das Diretrizes Orçamentárias (LDO) e efetivamente executadas pela Lei Orçamentária Anual (LOA). O atual modelo de planejamento adotado no país sugere que esses instrumentos em conjunto formam o Sistema Orçamentário, um planejamento estratégico que associa a dimensão política e orçamentária - auxiliando e viabilizando a gestão governamental. Dentre os três instrumentos, o PPA é aquele que oficialmente representa o planejamento dentro do sistema orçamentário, definindo ações de caráter estruturante e permanente (SANTOS, 2015). Não diferente, ele deveria ser capaz de colocar em prática as ideias dos gestores para aprimorar o serviço público e atender às demandas da sociedade, através de uma visão sistêmica e com a plena noção de que a sua gestão envolve a realização desses projetos e atividades durante um período de quatro exercícios, ou seja, quatro leis orçamentárias anuais.

Entretanto, ao contrário de seu propósito legislativo, em muitos casos, o PPA é encarado como mera obrigatoriedade legal: uma burocracia administrativa com pouca ou nenhuma participação dos agentes políticos e tomadores de decisão na sua elaboração e acompanhamento, sendo sua utilização exageradamente atribuída, pelo gestor, aos responsáveis técnicos, de forma a cumprir genericamente com o que dispõe a lei, não servindo efetivamente como uma sistematização das ações para melhoramento e alcance das metas e desenvolvimento da sociedade.

Presumida em municípios pequenos, como é o caso de Arroio do Sal, esta realidade mostra-se presente até mesmo em entes governamentais mais complexos e estruturados, como é o caso do estado do Rio Grande do Sul, que mesmo com a utilização de órgãos e sistemas de acompanhamento de indicadores e metas físicas - que visam um acompanhamento das aplicações dos programas ao longo da gestão e de seu respectivo PPA -, trabalha com um hiato entre as orientações estratégicas e os programas, conforme afirma Rogério Correa Fialho, analista de planejamento,

orçamento e gestão da Secretaria de Planejamento do Estado do RS, em entrevista ao estudo de Falcão (2010).

É com base nestas premissas, e voltando-se para o caso de um pequeno município do litoral norte gaúcho, que se torna relevante o seguinte problema de pesquisa: Quais são as principais diferenças entre o modelo de planejamento público proposto pelas literaturas e cartilhas federais atuais e o modelo aplicado pelo município de Arroio do Sal? Com tal problema em tela tem-se por objetivo principal refletir sobre a metodologia praticada no município e sugerir soluções para as causas do distanciamento existente entre o planejamento estratégico e a realidade da gestão pública municipal. Em termos de objetivos específicos, o trabalho intenta:

- Descrever a forma e as características da metodologia sugerida pelos órgãos centrais de planejamento federal para a elaboração das peças de planejamento no país;
- Descrever as rodadas de confecção do planejamento público com especial atenção à elaboração do Plano Plurianual do município em estudo;
- Comparar o modelo de elaboração praticado pelo Município de Arroio do Sal com a forma metodológica sugerida pela literatura e o Governo Federal;
- Refletir sobre as dificuldades encontradas na elaboração do PPA do município;
- Sugerir soluções para uma melhor elaboração do PPA, adaptada à realidade do município, simplificando e envolvendo os atores essenciais ao processo, visando garantir a efetividade estratégica e gerencial, a efetividade do orçamento anual e o cumprimento da lei.

Tal pesquisa ganha relevância uma vez que o planejamento público, cuja melhor representação formal é o PPA, hodiernamente é confundido com o orçamento público, como bem afirma Cunha (2011). Em seu mesmo estudo, é destacada a incipiente incorporação dos conceitos de planejamento estratégico na elaboração dos PPAs, o que leva o autor a sugerir uma maior regulamentação acerca da metodologia de elaboração do plano, de forma que a lei incentive o planejamento, ou seja, as metas estratégicas e não apenas as metas fiscais. Esta

questão pode ser visualizada na prática: existem empresas especializadas em consultoria de administração pública municipal que, no máximo de sua expertise no assunto legal, elaboram planilhas e modelos considerados os mais ideais possíveis para auxiliar os responsáveis pela elaboração e acompanhamento da Lei municipal e, mesmo assim, o modelo de elaboração de PPA utilizado pelos seus municípios-clientes acaba se tornando apenas um registro legal dos técnicos responsáveis, em outras palavras, mais uma adequação fiscal e não uma ferramenta do planejamento estratégico e da organizada execução e avaliação orçamentária dos gestores públicos.

Não obstante, a obrigação dos municípios não se resume apenas em elaborar planos qualificados que se aproximem da realidade vivida pela população. Além disso, eles devem ter a capacidade de dimensioná-los no orçamento. Analisando a rotina e as características da elaboração do planejamento público de Arroio do Sal em relação aos objetivos dos gestores, bem como ao seu Plano de Governo, será possível filtrar e listar os principais entraves na recepção do PPA como um instrumento efetivamente estratégico, criticando aquilo que, embora a literatura atual adotada no país indique e sugira, mostre-se de inviável aplicação para um município com uma realidade repleta de limitações. Além disso, é de interesse do presente estudo refletir sobre formas viáveis de aprimorar esse processo, de maneira a sugerir soluções que encaminhem a metodologia de elaboração do PPA em favor do sistema orçamentário - como uma instituição de gestão voltada ao Planejamento Estratégico Governamental (PEG).

Com esse problema em tela, do ponto de vista metodológico, a pesquisa optou pela natureza qualitativa de tipo descritiva, em que se busca explorar e compreender o fenômeno buscando levantar um conjunto amplo de causalidades, descrevendo os atributos e características encontrados ao longo do estudo. Nesse sentido optou-se por um estudo de caso em que não se pretende generalizar seus achados, mas sim aprofundar a compreensão do fenômeno, visando explorar situações do cotidiano das pessoas envolvidas na elaboração do planejamento municipal.

Do ponto de vista das técnicas empregadas, foi analisado o passo a passo da construção do PPA, por meio de análise documental e da observação participante nas rodadas de confecção do PPA, para entender a forma de atuação dos atores

envolvidos com a elaboração deste instrumento estratégico do pequeno município do litoral norte gaúcho. Avaliou-se a percepção dos gestores sobre a utilidade dessas ferramentas, e como eles atuam para concretizar seu planejamento por meio do orçamento anual, de forma que seja possível a comparabilidade com o modelo atual de elaboração do PPA no país, destacando assim quais as principais diferenças e barreiras existentes para que o PPA sirva como um planejamento estratégico governamental, sugerindo as formas que tais dificuldades podem e devem ser superadas pelo ente. Os dados para fundamentar a pesquisa foram coletados das seguintes fontes:

1) Análise documental (Lei Orgânica do Município, Lei do PPA 2018-2021 do município, documentos e atas que fizeram parte da elaboração do PPA do município, bem como o material de apoio obtido junto à consultoria do município utilizado pelos agentes técnicos centrais da elaboração do PPA);

2) Levantamento de dados pela observação participante do autor deste estudo junto a sua equipe, principais agentes da elaboração do PPA no município;

3) Aplicação da Metodologia de Diagnóstico Situacional (MDS) para sugerir soluções às falhas e carências do planejamento no município de Arroio do Sal.

Desta feita, nas páginas que seguem, apresenta-se um debate contextual e teórico sobre o sentido do planejamento no Brasil, até chegar à realidade da elaboração do PPA, descrevendo a participação e avaliando o entendimento dos agentes envolvidos nas atividades de planejamento no município de Arroio do Sal.

## **2 PLANEJAMENTO PÚBLICO NO BRASIL: REFLEXÕES SOBRE O MODELO**

No capítulo teórico serão abordadas noções básicas sobre o planejamento e os principais conceitos para a compreensão do tema no caso brasileiro.

### **2.1 O Planejamento no Brasil pré-1988: centralização, setorização e planos econômicos**

Como bem propõe Santos (2015), no período que antecede a Constituição de 1988 (CF/1988), os documentos que esboçavam algum cunho estratégico da administração pública eram os grandes planos de desenvolvimento a nível federal (ou seja, planos centralizados), representados por objetivos econômicos baseados nas disponibilidades monetárias e voltados ao desenvolvimento industrial do país. É justamente neste contexto, na década de 30, que a industrialização no país alcançou o seu nível de consciência crítica (SOUZA, 2012), momento em que o planejamento começava a tomar forma.

Exemplos importantes de planos históricos são trazidos por Santos (2015), que menciona o Plano Salte, o Plano de Metas, o I Plano Nacional de Desenvolvimento e o II Plano Nacional de Desenvolvimento. Como bem resume o autor, tais planos tinham em comum o forte cunho setorial, priorizando estratégias de atuação em determinadas áreas. Ou seja, embora o Governo atuasse em diversas áreas, como saúde, educação, assistência social, turismo, infraestrutura e manutenção da máquina pública, não existia, naquele tempo, um documento que transparecesse os seus projetos e ações. Marcados por grandes falhas na sua execução e nos seus resultados, tais planos incipientes representam bem aquilo que se tinha de planejamento antes da promulgação da CF/1988.

A centralização é sem dúvidas a característica de mais simples entendimento daquela realidade, uma vez que, antes da promulgação da CF/1988, não existiam leis que exigissem que os estados e municípios versassem sobre planejamento. Os documentos, todos federais e já citados, eram na verdade um esboço de planejamento, uma ferramenta criada a fim de orientar, sem muitos detalhes e

formalidades, alguns objetivos específicos das vontades políticas dos então chefes do poder executivo federal.

A setorização é mais uma característica visível do incipiente planejamento brasileiro, ao passo que é possível constatar que o governo federal atuava nas mais diversas áreas demandadas pela sociedade, mas seus planos contemplavam e dispunham apenas sobre setores que seriam priorizados durante um determinado período, que não necessariamente englobava um só mandato, inexistindo também instrumento legal que obrigasse a continuidade de tais planos pelos governos sucessores. De forma a exemplificar tal afirmação, pode-se observar que no Plano Salte, adotado pelo governo de Gaspar Dutra (1947), conforme nos traz Souza (2012), agrupavam-se os problemas brasileiros em quatro grandes categorias: saúde, alimentação, transporte e energia (as iniciais destas grandes categorias formavam então a palavra “Salte”). Além da visível priorização setorial, é possível reforçar a falta de exigência legal e até mesmo despreocupação dos governos quanto à continuidade destes planos. Neste sentido, Souza (2012) dispõe que, embora o governo Dutra tenha se iniciado em 1947, o Plano Salte teve sua execução iniciada em 1949, perdurando o Governo de Dutra até 1950. Sendo quinquenal, o programa não teve continuidade principalmente pela troca de governos, que assumiriam o poder com novos planos e ideais. O referido autor muito bem retrata esta situação no trecho a seguir:

Este ponto parece digno de um destaque especial. Um Plano de Governo, mesmo se limitado a um mero programa de inversão, como era o *Plano Salte*, implica uma seleção de alternativas de inversões, ajustadas a um propósito específico de desenvolvimento econômico, que vem a sintetizar as inclinações doutrinárias, ideológicas, e os compromissos políticos do governo. Não parece razoável esperar-se, à luz das experiências concretas do Brasil, que um novo Executivo e um novo Congresso, principalmente quando representam a vitória das forças de oposição, como foi o caso de Vargas relativamente a Dutra, venham a respeitar o esquema de política econômica que prevaleceu no governo anterior e do qual o Plano é a síntese operacional.

Acreditamos ser pertinente estimar que, mesmo no caso de plano de inversões bem formulado, o novo governo não teria o grau de motivação necessário para sua execução.

Além disso, uma modificação na Chefia do Executivo tem repercussões profundas de cima a baixo, em toda a estrutura hierárquica da administração pública, com mudanças na composição do Ministério e das chefaturas intermediárias.

Na prática isto vem a significar modificações profundas na orientação dos diversos programas setoriais, compondo um novo quadro decisório que invalida os objetivos previstos no Plano. (SOUZA, 2012, p. 1682).



Outro marcante documento que representa o início do pensamento estratégico no Brasil antes da CF/1988 é o Plano de Metas. Adotado pelo governo de Juscelino Kubitschek (1956), tem a setorização como sua marca - conforme os ensinamentos de Santos (2015), que relembra que o plano tinha ênfase nos transportes, energia, comunicação, saúde e habitação, voltando-se, portanto, para a modernização do país. Tal plano, contudo, tratava-se, novamente, de uma tentativa falha de integrar a economia com os projetos do governo, acabando apenas por destacar genericamente ações a serem tomadas em determinadas áreas de demanda.

Embora todos os programas já citados tenham cunho econômico, o primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (PND-I), que teve abrangência nos anos de 1971 a 1974, é mais um bom exemplo. Tratava-se de um plano quinquenal, herdeiro do Plano de Metas. Como bem expõe o relatório organizado por Cardoso Jr. (2011), seu objetivo de duplicar a renda *per capita* nacional em 10 anos sustentava a sua finalidade econômica. A setorização, por sua vez, demonstrava-se pela priorização de áreas de atuação. Tal plano teve por resultado positivo a industrialização do país. Logo na sequência, de 1975 a 1979, o segundo Plano Nacional de Desenvolvimento surgiu renovando o objetivo do Brasil em duplicar a renda *per capita*, estabelecendo como meta que o país alcançasse a oitava posição no *ranking* das maiores economias do mundo. O terceiro Plano Nacional de Desenvolvimento também se demonstrava como uma ferramenta que visava quantificar e estabelecer metas de crescimento para o país, contudo, embora objetivassem o crescimento financeiro e setorial, todos os três planos ignoravam a dificuldade econômica que vivia o país, como bem nos traz o estudo organizado por Cardoso Jr. (2011).

Considerando o até aqui exposto, e para os propósitos do presente trabalho, vale enfatizar a reflexão trazida por Santos (2015), de que é importante notar que os planos citados acima tinham forte cunho setorial, centralizado e elaborado por uma elite técnica distante da realidade fiscal e das reais necessidades do povo. Ou seja, elegiam-se algumas áreas prioritárias e para elas se apresentava uma estratégia de atuação, sem ter de respeitar nenhum limite legal e passando longe de qualquer participação popular na elaboração de tais instrumentos, uma vez que eram centralizados na União, o ente mais intangível da República Federativa Brasileira.

Estas formas iniciais e características iniciais do planejamento no Brasil são a marca do período que antecede a promulgação da CF/1988.

## **2.2 O Planejamento Público no Brasil após a CF 1988: descentralização e o envolvimento dos estados e municípios**

Conforme aduzem Giacomoni e Pagnussat (2003), é com a Constituição de 1988 que se tem um novo sistema de planejamento público no país:

A Constituição Federal de 1988 criou um novo sistema de planejamento público, ancorado no PPA e na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). O instrumento da LDO, sem similar no passado, e a incorporação do planejamento no capítulo de finanças são as grandes inovações no que respeita ao gasto público. A partir da Carta Magna ficam estabelecidos os principais instrumentos do sistema de planejamento e orçamento da administração pública, quais sejam o PPA, a LDO e a Lei de Orçamentos Anuais (LOA). (GIACOMI e PAGNUSSAT, 2003, p.231).

Uma vez instituídos por lei, os instrumentos de planejamento passaram a ser uma obrigatoriedade para todos os entes da federação, deixando de ser apenas grandes planos setoriais arquitetados unicamente pelo poder executivo federal, desregrados e sob nenhuma normatização legal, sem princípios a serem respeitados ao longo da própria gestão e nas que a sucediam. Ou seja, a partir de então também os municípios e estados passaram a fazer parte do escopo do planejamento governamental.

A fim de resumir o impacto do surgimento do planejamento junto à CF/1988, observa-se o trecho trazido por Giacomoni e Pagnussat (2003, p. 231):

O plano, nesse contexto, emerge como instrumento de duplo propósito. De um lado, orienta a política pública e as grandes mudanças na sociedade, que necessitam de ações executadas num horizonte plurianual, ações que, portanto, devem ir além da programação prevista no orçamento anual. Essa é a razão de ser do planejamento de médio e longo prazo e que se torna consistente quando associado ao orçamento, figura central do gasto e do planejamento de curto prazo da ação de governo. De outro, cumpre a finalidade de apoiar a política fiscal de médio prazo, à medida que sua articulação com o orçamento permita-lhe incorporar e aferir os impactos fiscais, no médio prazo, de decisões presentes. As decisões alocativas passam a contar com um instrumento novo e habilitado a uma arbitragem também fiscal intertemporal entre os ganhos no presente e os custos futuros, ou vice-versa. (GIACOMI e PAGNUSSAT, 2003, p.231).

Para melhor entender o que vem a ser o impacto causado pelas novas imposições constitucionais de 1988, é imprescindível detalhar um pouco sobre cada um dos três grandes instrumentos que formam o que hodiernamente chamamos de Sistema Orçamentário: o PPA, a LDO e a LOA.

### **2.2.1 Plano Plurianual**

Conforme afirma Souza (2012, p. 1682), “uma das possibilidades realísticas de se levar adiante a ideia da planificação no Brasil é fazer coincidir o período de um Plano com o período de atuação concreta do governo que o formulou”. A fim de evitar que o planejamento pós CF/1988 enfrentasse as mesmas dificuldades existentes anteriormente a sua promulgação, que como bem afirma Souza (2012) eram causadas pela descontinuidade das gestões, a Carta Magna determina a elaboração de um plano que vigora através dos anos, iniciando no segundo exercício do mandato do presidente eleito, e terminando no primeiro ano de mandato de seu sucessor, evitando assim que o planejamento não contemple nem mesmo mais da metade do governo que o originou, afastando as possibilidades de ineficácias fatais e prematuras. A este plano, deu-se o nome de Plano Plurianual (PPA).

Santos (2015), com base no disposto na Constituição Federal, bem define o conceito do PPA:

É uma lei orçamentária que define as ações de governo para um período igual ao do mandato presidencial (atualmente de quatro anos) e evidencia, em quadros demonstrativos, quais serão os programas de trabalho a serem implementados pelos gestores públicos durante esse período. (SANTOS, 2015, p.37).

No que diz respeito à finalidade do PPA, Santos (2015) também reitera que a CF/1988 estabelece que o PPA deve especificar as diretrizes, objetivos e metas da administração pública, envolvendo os três tipos de despesas que, em conjunto, perfazem a quase totalidade da atuação governamental: as despesas de capital (investimentos, aquisição de bens imóveis e materiais permanentes), as despesas decorrentes dessas despesas de capital (juros e encargos da dívida) e as despesas de duração continuada (despesas correntes, para aquisição e contratação de

produtos e serviços que permitem a continuidade e o desenvolvimento do serviço público). Também conforme nos traz Santos (2015, p. 40), “A Constituição Federal define, ainda, que todas as despesas do PPA devem ser regionalizadas”. Este dispositivo é mais uma prova do maior envolvimento dos municípios e dos estados no planejamento no país. Não só porque tais entes também passaram a ter como dever elaborar suas próprias leis de PPA, LDO e LOA, mas porque a partir da Constituição de 1988, passam a fazer parte do planejamento federal de forma regionalizada, sistematizada, documentada e mais transparente.

Essa descentralização do pensamento estratégico para as diversas unidades da federação, contudo, surgiu de forma abrupta aos mais novos parceiros da União no assunto do planejamento. Os chefes dos poderes executivos bem como os edis estaduais e municipais, que historicamente não tiveram o planejamento como atribuição, receberam novas obrigações legais que, mais do que cumprir apenas a forma, exigiam o cumprimento do alcance da essência: planejar os programas multidisciplinares ao longo dos próximos anos, equilibrando as finanças e atendendo às demandas da sociedade através de políticas públicas, projetos e atividades, incentivando a inédita participação de seus órgãos internos e da população, e utilizando-se de instrumentos transparentes, formais e harmônicos entre si, sob a fiscalização e participação dos Poderes Legislativo e Judiciário, tanto nas suas funções típicas, quanto nas suas funções atípicas.

Finalmente, Santos (2015) traz um conceito de PPA reforçando a sua função primordial, que é a de orientar a programação de ações da Administração Pública, as quais deverão estar sempre em consonância com suas diretrizes, objetivos e metas, cabendo assim também a esse instrumento a intermediação do longo prazo e a programação orçamentária anual dos entes.

### **2.2.2 Lei das Diretrizes Orçamentárias**

A LDO, diferentemente do PPA, é uma lei anual. Conforme aduz Santos (2015), ela é o elo entre o PPA e a LOA. Estabelece metas e prioridades para a administração pública, de modo que sejam definidos os requisitos legais para alteração, aprimoramento, acompanhamento e realização do orçamento. Além disso, estabelece as metas fiscais da administração, visando o equilíbrio fiscal, a correta

utilização dos recursos e a legalidade da execução orçamentária. Embora teoricamente apresente diversas funções, na prática, como bem colocam Giacomoni e Pagnussat (2003), as funções da LDO não se encontram totalmente definidas e efetivas:

A expectativa criada em torno da LDO permanece, contudo, em compasso de espera por falta de regulamentação adequada. Decorridos 17 anos ainda não foi estabelecida nova lei complementar de finanças, que deverá substituir a Lei nº 4.320, de 1964, como previsto no art. 165 da Constituição. Essa lacuna tem suscitado diversas interpretações sobre o que prescreve a Constituição acerca do funcionamento do sistema de planejamento e orçamento. (GIACOMONI E PAGNUSSAT, 2003, p. 232).

### **2.2.3 Lei Orçamentária Anual**

A LOA, também vigente por apenas um exercício, é, conforme Santos (2015), a programação anual de trabalho. A lei orçamentária é a efetiva execução daquilo idealizado no plano de governo, planejado no PPA e priorizado na LDO. Ou seja, é a execução do sistema orçamentário na vida real.

Em sua essência, a LOA prevê as receitas e fixa as despesas da administração pública, de modo que o equilíbrio financeiro seja respeitado pelos gestores, buscando evitar gastos genéricos e não planejados, protegendo a riqueza gerada pelos cidadãos e utilizando-a para manter e qualificar os serviços públicos. Além de possuir princípios a serem respeitados na sua elaboração, conforme alude Santos (2015), a LOA é uma autorização de gastos, e não uma obrigação de gastar. Por isso o orçamento é autorizativo, e não impositivo.

### **2.2.4 Responsabilidades municipais sobre o planejamento no Brasil pós Constituição de 1988**

Como apresentado nos parágrafos iniciais da parte teórica deste estudo, o planejamento originário brasileiro, representado pelo Plano Salte, o Plano de Metas bem como pelos Planos Nacionais de Desenvolvimento, tiveram todos eles como resultado uma ineficácia em atingir seus objetivos plenamente. Seus textos possuíam diretrizes objetivas, mas pelo afastamento das ideias com a realidade, muitas vezes eles foram abandonados. Seus ideais centralizavam-se na esfera

federal, a então inteligência estratégica da República Federativa Brasileira. De forma a regulamentar e aprimorar a performance do planejamento no país, a Constituição Federal surge e estabelece normas gerais, causando o também já teorizado impacto sobre o planejamento governamental no Brasil.

Estes planos, contudo, que apresentaram resultados não efetivos pelo já experiente governo federal na elaboração de programas estratégicos, passaram a ser uma obrigação também dos estados e municípios, entes com menor estrutura física, de pessoal (características que se acentuam nos municípios) e inexperientes no que diz respeito ao planejamento estratégico. Surge aí um o confronto entre a recente história de assunção de responsabilidade frente às dimensões de capacidades dos entes menores, especialmente dos municípios.

Em uma visão geral, com relação às previsões e a regionalização do planejamento pelo texto da CF/1988, o PPA instiga os entes a planejarem os próximos quatro anos, enquanto a LDO filtra anualmente aquilo que efetivamente será realizado pela gestão no exercício seguinte - considerando as projeções e o contexto no momento de sua elaboração -, permitindo que a LOA seja elaborada da forma mais semelhante a realidade possível, atendendo às demandas da sociedade.

Não apenas a lei maior surge com novas obrigações municipais. De forma a dispor sobre questões que envolvem o sistema orçamentário, seja nas suas fases de elaboração ou execução, surge, em 2000, a Lei da Responsabilidade Fiscal, tendo como principais preocupações o equilíbrio fiscal e a responsabilidade dos ordenadores da despesa perante a gestão dos recursos públicos. Tal afirmação é embasada pelo que aduzem Giacomoni e Pagnussat (2003, p.236):

Em 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) aporta ao processo de reforma na gestão pública uma austera gestão fiscal por meio da instituição de mecanismos de controle das finanças públicas para os governos federal, estadual e municipal. (GIACOMONI E PAGNUSSAT ,2003, p. 236).

Tal foco normativo, juntamente com os dispositivos constitucionais, influencia fortemente na forma como são planejados, fiscalizados, executados e elaborados os orçamentos públicos. As Leis Orgânicas passam a se adaptar à carta constitucional e à LRF. Tal conjunto de dispositivos legais, acabam por definitivamente exigir dos municípios incapacitados e incipientes a elaboração de documentos multidisciplinares, extensos e detalhados versando sobre programas temáticos

formados por projetos e atividades que potencialmente serão realizados para atender às demandas da sociedade, indicando quais e quantos dos recursos serão necessários para alcançar as metas muitas vezes fundamentalmente mal estabelecidas. Tal pensamento que não era exigido nem mesmo para apenas um exercício, passa a ser uma preocupação plurianual dos municipalistas. Para que essa transição não fosse tão confusa, e para que as definições legais pudessem ser cumpridas com certa efetividade pelos novos obrigados, coube ao governo federal, que há mais tempo pensava sobre planejamento no Brasil, auxiliar os novatos e menos robustos entes em sua aprendizagem.

### **2.2.5 A Metodologia de Diagnóstico de Situação (MDS)**

Dagnino (2014), traz o conceito da Metodologia de Diagnóstico de Situação (MDS):

a MDS pode ser considerada como uma variação da metodologia do estudo de caso ou do “método do caso”, amplamente utilizada desde o início do século XX nas Escolas de Direito e de Administração (pública e de empresas) em todo o mundo. Sem pretender comparar esse método de ensino com a MDS, mesmo porque esta possui um caráter que almeja transcender em muito esta condição, ou criticar a forma como foi concebido ou tem sido utilizado, cabe enfatizar que os esforços iniciais para a sua concepção e utilização, realizados por Carlos Matus, se dão em ambientes de governo para resolver problemas concretos e não para a “construção” ou idealização de casos úteis para o ensino de Administração. (DAGNINO, 2014, p. 93).

Também segundo o autor, a MDS é um instrumento de detecção de problemas e sugestão de soluções que se baseia na visão de mundo e dos resultados que um determinado ator social quer e pode alcançar, formulando um diagnóstico particular da realidade, da “sua” situação-problema. A MDS mostra-se como uma importante ferramenta na transição do “Estado Herdado” ao “Estado Necessário”, ao aproximar os conceitos adotados para o Planejamento Estratégico Governamental (PEG) com os procedimentos necessários para iniciar essa transição na esfera pública. Em complemento à MDS, para fins deste estudo, será utilizada a Metodologia de Planejamento de Situações (MPS), que permitirá a busca de soluções para o problema identificado pela MDS. Dagnino (2014), define a MPS didaticamente:

Ela corresponderia às ações que o gestor (veleizador) teria de tomar para, utilizando a informação proporcionada pela MDS (bússola) e aproveitando a governabilidade propiciada pelas condições do contexto político e socioeconômico (vento, maré etc.), engendrar situações que permitam atingir seu objetivo (alcançar um ponto da costa o mais próximo possível daquele que havia inicialmente programado). (DAGNINO, 2014, p. 129).

Tal conceituação inicial mostra-se importante, pois será o método utilizado posteriormente para diagnosticar a situação-problema do planejamento no município em estudo e sugerir as melhorias viáveis, objetivo final do presente trabalho.

### **2.3 Metodologias de planejamento governamental pós 2000**

Em meio a tantas tentativas, o PPA federal dos anos 2000-2003 tenta retomar o desenvolvimento do planejamento no país, tendo por impulso uma maior regulamentação do PPA trazida pelo Decreto 2.829, de outubro de 1998, que estabelece normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União. Sem embargo, conforme dispõe Cardoso Junior (2011), tal PPA na realidade apresentou-se como um orçamento plurianual que tentava desvincular-se da característica setorial, de sorte a abarcar as ações governamentais das diversas áreas, e não apenas aquelas constantes de programas de investimentos. Segundo nos traz Couto (2014, p. 122), a novidade trazida pelo aludido decreto teria por intuito determinar “o ponto em que o PPA se encerraria e que o detalhamento do orçamento se iniciaria”. Entretanto, esta característica de se apresentar mais como um orçamento do que efetivamente um instrumento de planejamento foi uma realidade que perdurou, como bem explanado na seguinte passagem de Cardoso Junior (2011):

A incapacidade de a proposta do PPA contribuir para a recuperação de um planejamento ancorado em uma visão estratégica de longo prazo dos desafios do desenvolvimento brasileiro deve-se ao período de anos por ele abrangido – quatro anos é um prazo muito curto – e a uma rígida interpretação da regra constitucional que acaba invertendo a lógica do planejamento. Ao estipular que nenhum projeto que ultrapasse o período de um ano seja incluído no orçamento sem estar contemplado no PPA, essa regra leva a que o plano seja elaborado para abrigar qualquer demanda surgida por ocasião da elaboração dos orçamentos anuais e, isso não ocorrendo, ele seja revisado, a fim de acomodar novas prioridades orçamentárias.



Com isso, a visão estratégica se perde e é o plano que se ajusta ao orçamento em vez do que seria de se esperar. (CARDOSO JUNIOR, 2011, p. 197).

Chama atenção o fato de que tal análise do autor é válida até os dias de hoje. A partir do PPA seguinte, 2004-2007, foi possível notar aquilo que Couto (2014) chama de amadurecimento institucional e da percepção do modelo de Estado necessário, produzindo uma evolução gradual no planejamento público no Brasil. O mesmo autor cita a retomada do fortalecimento do planejamento setorial, com a criação da Empresa de Planejamento Energético e de Planejamento da Logística, bem como a constituição de um projeto nacional que constituía a Secretaria de Assuntos Estratégicos e o Conselho de Desenvolvimento Econômico Social e colocava tais órgãos na composição do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal. Couto (2014) ainda reforça que embora longe do funcionamento ideal, tais programas e ações demonstram um esforço do governo federal para a formação de uma instituição de planejamento nas políticas públicas.

Acontece que planejamento é muito mais do que a elaboração técnica de um documento que prevê todos os projetos e atividades a serem executadas nos orçamentos anuais dos entes federativos. Tal afirmação é fundamentada pelo que alude Cardoso Junior (2011, p. 202):

Em uma Federação, como a brasileira, um projeto nacional não pode se confundir com um plano do governo federal. Ele deve ter propósitos mais amplos, voltados para a construção de uma visão estratégica dos interesses nacionais de longo prazo, que contemple as ações requeridas para a promoção desses interesses e as medidas necessárias para sua defesa no contexto das relações internacionais. (CARDOSO JUNIOR, 2011, p. 202).

Esta visão sistêmica deve ser abarcada também pelos municípios, aqueles entes muito mais inexperientes no assunto que a partir de 1988 acabaram por possuir o dever constitucional de planejar suas execuções orçamentárias. Ao contrário da união, os municípios em sua grande maioria não possuem fortes e estruturados corpos técnicos capazes de produzir, controlar e avaliar planos e programas detalhados cumprindo formalmente com o que dispunha a CF/1988 e a LRF. Foi considerando este contexto que também se tornou uma característica marcante do planejamento a partir dos anos 2000 o esforço dos órgãos técnicos federais qualificados em transmitir o seu conhecimento para os iniciantes na área do

planejamento governamental, com o objetivo de capacitar os municípios para não apenas elaborar planos plurianuais em sua formalidade, mas efetivamente utilizarem os instrumentos estabelecidos pela lei como ferramentas de planejamento estratégico.

As iniciativas e estratégias de aprimoramento do planejamento no país - de forma a colaborar com os municípios - são representadas por diversos documentos e projetos desenvolvidos nos anos 2000, como é o caso das cartilhas de orientação da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI), e do “PPA de bolso”, produzido pelo Ministério da Economia, disponíveis em seus respectivos sites.

Nos anos 2000, no entanto, tal assunto demonstrava-se fortemente priorizado pelos órgãos envolvidos no planejamento e pelos centros de estudos na área. Mais tarde, os municípios inclusive recebiam tais cartilhas impressas, anualmente, incluindo manuais de gestão e elaboração de demonstrativos e instrumentos de planejamento produzidos pelo próprio órgão central de contabilidade do país, a Secretaria do Tesouro Nacional. Tanto a importância destas iniciativas de educação sobre o planejamento nos anos 2000, quanto a diminuição delas nos dias atuais, são bem fundamentadas por Couto (2014, p. 11):

Tarefa prioritária é reagrupar ou aproximar as funções inerentes ao planejamento e imprescindíveis à construção de uma visão de longo prazo para o país. Uma alternativa viável seria buscar uma maior articulação entre as instituições que executam essas funções, como a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, responsável pela elaboração do Plano Brasil 2022, a Secretaria de Relações Institucionais, por suas funções enquanto Secretaria Executiva do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social e pela parceria imprescindível com estados e municípios, além da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, pela mediação que pode fazer entre o longo, médio e curto prazo. As funções que essas instituições exercem deveriam estar localizadas no núcleo central do sistema de planejamento, seja pela aglutinação das instituições ou por, no mínimo, uma atuação mais coordenada entre elas. (COUTO, 2014, p. 11).

### **2.3.1 O modelo atual proposto pelo governo federal**

O planejamento do governo federal não tem bases teóricas definidas para sua elaboração, muito menos bases legislativas detalhadas. Ele baseia-se em elementos e em “reflexões internas” (BRASIL, 2015) sobre os avanços e os aprimoramentos

que o planejamento deve sofrer em função das experiências passadas. Tal afirmação pode ser confirmada pela seguinte passagem retirada da mensagem presidencial que encaminhou a proposta do PPA 2016-2019 ao Congresso Nacional:

Este modelo, fundamentado em uma leitura por temas de políticas públicas, buscou fortalecer o caráter estratégico do Plano, evitando sua identificação com uma visão de curto prazo, mais própria dos orçamentos. O PPA deve apresentar os objetivos e metas da administração pública para o período de quatro anos, identificando as prioridades do governo em linha com os planejamentos setoriais. (BRASIL, 2015. Mensagem Presidencial PPA 2016-2019, p. 9).

Desta forma, é interessante destacar que o PPA tem sua elaboração fundamentada em determinados pontos, como bem organizados por Santos (2015), ao explicar que estes se tratam, resumidamente, da aprendizagem advinda das políticas e programas recentemente implantados, e da ênfase na diferenciação entre a LOA e o PPA.

A partir disso destacaremos, então, os principais tópicos que estruturam o modelo atual proposto pelo governo federal para a forma de elaboração de Planos Plurianuais. Para isto, tomaremos por base as orientações para elaboração do PPA 2016-2019, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), elaborado pela Secretaria de Planejamento e Investimento Estratégico (SPI), que fora o órgão central do planejamento federal na elaboração do PPA mais recente. Também serão considerados alguns aspectos obtidos por pesquisas e estudos realizados na área. A relevância da documentação elaborada pelo MPOG se faz pertinente uma vez que, como o próprio site da câmara dos deputados esclarece, existem problemas identificados pela literatura orçamentária e financeira em relação ao funcionamento do modelo do PPA. Tais problemas decorrem, principalmente, pela inexistência da lei complementar mencionada no § 9º do art. 165 da Constituição Federal. Ou seja, a falta de detalhamento da regulamentação e orientação legal sobre o PPA, conseqüentemente, atrela o modelo atual proposto de PPA pelo governo federal aos já citados pontos de fundamentação e principalmente aos documentos de orientação que são publicados pelos órgãos centrais responsáveis e dos demais participantes da gestão de planejamento do governo federal.

Entendido isso, e antes de partir para as características da atual metodologia, é válido contextualizar que, segundo o MPOG (2015), o penúltimo PPA, que

abrangeu os exercícios de 2012 a 2015, já havia inaugurado um novo modelo de estruturas e conceitos, criando o que ficou conhecido por “Programas Temáticos”. Além disso, tal PPA já tinha também por objetivo possibilitar a comunicação com a sociedade. A propósito, estreitar a relação entre as técnicas de planejamento com a opinião e demandas do povo - verdadeiro cliente do produto serviço público - é um desafio que pouco fora enfrentado nos modelos anteriores. Principalmente pela falta de interesse dos gestores advindos do estado herdado, bem como pela falta de conhecimento e interesse do povo. Embora não viabilizada na prática, a participação da população no planejamento estratégico é citada desde os primórdios do planejamento, e permanece sendo um desafio até mesmo na era da tecnologia. Cardoso Junior (2011) retrata bem esse pensamento:

Na reconstrução do planejamento, a agenda proposta por Roberto Cavalcanti na segunda metade dos anos 1980 continua válida. Nessa agenda, tem posição de destaque a necessidade de um novo estilo de planejamento governamental ter como referência um projeto de nacional de desenvolvimento, construído mediante ampla discussão com a sociedade, no qual o papel do Estado na execução desse projeto esteja claramente definido e a cooperação dos entes federados na sua implementação esteja devidamente contemplada, e que dele façam parte mudanças que concorram para a eficiência da gestão pública, uma convivência harmônica entre os Poderes da República e uma adequada representação dos interesses sociais no processo de formulação e execução. (CARDOSO JUNIOR, 2011, P. 200).

O modelo mais atual de PPA, aquele que abrange os exercícios de 2016 a 2019, por sua vez, segundo o MPOG (2015), mantém as estruturas e os avanços do PPA anterior, aproximando a orientação estratégica através do estabelecimento de visão de futuro e pelas reformulações aplicadas nos programas temáticos.

Os programas temáticos, não obstante, mostram-se como grandes precursores do planejamento no modelo atual do governo federal. Seu conceito é trazido pelo MPOG (2015): tratam-se de instrumentos que retratam as agendas de governo, organizando políticas públicas que orientam a ação governamental. É justamente neste conceito que se nota o esforço em diferenciar planejamento de orçamento, uma vez que a abrangência dos programas temáticos envolve instrumentos que englobam a dimensão estratégica e tática, orientando o monitoramento e a avaliação da gestão do plano, além de representar os desafios estabelecidos pelos agentes envolvidos e as demandas a serem cumpridas. De

forma a complementar o seu entendimento, o Ministério alerta também que os programas temáticos devem refletir as prioridades dos planos setoriais e, a partir da sua ligação com as fontes de recurso, revelar o esforço do governo federal na implementação de políticas públicas.

Conforme o MPOG (2015), os programas temáticos são compostos pelos seguintes atributos:

- Código: convenção adotada para organização e representação do programa;
- Título: expressa o tema a ser tratado;
- Contextualização: texto produzido no momento da elaboração do Programa Temático, a contextualização descreve sucintamente a política e expõe o porquê de os objetivos terem sido escolhidos, como eles se relacionam entre si e como se pretende alterar a realidade a partir da atuação do governo federal em torno deles;
- Indicadores: conjunto de parâmetros que permite acompanhar a evolução de um programa;
- Valor global: indica uma estimativa dos recursos disponíveis durante o período do PPA para a consecução dos Objetivos relacionados ao Programa;
- Valor de referência: valores estipulados por programa temático e a partir dos quais os projetos deverão ser individualizados como empreendimentos e representados como uma iniciativa, que não poderá representar mais de um empreendimento;
- Objetivo: o objetivo deve expressar as escolhas de políticas públicas para a transformação de determinada realidade, orientando taticamente a atuação do governo para o que deve ser feito frente aos desafios, demandas e oportunidades;
- Meta: as metas expressam a medida de alcance do objetivo, podendo ser de natureza qualitativa ou quantitativa;
- Iniciativa: a iniciativa é o atributo do programa que declara os meios que viabilizam os objetivos e suas metas, explicitando o “como fazer”;

- Empreendimentos individualizados como iniciativa: são projetos que apresentam, individualmente, custos iguais ou superiores aos valores de referência adotados em um programa temático, considerando todas as etapas de sua implantação.

A fim de visualizar esta estrutura na prática, traz-se a Tabela 2.1, onde, com base no PPA de vigência mais atual da união, foram organizados exemplos respectivos de cada elemento integrante dos modelos de programas temáticos sugeridos pelo governo federal:

Tabela 2.1 – Elementos do PPA federal e seus respectivos exemplos

| ELEMENTO   | EXEMPLO  |
|--|--|
| Código do Programa                               | 2048   |
| Título do Programa                               | Mobilidade Urbana e Trânsito   |
| Contextualização                                 | Aqui, o órgão central contextualiza a situação da mobilidade urbana e do trânsito no país, subsidiando os órgãos setoriais envolvidos no programa 2048 (descrição elaborada pelo autor).   |
| Indicadores                                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Índice de vítimas fatais de acidentes de trânsito</li> <li>• Percentual de pessoas ocupadas que gastam mais de 1 hora no percurso casa-trabalho</li> <li>• Demanda por dia útil nos sistemas metroferroviários federais</li> </ul>  |
| Valor global (2016-2019)                         | 58.552.054.000,00  |
| Valor de referência (empreendimentos)            | 500.000.000,00   |
| Objetivo   | 0574 - Apoiar a implantação, expansão e requalificação dos sistemas de mobilidade urbana com soluções acessíveis, sustentáveis e compatíveis com as características locais e regionais, priorizando os modos de transporte público coletivo e os não motorizados e promovendo a integração modal, física e tarifária.              |
| Meta   | 01RS - Apoiar a qualificação e pavimentação de 4.000 km de infraestrutura de mobilidade urbana, incluindo obras civis, priorizando medidas moderadoras de tráfego, equipamentos urbanos e sinalização, mitigando os conflitos entre os diversos modos de transporte, com objetivo de promover a redução dos acidentes de trânsito. |
| Iniciativa                                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 04T2 - Fomento à integração física e tarifária dos diferentes modos de transporte nos projetos apoiados.</li> <li>• 06ZU - Apoio a Projetos de Infraestrutura de Mobilidade Urbana</li> </ul>   |
| Empreendimentos individualizados como iniciativa | 0001 – Implantação da rodovia 505 (exemplo criado pelo autor)  |

Fonte: Elaborado pelo autor, com base no PPA 2016-2019 (Lei Federal 13.249/2016, Anexo I).

De maneira resumida, podemos concluir que tanto o código como o título têm como principal função a identificação do programa temático.

A contextualização, que segundo o MPOG (2015) tem seu “texto produzido no momento da elaboração do Programa Temático”, faz uma descrição sucinta da política a ser implantada e expõe o porquê das escolhas por tais objetivos, como eles se inter-relacionam e como se pretende alterar a realidade a partir da atuação do governo federal em torno destes objetivos. Ainda segundo o MPOG (2015):

A contextualização dos programas será elaborada pela SPI e apresentada aos órgãos envolvidos em cada um dos Programas Temáticos, considerando os níveis de responsabilização de cada ator. Seu conteúdo será utilizado como linha de base para a avaliação do PPA. (MPOG, 2015, p. 8).

Infere-se desta forma que a contextualização serve como marco para os agentes planejadores trabalharem nas suas demandas e objetivos, estabelecendo um mecanismo de contribuição multidisciplinar por cada órgão responsável pelas iniciativas elencadas na elaboração do PPA, interligando este contexto aos demais elementos dos programas temáticos e a visão de futuro da dimensão estratégica do plano.

Já os indicadores são elementos que estabelecem parâmetros, dentro do contexto do programa temático, para a análise do nível de alcance dos objetivos. Tal afirmação é comprovada pelo texto do MPOG (2015):

conjunto de parâmetros que permite acompanhar a evolução de um programa. Cada indicador permite identificar, mensurar e comunicar, de forma simples, a evolução de determinado aspecto da intervenção proposta pelo programa. Nessa linha, devem buscar dialogar com o conjunto dos objetivos propostos. (MPOG, 2015, p. 8).

Além disso, segundo a orientação do Ministério, os indicadores devem ser “sempre passíveis de apuração periódica no período do PPA, de tal forma a possibilitar a avaliação da intervenção feita”. Ou seja, os indicadores estão inseridos no contexto e servem como meio de controlar e avaliar o nível de alcance dos objetivos.

No que tem relação às formas de financiamento (valores globais e valores de referência), ou seja, na ligação entre o plano e o orçamento, o MPOG (2015) afirma que o PPA 2016-2019 estabelece que tal ligação deva acontecer entre os objetivos e as ações orçamentárias, a fim de revelar de forma mais clara os valores orçamentários que o governo pretende despender em cada linha principal de política

pública estabelecida nos objetivos. A vista de melhor entender tal passagem, é imprescindível recapitular o conceito de objetivo que é trazido pela orientação do MPOG (2015, p. 11):

o objetivo deve expressar as escolhas de políticas públicas para a transformação de determinada realidade, orientando taticamente a atuação do governo para o que deve ser feito frente aos desafios, demandas e oportunidades impostos para o desenvolvimento do País e para a melhoria da qualidade de vida da população. (MPOG, 2015, p. 11).

Ou seja, o objetivo deve traçar a finalidade da prática de determinada política pública a ser trabalhada pelos gestores através das atividades e projetos que serão por eles instituídos quando da elaboração do orçamento. No que tange às metas, o MPOG (2015) determina que um objetivo pode apresentar mais de uma meta, sendo ela um elemento do programa que viabiliza a verificação da evolução do objetivo durante os quatro anos de implementação do PPA. Seja de natureza quantitativa ou qualitativa, o MPOG (2015) afirma que as metas devem ser estruturantes, de maneira a expressar os principais desafios escolhidos pelo governo a serem enfrentados no período do plano em cada área, evitando excessos e metas inalcançáveis.

A iniciativa é o elemento que pré representa os projetos e atividades, ou seja, os tipos de ações que buscarão alcançar os produtos objetivados, e que serão efetivamente criados apenas na elaboração da LOA. Consoante o MPOG (2015, p. 14):

A Iniciativa é o atributo do Programa que declara os meios que viabilizam os Objetivos e suas metas, explicitando o “como fazer” ou as entregas de bens e serviços resultantes da atuação do Estado ou os arranjos de gestão (medidas normativas e institucionais), a pactuação entre entes federados, entre Estado e sociedade ou a integração de políticas públicas, necessários ao alcance dos objetivos. (MPOG, 2015, p. 14).

Também segundo o MPOG (2015, p. 14):

Os arranjos, entregas e pactuações indispensáveis para a transformação da realidade proposta declarados nas iniciativas complementam os recursos financeiros necessários para o alcance dos Objetivos, considerando que a eles estarão vinculados diretamente as ações orçamentárias e os financiamentos extraordinários. (MPOG, 2015, p. 14).



Interessante reiterar o que dispõe a orientação do Ministério: as iniciativas podem entregar tanto produtos intermediários necessários ao alcance do objetivo, quanto finais, que não sejam estruturantes a ponto de serem classificadas como metas do PPA.

Por fim, o elemento “Empreendimentos Individualizados como iniciativas” trata-se, conforme o MPOG (2015), dos valores estabelecidos pelo Ministério do Planejamento, em conjunto com os demais Ministérios relacionados ao programa temático para a realização dos objetivos. Em relação ao valor de referência, no entanto, o Ministério afirma que deve haver a indicação do custo total estimado para cada projeto ou ação, individualmente, o que termina por esclarecer o significado deste elemento.

Desta macro e resumida análise dos detalhes dos elementos que compõem os programas temáticos, grandes representantes dos desafios e orientadores da gestão do plano do governo, infere-se que estamos estudando elementos que estão conectados, representando todos juntos os “caminhos exequíveis para as transformações da realidade que estão anunciadas nas Diretrizes Estratégicas” (MPOG, 2015, p. 7). É por trás do trabalho tático a ser demonstrado nos programas temáticos e baseado na estratégia definida e na visão de futuro que se tem a essência do modelo proposto pelo governo federal na elaboração do PPA no país. Mais do que cumprir a lei, as disposições do MPOG buscam convencionar diretrizes e etapas de elaboração deste instrumento, buscando viabilizar não só um alcance formal do dispositivo constitucional, mas principalmente a efetiva existência de planejamento estratégico na realidade do governo federal e, conseqüentemente, nos estados e municípios brasileiros.

### **3 A METODOLOGIA DE PLANEJAMENTO APLICADA NO MUNICÍPIO DE ARROIO DO SAL**

Conforme estimado pelo IBGE (2018), o município de Arroio do Sal possui cerca de 9.842 habitantes. Com um PIB *per capita* de R\$ 21.822,84 e salário médio mensal de 1,9 salários mínimos (IBGE, 2016). O município do litoral norte gaúcho chega a cerca de 40 mil habitantes no verão, sendo nesta estação um dos principais destinos dos moradores da grande cidade de Caxias do Sul - conforme cadastro municipal do setor de arrecadação, da Secretaria da Fazenda.

Além do mar, o município é banhado pela lagoa da Itapeva, possuindo extenso território e potencial turístico. Emancipado no ano de 1988, pertencia ao município de Torres. Pela Estrada do Mar, o município possui uma também extensa área rural e encontra-se a 30km das cidades litorâneas de Torres e Capão da Canoa. As principais atividades econômicas atualmente envolvem a construção civil, dada a procura proveniente do tradicional aumento sazonal da população, o que reflete em uma alta arrecadação tributária, principalmente do Imposto Predial e Territorial Urbano, que representa cerca de 25% da receita total do município. Na parte cultural e turística, tem como relevantes eventos o Carnaval de rua e a Festa do Pescador.

No que diz respeito ao funcionalismo público, conforme informado pelo setor de recursos humanos de Arroio do Sal, o município até o mês de abril de 2019 possui 702 funcionários, sendo 674 do Poder Executivo, e 28 do Legislativo. A maior parte dos servidores são lotados nas áreas de educação, saúde e obras (serviços gerais).

O órgão central de planejamento no município de Arroio do Sal, desde a sua já citada emancipação (1988), que curiosamente surgira junto com os adentros da nova e até então atual Constituição Federal, é o setor de Contabilidade, subordinado à Secretaria da Fazenda. Até a meados de 2019, o departamento é composto por um número que varia de quatro a cinco funcionários. Para as questões que envolvem contabilidade, planejamento, orçamento e supervisão técnica, tem-se um inexperiente contador com especialização na área tributária e uma experiente técnica contábil com bacharelado em ciências contábeis. Para o cumprimento das

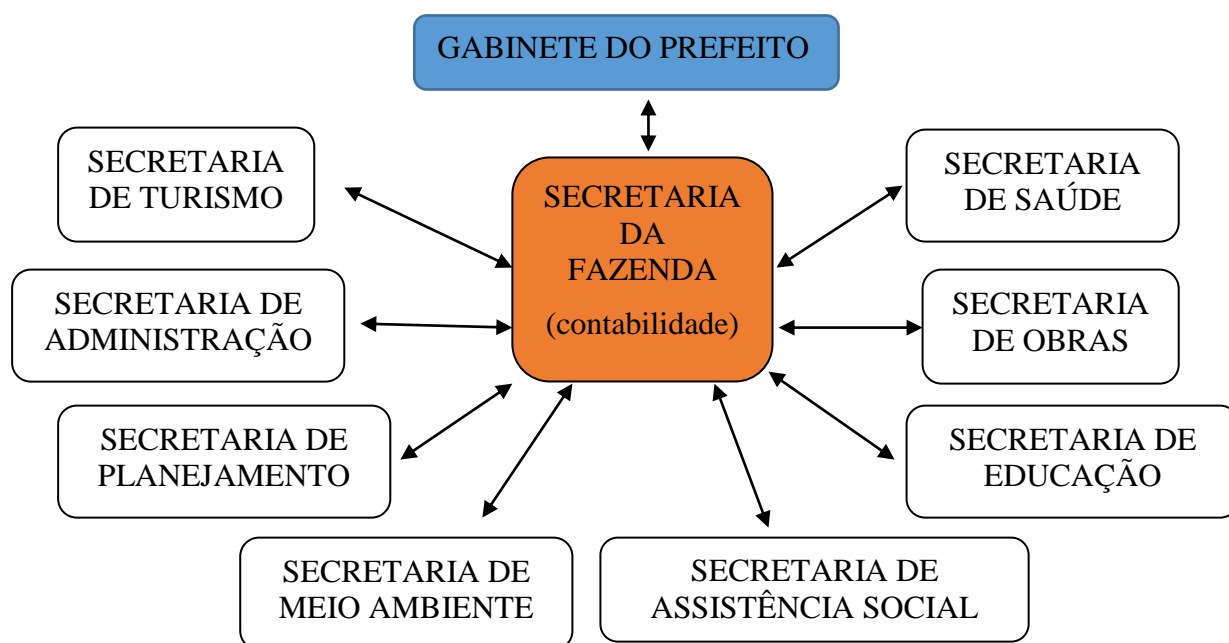
rotinas administrativas, financeiras, e menos complexas do setor, tem-se uma técnica em contabilidade e uma servidora com ensino médio completo. Sendo assim, pode-se observar que o setor é composto por uma equipe com alguns membros com graduação específica em contabilidade, acumulando funções que vão além do planejamento e do controle orçamentário - envolvendo volumosas rotinas financeiras, além é claro da contabilidade pública do município.

A Secretaria Municipal do Planejamento e Trabalho, por sua vez, não se envolve com a elaboração, avaliação ou controle do planejamento no município, tendo uma participação coadjuvante em sua elaboração, como será explanado adiante. Não obstante, e de forma a sustentar a contradição que será exposta, vale registrar aquilo que dispõe o art. 50 da lei municipal 2.010 de 27 de junho de 2011 que estabelece como atribuição do referido órgão as seguintes competências (grifo nosso):

- I – **elaborar**, em coordenação com os demais órgãos da Prefeitura, as **propostas orçamentárias anual, as diretrizes orçamentárias e plurianual** e o acompanhamento de sua execução, de acordo com as políticas estabelecidas pelo Governo Municipal;
- II – prestar assessoramento ao Prefeito em matéria de planejamento integrado, organização, coordenação, controle e avaliação global das atividades desenvolvidas pela Prefeitura;
- III – a **elaboração de pesquisa, estudos de viabilidade e projetos de desenvolvimento socioeconômico** de iniciativa do governo municipal;
- IV – **fixação das diretrizes, acompanhamento e avaliação dos programas e operações de financiamento de projetos, programas e ações públicas;**
- V – a elaboração e o fomento da execução do plano de ação governamental, em coordenação com os demais órgãos da Prefeitura;
- VI – propor e difundir modelos, sugerir normas, coordenar, acompanhar e supervisionar ações voltadas para modernização da administração pública municipal;
- VII – **promover**, em coordenação com os demais órgãos da Prefeitura, a **elaboração do orçamento anual e do plano plurianual, acompanhando e controlando sua execução;**
- VIII – exercer, na área de gestão pública, funções de assessoramento, **planejamento**, coordenação, supervisão, orientação técnica, controle, execução e avaliação de ferramentas de metodologias de gestão;
- IX – a articulação com a União e o Estado, no âmbito dos respectivos órgãos de planejamento, no sentido de compatibilizar **decisões estratégicas** do Município;
- X – desenvolver estudos e estabelecer normas, objetivando o progressivo aperfeiçoamento dos processos e padrões orçamentários;
- XI – elaborar relatório anual de suas atividades;
- XII – exercer outras competências correlatas. (ARROIO DO SAL, 2011, grifo nosso).

Considerado este contexto inicial, e buscando a compreensão do funcionamento da gestão estratégica no município, a Figura 3.1 retrata bem o organograma municipal neste sentido.

Figura 3.1 – Organograma do município de Arroio do Sal – enfoque estratégico



Fonte: elaborado pelo autor.

De forma esquematizada, a Figura 3.1 busca demonstrar a atuação central do setor de contabilidade na elaboração e manutenção do planejamento estratégico do município de Arroio do Sal. O Gabinete do Prefeito, órgão que se equivale a uma secretaria municipal, representa, no processo de elaboração do PPA, as vontades do ordenador da despesa bem como sua supervisão frente à concretização de seu plano de governo. A Secretaria do Planejamento apesar de sua nomenclatura e atribuições legais, não se diferencia das demais secretarias, tendo seu trabalho focado na elaboração de projetos de construção civil, nas vistorias e melhorias do patrimônio público municipal e no controle de contratos de convênios, tudo isso de uma forma distante do PPA municipal, cabendo, na prática, à Contabilidade harmonizar as ações reais com as formalidades legais do sistema orçamentário de Arroio do Sal, bem como trabalhar com os instrumentos estratégicos municipais.

### **3.1 Etapas de elaboração do PPA 2018-2021 Arroio do Sal**

A elaboração do PPA 2018-2021 do município de Arroio do Sal tem por principal base as instruções da empresa de consultoria, instituição renomada a nível estadual e que com certificados e reconhecimento do MEC, oferece cursos de capacitação aos agentes e servidores interessados de todo o estado do Rio Grande do Sul nas mais diversas áreas do serviço público. Tal consultoria, no entanto, para auxiliar seus municípios clientes na elaboração do PPA, baseia suas diretrizes pela seguinte compilação legislativa, consoante Wallau (2017, pags. 6-20):

- Lei Estadual 10.336/1994 (alterada pela Lei Estadual 11.180/1998), que dispõe sobre as normas para elaboração e controle do sistema orçamentário do estado do Rio Grande do Sul;
- Lei Federal 4.320/64, que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, Estados, Municípios e Distrito Federal, definindo ainda as despesas correntes e de capital que serão objeto de planejamento no PPA;
- Constituição Federal de 1988, com destaques para os artigos 23, 74, 167 e 174;
- Portaria MOG nº 42/99, que atualiza a discriminação da despesa por funções, estabelecendo os conceitos de função, sub função, programa, projeto, atividade, operações especiais e dá outras providências;
- Lei Complementar nº 101/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que determina a compatibilidade entre PPA, LDO e LOA, e incentiva a participação popular e a realização de audiências públicas, observando o princípio da transparência;
- Lei Federal nº 8.666/1993, que institui normas para licitações e contratos da administração pública, com destaque para os artigos 7 e 57;
- Lei Federal nº 10.257/2001, estatuto da cidade, com destaque para o artigo 4, que dispõe acerca da importância dos instrumentos de

planejamento municipal e a necessidade de audiências públicas como condição obrigatória para a apreciação do PPA pelo Poder Legislativo;

- Lei Federal nº 12.157/2011, a lei de acesso à informação, em especial no seu artigo 7, que dispõe sobre a implementação de mecanismos e disponibilização de informações sobre o acompanhamento do PPA;
- Resolução nº 1.052/2015, do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, que estatui a exigência de relatório anual do Prefeito e do Presidente da Câmara sobre o atingimento das metas previstas no PPA (Relatório Circunstanciado);
- Lei Federal nº 8.069/1990, que em seu artigo 136 obriga o Conselho Tutelar a participar da elaboração dos planos e programas municipais relativos a criança e ao adolescente;
- Lei Federal nº 8.080/1990, que dispõe sobre a obrigatoriedade da elaboração periódica do plano municipal de saúde;
- Lei Complementar nº 141/2012, que dispõe sobre o valor mínimo a ser aplicado em ações de saúde, regulamentando o art. 198 da CF;
- Lei Federal nº 8.742/1993, que se refere à organização da Assistência Social, dispondo sobre a participação dos Conselhos Municipais na elaboração dos instrumentos estratégicos e orçamentários;
- Lei Federal nº 11.494/2007, que dispõe sobre o FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, recurso de extrema importância para a gestão municipal e que deve ser estudado e planejado no PPA;
- Lei Federal nº 13.005/2014, que aprova o plano nacional da educação;
- Emenda Constitucional 93/2019, que autoriza a desvinculação de receitas dos Estados, Distrito Federal e Municípios (DREM);
- Portaria STN/SOF, que modifica codificações das receitas orçamentárias;
- Portaria STN nº 274/2019, que estabelece normas gerais de consolidação das contas dos consórcios públicos que devem ser observadas na gestão orçamentária.

Todo este aparato legislativo está por trás da metodologia sugerida pela consultoria e aplicada pelos responsáveis técnicos da prefeitura na elaboração do PPA 2018-2021 no município do Arroio do Sal. Considerando o conhecimento observatório e participante nas rotinas administrativas, listam-se os documentos de trabalho utilizados para a elaboração do PPA de Arroio do Sal:

- Anexos de programas do PPA 2014-2017;
- Planilhas elaboradas pela empresa de consultoria (projeção da receita e despesa e anexos do PPA);
- Texto da lei em arquivo de texto (modelo sugerido pela empresa de consultoria);
- Tabelas elaboradas pela Contabilidade e que foram preenchidas durante as reuniões.

É possível explicitar o passo a passo da aplicação desta metodologia através de etapas, as quais estão sequencialmente organizadas abaixo, na Tabela 3.1:

Tabela 3.1 – Etapas de elaboração do PPA de Arroio do Sal

|  |   |
|--|---|
| Capacitação/Atualização do corpo técnico responsável | Em 2017, não havia nenhum membro do departamento contábil que já havia participado da elaboração do PPA em gestões anteriores. Desta forma, houve uma qualificação dos dois profissionais contabilistas e do Secretário da Fazenda, através de cursos oferecidos pela empresa de consultoria contratada pelo município. É válido salientar que tais cursos são serviços à parte da consultoria contratada pelo Município. São pagos, abertos ao público em geral, com descontos aos municípios que possuem tal contrato de consultoria. O interesse na inscrição do curso oferecido parte dos agentes municipais e é claro, também, do ordenador da despesa (prefeito). |
| Preparação dos documentos de trabalho                | Após os estudos, têm-se as consultas ao material didático bem como o acesso aos modelos de lei e planilhas de projeção e de anexos do PPA fornecidos pela empresa de consultoria. É com base nestes arquivos que a contabilidade começa a efetivamente trabalhar na elaboração física do PPA. Além dos documentos citados, a gestão acabou por utilizar como base para o início dos trabalhos os documentos do PPA 2014-2017, os quais continham anexos com os programas e ações da época, visto que aos olhos da nova gestão muitos poderiam ser mantidos, aprimorados ou excluídos, de acordo com os seus anseios, que seriam desvendados ao longo da                 |

|  |  |
|--|--|
|  | elaboração do PPA.   |
| Elaboração do cronograma de reuniões                         | Preparada a base instrumental de trabalho, elaboram-se uma programação e roteiro para realização de reuniões junto aos Secretários e seus financeiros (agentes técnicos), bem como com o Prefeito, de forma a sondar os diversos órgãos do município sobre seus projetos para os próximos quatro anos.   |
| Realização da reunião 1                                      | A reunião 1 teve o objetivo de o órgão central provocar o pensamento estratégico nos agentes tomadores de decisão do município. Acompanhados de seus assessores técnicos, os Secretários foram brevemente apresentados ao PPA então vigente, ou seja, o PPA 2014-2017. Tal apresentação teve por objetivo fundamentar uma breve explicação sobre o significado, obrigatoriedade e objetivo do PPA. A seguir, quando questionados sobre os programas, projetos e ações que fariam parte da gestão pelos próximos quatro anos, os secretários apontaram as ações e projetos do PPA vigente que deveriam permanecer para o PPA 2018-2021. O órgão central então realizou perguntas sobre eventuais projetos que deveriam ser adicionados ou excluídos para os próximos quatro anos, anotando tais informações em seus papéis de trabalho. A reunião 1 não é definitiva, ou seja, deixa-se aberto aos Secretários o intervalo de tempo entre a coleta dos dados e o encerramento do projeto de lei para a adição de alguma alteração ou novidade nos Programas que não foram lembrados na primeira reunião. Após realizadas as reuniões com todos os Secretários, a Secretaria da Fazenda, representada pelo seu Secretário e o contador autor do presente trabalho, reúnem-se com o Prefeito e demonstram os projetos que foram apresentados por cada Secretaria, de maneira que o então ordenador da despesa filtre, ainda sem a informação quantitativa de qual será a capacidade orçamentária projetada para suportar tais programas pelos próximos quatro anos, aqueles projetos e atividades que estão de acordo com a sua visão e o seu plano de governo. |
| Transcrição dos dados coletados nas reuniões para a planilha | Dos programas, projetos e atividades expostos pelos Secretários e Prefeito, transpõe-se a informação coletada nas tabelas de preenchimento e passam-se os dados para as planilhas e anexos. Tecnicamente, reutilizam-se alguns elementos do PPA antigo, alterando as codificações e a descrição dos programas. O órgão central procurou sempre utilizar o PPA anterior apenas como uma base formal, e não como um instrumento limitador ou definidor da elaboração estratégica do PPA 2018-2021. Nesta etapa, passa a ser possível visualizar por escrito aqueles que são os objetivos e necessidades detectadas pelos Secretários para os próximos quatro anos de governo, de forma ainda não definitiva.   |
| Projeção de receita e despesa                                | Etapa altamente técnica, que envolve metodologias matemáticas e planilhas de cálculos elaboradas pela empresa de consultoria e adaptadas à realidade municipal com base no entendimento dos agentes técnicos da contabilidade. Com as informações históricas coletadas do  |



|  |   |
|--|---|
|  | <p>sistema, e com metodologia que abrange parâmetros econômico-financeiros, o órgão central projeta os valores estimados de arrecadação, anualmente, para os exercícios de 2018, 2019, 2020 e 2021, de forma que, a partir daqui, seja possível estabelecer as diretrizes, objetivos e metas de acordo com a capacidade orçamentária anual do ente.</p>   |
| Realização da reunião 2 com cada Secretaria          | <p>Ajustados os programas, projetos e ações de acordo com os anseios iniciais das Secretarias, tem-se na reunião 2 o objetivo de confrontar a capacidade orçamentária com as propostas dos agentes tomadores de decisão expostas na primeira reunião. Como de fato acontecera na elaboração do PPA do município em estudo, as ações propostas na reunião 1 ultrapassavam a capacidade orçamentária projetada do município. Notou-se que, principalmente em 2018, solicitava-se a realização de mais projetos e atividades do que seria economicamente possível realizar. As metas físicas não eram bem planejadas, apenas preenchidas para garantir que as despesas pudessem ser formalmente realizadas, caso viessem a acontecer no decorrer do ano, pela LOA. Desta forma, tendo-se a capacidade orçamentária dos próximos quatro anos identificada, ocorre uma verdadeira filtragem e remanejamento das ações entre os anos, postergando investimentos e políticas, além de fazer com que os Secretários começassem a pensar em alternativas de arrecadação de recursos de terceiros, <i>linkando</i> valores importantes de realização da despesa com o sucesso na arrecadação da receita de terceiros (emendas parlamentares e operações de crédito). Nesta etapa as ideias das Secretarias começam a se mostrar teoricamente possíveis, uma vez que já se conhece a capacidade econômica projetada do ente.</p> |
| Adequação dos dados ajustados para a planilha        | <p>Após os ajustes, remanejamentos e cortes realizados na reunião 2, os dados atualizados são novamente transpostos aos documentos e planilhas de trabalho, tendo-se agora um projeto de lei bem mais elaborado e conciso com a sua fase final.</p>   |
| Reunião com o ordenador da despesa                   | <p>Esta reunião tem por objetivo filtrar de forma definitiva aquelas atividades e projetos que estarão presentes nos programas a serem executados nos próximos 4 exercícios. Ou seja, uma vez que os anseios das Secretarias estão dispostos nos demonstrativos do PPA, o Prefeito determina aquelas que não serão executadas, serão antecipadas ou então postecipadas dentro do período plurianual. A reunião também serve para realizar os últimos cortes financeiros e orçamentários com a anuência do ordenador da despesa, chegando ao ponto em que se tem elencado não apenas aquilo que se gostaria de fazer, mas aquilo que é possível fazer.</p>   |
| Adequação final dos programas, projetos e atividades | <p>Feita a reunião, transpõe-se a atualização dos dados novamente, tendo-se em mãos finalmente a versão definitiva das diretrizes, objetivos e metas estabelecidas pela gestão, completando o Anexo I do PPA.</p>   |
| Ajustes finais na lei e nos                          | <p>A elaboração da lei do PPA é revista, as projeções e anexos</p>  |

|   |  |
|---|--|
| anexos                                  | tem sua correção final realizada, e é elaborada a mensagem de elaboração do PPA 2018-2021, documento que contextualiza brevemente a situação do município e esclarece algumas questões do PPA, sendo entregue junto com o projeto de lei ao Poder Legislativo.   |
| Audiência Pública do Executivo          | Aqui se tem o primeiro contato direto do órgão central de elaboração do PPA com a sociedade. Em uma audiência que teve a presença de cerca de 40 pessoas, em sua maioria agentes políticos e servidores, no dia 11/07/17, foi apresentado o objetivo e a obrigatoriedade do PPA, bem como os parâmetros utilizados para as projeções e a forma de elaboração da lei pelo Poder Executivo. Foram expostos os pontos mais significativos da lei, bem como os programas que fariam parte da gestão pelos próximos 4 anos. Ao final, abriu-se espaço para questionamentos e sugestões dos cidadãos e seus representantes. Neste ponto é importante salientar que não houve nenhum acréscimo ou novidade ao projeto por conta da participação social. |
| Entrega do projeto ao Poder Legislativo | O projeto é entregue para apreciação e aprovação do Poder Legislativo, conforme dispõe a Lei Orgânica em harmonia com a Constituição Federal de 1988.  |
| Audiência Pública do Legislativo        | A audiência pública do Poder Legislativo ocorre após análise e vistas do projeto pelos vereadores e seus assessores, tendo-se por objetivo expor todo o projeto apresentado pelo Executivo, reforçando as ações previstas para o Poder Legislativo nos próximos 4 anos, que também faz parte do PPA municipal. Antes de devolver a lei aprovada ao Poder Executivo, são sugeridas alterações no projeto, que são justamente discutidas na audiência pública desta etapa, sendo documentadas posteriormente como emendas ao projeto de lei do PPA.  |
| Ajuste pós emendas do Poder Legislativo | Recebido o projeto, aprovado com emendas, no que diz respeito a valores e adição de programas não previstos pelo Poder Executivo, faz-se nova reunião com o ordenador da despesa a fim de analisar se as mudanças são pertinentes aos anseios da gestão.   |
| Sanção e publicação da lei do PPA       | Feitos todos os ajustes, sanciona-se e publica-se a lei do PPA de Arroio do Sal.   |

Fonte: elaborado pelo autor.

### 3.2 Elementos presentes no PPA de Arroio do Sal

Detalhadas as etapas de elaboração baseadas na experiência de participação do autor, agora é o momento de identificar, com base nos documentos de trabalho que foram efetivamente utilizados na elaboração do PPA, os elementos presentes na Lei Plurianual de Arroio do Sal. Tal procedimento viabilizará e enriquecerá a

discussão e comparação entre a metodologia aplicada no município e aquela aplicada e sugerida pelo governo federal.

Como pode ser observado nos anexos da Lei Municipal nº 2.462, de 15 de setembro de 2017, do Município de Arroio do Sal, são os seguintes os elementos dos Programas presentes no PPA 2018-2021:

- Código do programa;
- Nome do programa;
- Objetivo do programa;
- Valor global do programa;
- Ação (identificada por nome e código)
- Tipo da ação;
- Produto da ação;
- Valor anual e total da ação;
- Unidade de medida da ação;
- Meta física anual e total da ação.

De forma similar ao praticado, neste estudo, para visualizar a metodologia a nível federal, ou seja, a fim de visualizar esta estrutura formal da metodologia aplicada na prática, traz-se desta vez a Tabela 3.2, onde, com base no PPA 2018-2021 de Arroio do Sal, foram organizados exemplos respectivos de cada elemento integrante dos modelos de programas adotados pela gestão municipal:

Tabela 3.2 – Elementos do PPA municipal e seus respectivos exemplos

| <b>ELEMENTO</b>                      | <b>EXEMPLO</b>   |
|--------------------------------------|--|
| Código do Programa                   | 024  |
| Nome do Programa                     | INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE URBANA   |
| Objetivo                             | Desenvolver a mobilidade urbana, de maneira a ampliar, conservar e restaurar a malha viária, com educação, sinalização e melhoramento da infraestrutura do trânsito em congruência com o crescimento do município. |
| Valor global do programa (2018-2021) | 21.645.169,00  |
| Ação                                 | 217 - Eixo Viário Norte e Sul (Recursos de Terceiros)  |
| Tipo da ação                         | 1 - projeto  |
| Produto                              | Eixo viário norte e sul implantado e aprimorado  |

| Unidade de medida               | % execução do projeto  |
|---------------------------------|--|
| Meta física                     | 2018 – 20%<br>2019 – 20%<br>2020 – 30%<br>2021 – 30%<br><br>TOTAL: 100%                          |
| Valores anuais                  | 2018 – R\$ 400.000,00<br>2019 – R\$ 500.000,00<br>2020 – R\$ 600.000,00<br>2021 – R\$ 600.000,00 |
| Valor total da ação (2018-2021) | 2.100.000,00   |

Fonte: Elaborado pelo autor, com base no PPA 2018-2021 (Lei nº 2.462/17 do Município de Arroio do Sal-RS, Anexo I).

Uma vez explanada a forma metodológica de elaboração do PPA pelo governo federal através do MPOG (2015), e contextualizada e detalhada a forma de elaboração do PPA no Município de Arroio do Sal, tem-se as condições necessárias para avançar no estudo, comparando-se as duas metodologias aplicadas.

#### 4 A COMPARAÇÃO ENTRE O MODELO PROPOSTO PELO GOVERNO FEDERAL E O MÉTODO APLICADO NO MUNICÍPIO DE ARROIO DO SAL

Para desenvolver a comparação entre os dois modelos, optou-se, primeiramente, pela comparação entre os elementos de cada metodologia. Para isso, recorreu-se à elaboração da Tabela 4.1, a qual possui três colunas, sendo a primeira em relação aos elementos constantes no método adotado e sugerido pelo governo federal, a segunda contendo os elementos da metodologia de elaboração do município de Arroio do Sal, fazendo a correspondência entre as metodologias, e a terceira, uma coluna para observações, onde as correspondências serão explanadas. Após a análise da tabela, será possível discorrer sobre demais diferenças e semelhanças contextuais no processo de elaboração sugerido pelo MPOG e efetivamente realizado no município em estudo.

Tabela 4.1 – comparação entre os modelos

| <b>ELEMENTOS DO PPA - GOVERNO FEDERAL</b> | <b>ELEMENTOS CORRESPONDENTES - PPA DE ARROIO DO SAL</b> | <b>OBSERVAÇÕES</b>  |
|---|---|---|
| Código do Programa                        | Código do Programa                                      | Assim como no PPA federal, o PPA municipal tem os programas como seus elementos-chave. O código e o título dos programas, informações básicas que identificam e individualizam os planos da gestão, naturalmente coexistem em ambas as esferas.   |
| Título do Programa                        | Nome do Programa  |   |
| Contextualização                          | Não há  | Não existe, na lei do PPA de Arroio do Sal, uma contextualização dos programas, assim como não existe a elaboração de um contexto temático que subsidie os órgãos setoriais na elaboração de seus programas. Não existe um prévio estudo ou uma análise situacional do município.<br>O que existe é uma breve contextualização macroeconômica, elaborada pelos responsáveis técnicos da Secretaria da Fazenda (Contabilidade), na mensagem ao PPA que acompanha o projeto de lei e introduz alguns conceitos básicos que são apresentados também pelos mesmos responsáveis técnicos na audiência pública do Poder Executivo, visando subsidiar a aprovação da lei pelo Poder Legislativo. |
| Indicadores                               | Não há  | Não existe a elaboração, observação ou acompanhamento de indicadores referente aos programas que estruturam o PPA do município de Arroio do Sal.  |

|  |   |   |
|--|---|---|
| Objetivo   | Objetivo                                    | Ambos os modelos estabelecem o objetivo dos programas.  |
| Meta   | Meta física<br>Unidade de Medida<br>Produto | No município de Arroio do Sal, a meta tenta ser a mais física e objetiva possível, uma vez que são elencadas ações e não iniciativas. Tais metas, consideradas as unidades de medida, e se alcançadas, geram o produto desejado.  |
| Iniciativa                                       | Ação  | Aqui tem-se uma mudança importante. Conforme aduz Santos (2015), na sistemática anterior adotada pelo governo federal (PPA 2012-2015), as ações orçamentárias eram o que no modelo mais atual chama-se de iniciativas, sendo individualizadas quantitativa e qualitativamente já na fase estratégica do sistema orçamentário. No novo modelo (2016-2019), o governo federal apresentou as ações orçamentárias apenas na LOA, sendo o PPA responsável por veicular apenas iniciativas e metas. Arroio do Sal, no entanto, adotou legislações que remetem a métodos do PPA 2012-2015, o que fundamenta a existência de tal diferença. |
| Empreendimentos individualizados como iniciativa | Ação  |   |
| Valor global (2016-2019)                         | Valor global                                | Em ambas as esferas, estima-se o valor total que será investido em cada programa ao longo dos quatro anos do PPA.   |
| Valor de referência (empreendimentos)            | Valores anuais de cada ação                 | Por não adotar iniciativas, mas sim ações, os valores de referência apresentados no PPA de Arroio do Sal são na verdade os valores anuais que serão dispendidos para alcançar as metas físicas de cada exercício nos projetos e atividades do programa municipal.   |

Fonte: Elaborado pelo autor.

A inexistência de elementos como a contextualização e os indicadores acentuam uma característica já observada a partir da realização do presente estudo: a pouca participação dos demais órgãos na prefeitura de Arroio do Sal na elaboração do PPA. A falta de envolvimento multidisciplinar tem também por fundamento a não participação da Secretaria de Planejamento, que em sua omissão de arcar com atribuições estratégicas acaba contribuindo para a criação de metas físicas genéricas e com baixo ou nenhum nível de controle a avaliação pela gestão.

As falhas destes elementos, juntamente com a não aplicação de uma visão de futuro, procedimento que é adotado pela metodologia do MPOG (2015), são pontos formais que marcam diferenças importantes entre a metodologia adotada pelo município de Arroio do Sal e a elaboração do PPA pelo governo federal, que segundo o MPOG (2015) tem seus programas temáticos contextualizados pelos estruturados órgãos centrais de planejamento, que distribuem as informações e

estudos levantados aos demais órgãos, subsidiando assim a sua participação ativa na elaboração de objetivos, indicadores, metas e demais elementos contidos nos diversos programas temáticos, encabeçados pela visão futura da gestão.

## **5 A BUSCA PELO PLANEJAMENTO EFETIVO NO MUNICÍPIO DE ARROIO DO SAL: APRIMORAMENTOS E MUDANÇAS NECESSÁRIAS**

Após a comparação dos elementos formais da elaboração do PPA no Município de Arroio do Sal com os elementos utilizados pelo PPA da União, trataremos do apontamento de críticas aos dois métodos, de forma que seja possível agregar conclusões positivas para o aprimoramento do planejamento no Município, considerando para isso além de seus elementos formais, as etapas de elaboração do instrumento pelos órgãos municipais, elencados na Tabela 3.1.

### **5.1 Análise crítica da metodologia do município de Arroio do Sal**

Analisando as etapas de elaboração, podemos observar que a primeira delas se trata da capacitação dos agentes. Tal capacitação, contudo abrange apenas parte dos atores envolvidos na elaboração do PPA, são eles: o contador e a técnica contábil do município (membros da Contabilidade) e o Secretário da Fazenda. A decisão de capacitar apenas estes agentes do órgão central é tradicionalmente tomada pelos gestores municipais.

A capacitação de tais servidores é indispensável para o andamento do projeto de lei, uma vez que o órgão central de elaboração do PPA é justamente composto por estes três membros. Contudo, o PPA envolve o ente público como um todo, principalmente o ordenador da despesa, novo Prefeito eleito que tem metas e objetivos propostos em seu plano de governo nas variadas áreas temáticas, bem como a intenção de colocar em prática este plano durante o seu mandato.

Ao realizar a capacitação apenas do órgão central de elaboração, conseqüentemente passa a caber a este a transferência dos conhecimentos adquiridos aos demais atores para viabilizar a sua inerente participação. O detalhe é que, assim como a contabilidade e a Secretaria da Fazenda, as demais Secretarias e o Prefeito também não possuíam noções e conhecimento prévio sobre a elaboração do PPA. Assim, a responsabilidade fica quase que integralmente remetida aos agentes técnicos do órgão central, que são capazes de elaborar o projeto de lei cumprindo as exigências legais básicas, mas não possuem as competências e habilidades de planejar os diversos programas temáticos, que



envolvem diversas áreas de conhecimentos específicos na sua elaboração. Aqui se consente sobre a falha da gestão em não dar a devida importância na capacitação geral dos órgãos quanto ao PPA, mas, ao mesmo tempo, é relevante apontar que a forma como as consultorias oferecem tais capacitações são justamente mais voltadas para as áreas técnicas, negligenciando ou afastando a participação geral dos agentes envolvidos na elaboração do PPA dos entes municipais. Ou seja, a falta de envolvimento não é uma fraqueza combatida pela consultoria, uma vez que ela não alerta o ordenador da despesa sobre a importância de um envolvimento sistêmico da Prefeitura na elaboração do PPA. Como não são capacitados, os agentes tomadores de decisão não têm nem a noção da importância de seu envolvimento nos trabalhos.

Além de tudo, o órgão central de planejamento no município pouco tempo teve para terminar o PPA: cerca de um mês e meio desde o seu passo inicial, exigindo que cada etapa fosse feita com relativa pressa, carecendo de tempo para aprimoramentos, estudos, discussões e reflexões.

As questões até aqui expostas podem ser sustentadas quando notamos a ausência dos elementos contextualização e indicadores, destacada na Tabela 3.2, bem como pela deficiência das metas físicas, elementos esses que exigiriam a participação qualificada e interessada de cada órgão responsável pelo programa elencado no PPA - conforme sugere a MPOG (2015), o que não acontecera no município, que apenas determinou valores e porcentagens genéricos a fim de adequar-se aos preceitos legais. A forma sobre a essência.

Outro fato que vale destaque é que as secretarias municipais não fizeram estudos e não analisaram contextos prévios para a criação de seus programas temáticos, mas apenas se adequaram formalmente com a obrigação do PPA. Como prova disso tem-se a utilização do PPA 2014-2017, pelos gestores, como base decisória para a elaboração dos Programas do PPA 2018-2021, principalmente na etapa da reunião 1. Tal comportamento remete ao que Dye (2010) chama de modelo incremental de implementação de políticas, pois o planejamento de Arroio do Sal foi elaborado com base na continuação formal das atividades de governos anteriores com apenas algumas modificações incrementais, uma vez que os formuladores (Secretários, Prefeito e corpo técnico), ao adotar tal conduta, aceitaram a legitimidade das políticas anteriores, pois utilizaram os documentos antigos como

instrumento base não só para adequação técnica e formal, mas para a tomada de decisões. Tal comportamento, contudo, tem relativo respaldo: a nova gestão lidara com a incerteza quanto às consequências de políticas completamente novas ou diferentes. Não obstante, a falta de comunicação entre as gestões, devido à troca de partido gerada pela chegada de um novo Prefeito eleito, em um município onde as disputas políticas são muito acirradas, é outro fator que gera insegurança e incerteza para atores inexperientes, fazendo referência ao emblemático problema enfrentado na transição também dos planos federais, principalmente antes da promulgação da CF/1988, como já citado por Souza (2012).

Neste panorama, os gestores, sem perceber, passam a depender dos agentes técnicos do órgão central não só para a realização da parte técnica da lei (codificações, projeções, preenchimento de planilhas e redação legal), mas também para a tomada de decisões e para a criação de ideias básicas que visam, ou deveriam visar colocar em prática o plano de governo. Se não bastasse, tais agentes acumulam suas funções rotineiras com a responsabilidade de elaborar o planejamento do município: ou seja, até mesmo o seu pouco tempo para a elaboração do PPA é dividido com outras tarefas volumosas comuns a um setor de contabilidade. A Secretaria de Planejamento, que atua na realidade como uma Secretaria de obras e projetos de engenharia, não teve responsabilidades na elaboração do PPA no município, o que auxilia negativamente nesse acúmulo de funções da Secretaria da Fazenda.

Outro ponto que chama atenção nas etapas de elaboração do PPA no município é a escassa participação popular. Foram realizadas apenas duas Audiências Públicas, uma de cada Poder, onde na verdade foi exposto aquilo que já havia sido decidido pelo secretariado municipal e transcrito pelo órgão central de planejamento nas reuniões internas. Além do desinteresse da população, dado o seu nível de desinformação e o ainda deficiente processo de *accountability* dos entes públicos no país, enfrentou-se a já citada falta de tempo e de equipe de dedicação exclusiva. Em suma, as audiências públicas foram realizadas apenas por força legal e para explanar os pontos técnicos, auxiliando na aprovação da lei pela Câmara de Vereadores.

## 5.2 Análise crítica da metodologia proposta pelo governo federal

Ao mesmo tempo que o município apresenta diversas falhas e dificuldades no processo de planejamento, nota-se que alguns pontos propostos pela legislação federal são quase impraticáveis pelos municípios menos estruturados, como é o caso de Arroio do Sal. Tal afirmação tem respaldo principalmente nas limitações financeiras e de pessoal do município.

No que diz respeito à frágil estrutura de pessoal, tem-se o acúmulo de funções de contabilidade pública, departamento financeiro e sistema orçamentário na contabilidade do município. Cada um dos membros do setor trabalha um pouco em cada nicho, sendo inviável realizar a separação das áreas no momento em que se tem apenas um contador responsável. Alinhado a essa deficiência de pessoal, tem-se o processo de aprimoramento da transparência e *accountability* do governo federal. Hodiernamente, a forma de cobrança dos órgãos políticos e técnicos aos Poderes Executivos municipais tem fundamentação válida e importante, mas é maçante. Hoje, tem-se que prestar contas das mesmas informações para diferentes órgãos em diferentes planilhas e sistemas. Temos como exemplos:

- SIOPS - Sistema de Informações sobre Orçamento Público em Saúde;
- SIOPE - Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação;
- SIAPC/TCE-RS - Sistema de Informações para Auditoria e Prestação de Contas do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul;
- RREO – Relatório Resumido de Execução Orçamentária;
- RGF – Relatório de Gestão Fiscal;
- CRP - Certificado de Regularidade Previdenciária.

Tais exemplos servem para demonstrar que além de acumular funções, servidores de municípios pequenos como o de Arroio do Sal tem prazos a serem cumpridos na entrega de relatórios e planilhas para entes estaduais e federais. Estes mesmos servidores, pela sua afinidade com a matéria de administração financeira e orçamentária, são aqueles apontados pelos tomadores de decisão como

os principais responsáveis pelo planejamento, que nem sempre é tida como uma preocupação pessoal desses gestores, ao encararem-no apenas como uma obrigação legal, uma burocracia que entrava o seu na realidade herdado - e não necessário - modo de pensar sobre a administração pública.

Sistemas de informações como o SIOPS e SIOPE são, inclusive, formas de controle de execução do planejamento da União (remetendo a ordem dada pela CF/1988: os estados e municípios passam a fazer parte do planejamento federal de forma regionalizada). O governo federal sugere técnicas e formas de elaborar um PPA eficiente, mas limitações de pessoal e limitações financeiras como as do Município de Arroio do Sal tornam inviável executar plenamente tais sugestões. Para se ter uma ideia, nem mesmo a contratação de mais contadores é plenamente viável, tendo em vista o limite de gastos com pessoal, estabelecido pela LRF, que deve ser respeitado e encontra-se sempre tangenciando o seu limite máximo, que no caso de Arroio do Sal terminou em 49,96%, acima do limite de alerta, conforme publicado no RGF do segundo bimestre de 2018.

A quantidade de prestações de contas penalizantes é um retrabalho enfrentado pelos agentes técnicos que já possuem diversas tarefas, comprometendo a evolução gerencial dos entes públicos, que passam apenas a prestar contas para cumprir metas fiscais, e não metas gerenciais ou estratégicas. A unificação das prestações de contas deve ser prioridade das autoridades federais no assunto, permitindo a prestação de informações fidedignas e tempestivas, passando não só a penalizar os entes e seus gestores, mas a auxiliar a população e o controle legislativo e judicial a atuar de maneira positiva e eficaz, focando no verdadeiro problema e dando fôlego aos agentes executores para refletir e produzir, pensando mais em gestão e menos em cumprimento formal da legislação.

No mesmo caminho, podemos salientar que a já citada ausência de contextualização dos programas temáticos, bem como da elaboração de indicadores decorre justamente da não participação global dos gestores do ente, mas apenas do corpo técnico. A Contabilidade, isoladamente, é incapaz de elaborar indicadores e conseqüentemente contextualizar os objetivos e as iniciativas dos programas temáticos. A importância da elaboração de indicadores nesse sentido é bem descrita por Januzzi (2012, p.25): “os indicadores guardam, pois, relação direta com o

objetivo programático original, na forma viabilizada pelos dados administrativos e estatísticas públicas disponíveis”.

Até aqui foram analisadas as divergências entre os elementos das duas metodologias, bem como se criticaram as etapas de elaboração do planejamento do município e algumas exigências que se mostram exageradas e repetidas pelo governo federal, que acabam por dificultar os trabalhos municipais na área do planejamento. A seguir, torna-se interessante organizar estes pontos de maneira a avançar nos resultados do trabalho refletindo sobre uma metodologia que seja aplicável de acordo com as capacidades municipais, contendo soluções possíveis e aprimorando as formas de vencer as dificuldades detectadas ao longo deste estudo. Para isso, utilizar-se-á a Metodologia de Diagnóstico de Situações (MDS).

## **6 APRIMORAMENTOS E SOLUÇÕES PARA O PLANEJAMENTO DO MUNICÍPIO DE ARROIO DO SAL: APLICAÇÃO DA METODOLOGIA DE DIAGNÓSTICO DE SITUAÇÕES (MDS)**

Entendida a metodologia adotada pelo município na elaboração do PPA e comparando-a com a metodologia da União, foi possível destacar alguns pontos que interferem negativamente para a utilização do PPA como ferramenta efetiva de planejamento na gestão pública municipal. Como já foi dito, a lei plurianual do município está de acordo com as exigências legais, tornando possível e legítimo realizar os programas por meio das ações orçamentárias, uma vez que os elementos e as codificações estão ali presentes. Contudo, também foi possível observar que não existe efetividade no planejamento municipal desde a sua elaboração, não servindo como instrumento de preparação, acompanhamento e aprimoramento das ações ao longo dos quatro anos que se seguem.

As causas desse problema são diversas. Consequentemente, ao invés de a prefeitura projetar as ações com base numa visão conjunta futura de todos os seus órgãos internos, o PPA é quem se adapta aos lampejos e ideias não planejadas decorrentes do pensamento imediatista dos gestores, ocasionando situações de desperdício e descontrole.

Com o objetivo de sugerir aprimoramentos e soluções para o processo estratégico do município, utilizaremos a Metodologia de Diagnóstico de Situações (MDS). Segundo Dagnino (2014, p. 109), o elemento central do momento de diagnóstico “é a produção de um quadro que identifique e relacione entre si os problemas mais relevantes associados a uma dada situação (instituição etc.) em um determinado momento”.

Ora, considerando o conteúdo desenvolvido até aqui, é no mínimo razoável destacar que a situação problema identificada no município de Arroio do Sal, sob a ótica do presente estudo, é o “planejamento não efetivo”.

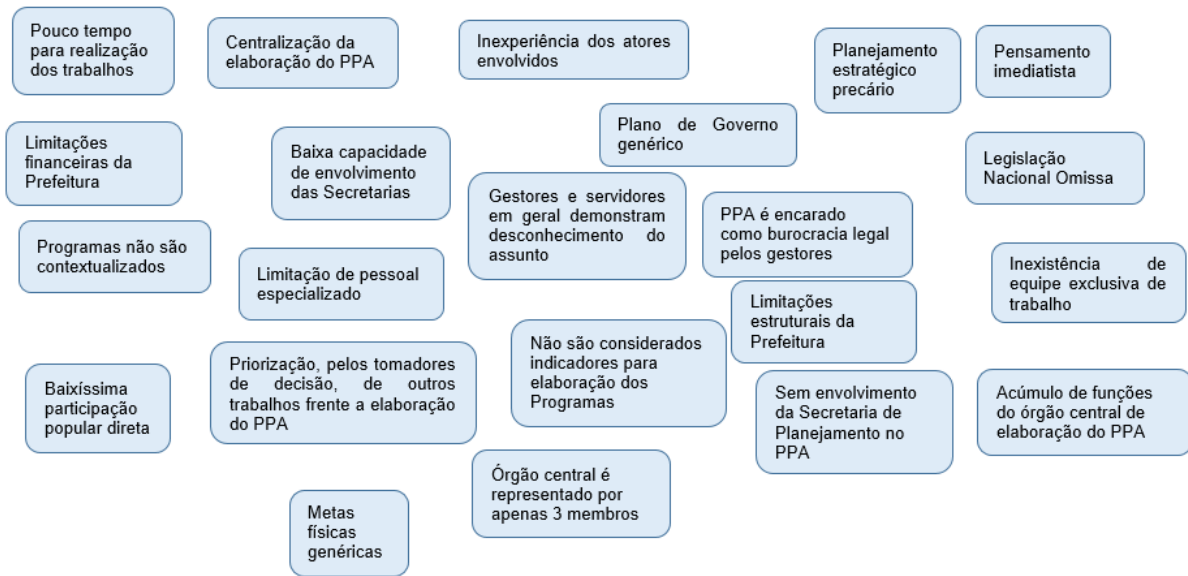
Mais uma vez nos remetemos aos ensinamentos de Dagnino (2014), e dessa forma podemos identificar as seguintes características do planejamento não efetivo, situação problema apontada:

- **Quase estruturada** – dada a subjetividade do apontamento das causas, se podem enumerar apenas algumas das variáveis que compõem o problema, bem como só é possível estabelecer algumas das relações entre elas. As soluções a serem inferidas através do diagnóstico podem ser tidas como aceitáveis para alguns atores ou observadores e restritivas para outros;
- **Obstáculo** - é uma deficiência passível de ser atacada através da adequada observação e qualificação do jogo em curso;
- **Atual**, quanto ao tempo;
- **Municipal**, quanto à abrangência;
- **De baixo, médio e alto controle** quanto a sua governabilidade, uma vez que existem variáveis controláveis e não controláveis pela Prefeitura de Arroio do Sal que impactam na elaboração do seu PPA.

As características apontadas ajudam na descrição do problema, subsidiando a aplicação da MDS. Assim, podemos descrever o planejamento não efetivo no município como um obstáculo atual, municipal, quase estruturado e que possui variados níveis de controle pela gestão.

Iniciando a aplicação prática da MDS, expõem-se, na Figura 6.1, as possíveis causas da situação-problema, apontadas através da adoção de uma rotina de observação participante do autor. Segundo Dagnino (2014), para aplicação da MDS, as possíveis causas devem ser objetivas, curtas, diretas, com poucas palavras e com a exposição de apenas uma causa por tópico.

Figura 6.1 – Possíveis causas do problema



Fonte: Elaborada pelo autor, conforme Dagnino (2014).

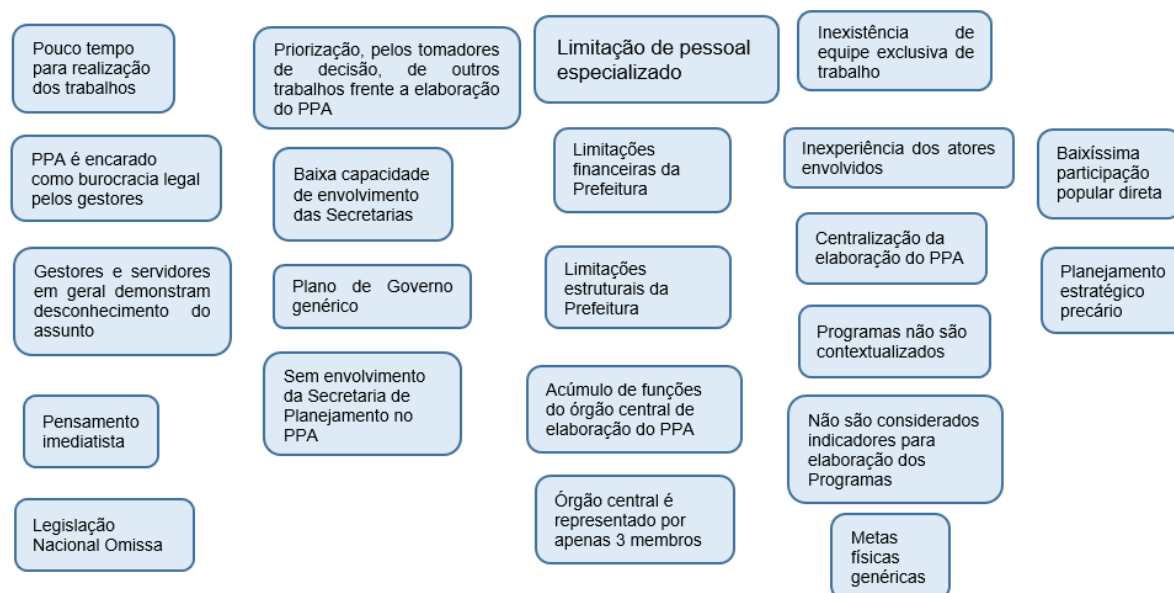
Na figura 6.1, no entanto, são levantadas falhas e limitações existentes não só no processo de elaboração do PPA, mas também na cultura de planejamento, organização dos trabalhos e gestão municipal. Pela rotina de observação participante é possível inferir que tais características não são exclusivas da atual gestão, mas presentes no município desde a sua emancipação. Com este levantamento, é possível seguir com a aplicação da MDS, a fim de organizar as causas que levam ao planejamento não efetivo.

### 6.1 Ordenamento das causas identificadas

Consoante Dagnino (2014), deve-se ordenar as causas mais determinantes à esquerda. Tal ordenamento tem por objetivo preparar as variáveis do problema para a posterior determinação da relação de causa e efeito entre elas, considerando as suas características e é claro, o problema em si. Na Figura 6.2, a seguir, ordenaram-se as variáveis racional e subjetivamente, também baseadas na rotina de observação participante do autor.



Figura 6.2 - Ordenamento das causas identificadas



Fonte: Elaborada pelo autor, conforme Dagnino (2014).

Da esquerda para a direita tem-se, portanto, o ordenamento das causas levantadas conforme o seu nível de impacto perante a situação-problema apontada. Tal organização das causas apontam no sentido de que a falta de regulamentação nacional apontada por Santos (2015), o pensamento imediatista culturalmente adotado pelas gestões, combinado com a falta de conhecimento, a forma como é encarada a lei do PPA pelos gestores e o pouco tempo disponibilizado para a elaboração do projeto de lei são os precursores dentre as causas identificadas. A baixíssima participação popular direta encontra-se na direita não por ser menos importante, mas por decorrer de causas mais determinantes do que ela. Tal raciocínio serve para os demais pontos levantados e a relação de causa e efeito que contextualiza todo este cenário será realizada na próxima etapa da MDS.

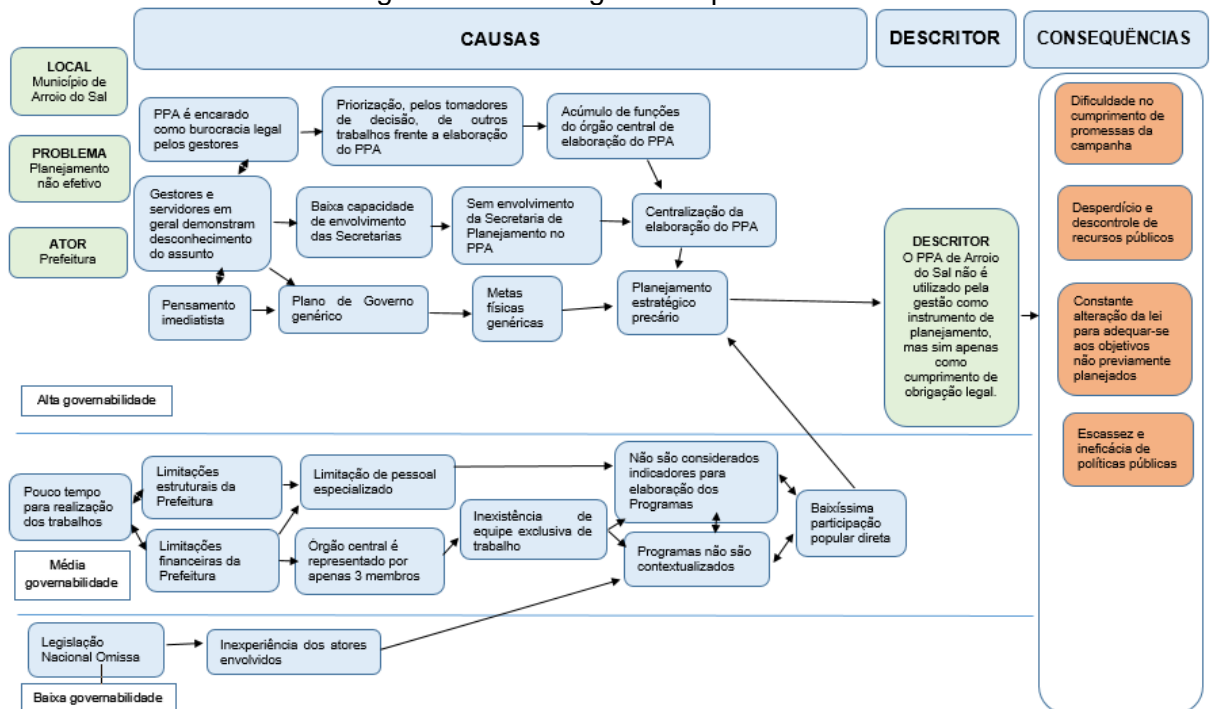
## 6.2 Fluxograma explicativo para a situação problema

Como exposto, o presente estudo tem por objetivo conclusivo refletir sobre e sugerir formas de aprimorar o planejamento municipal, aderindo às formas viáveis de planejar promovidas pelos órgãos de planejamento federal. Além disso, busca meios de transformar a forma de trabalho do PPA para que ele seja efetivamente encarado como um instrumento de planejamento para o município. Sendo assim,

justifica-se a análise dos problemas do processo de elaboração da lei plurianual do município de Arroio do Sal através do fluxograma explicativo da MDS.

Conforme Dagnino (2014), o fluxograma da MDS é um mapa cognitivo que objetiva sintetizar a reflexão sobre uma determinada situação problema. Tem sua estruturação baseada em relações de causa e efeito entre as variáveis que a conformam. Ainda segundo o autor, a elaboração de um fluxograma explicativo do problema possibilita a construção de um resumo baseado em nós explicativos concisos e monitoráveis. Dagnino (2014) também afirma que tal método facilita a adaptação e a compreensão da explicação à mudança da situação, que graças a sua simbologia simples tem também como vantagem diminuir a incidência de ambiguidades no entendimento do complexo contexto que envolve a situação problema em estudo. Na Figura 6.3, elaborou-se o fluxograma explicativo da situação problema do município de Arroio do Sal, consoante as causas apontadas e ordenadas anteriormente.

Figura 6.3 – Fluxograma explicativo



Fonte: Elaborada pelo autor, conforme Dagnino (2014).

Interessante observar as relações de causa e efeito realizadas no fluxograma explicativo. Tal visualização organizada permite fundamentar de forma resumida os diversos pontos citados e criticados que se apresentam como possíveis causas das

falhas do município na elaboração do PPA como ferramenta efetiva de planejamento.

Importante também notar que a situação problema do município, pela sua complexidade, envolve os três níveis de dificuldade no que diz respeito à governabilidade. A distribuição entre os níveis de governabilidade foi feita por meio dos ensinamentos de Dagnino (2014).

A legislação nacional e a inexperiência ocasional dos agentes envolvidos na elaboração do PPA são variáveis praticamente incontroláveis pelo ente. As limitações estruturais e de pessoal da Prefeitura, bem como a participação popular são variáveis que podem ter sua qualidade fomentada por iniciativas da gestão (como a capacitação dos servidores, realização de concursos públicos, enxugamento e priorização de gastos, construção de espaços para apresentações e audiências, melhoramento dos canais de comunicação, desenvolvimento municipal em mídias sociais), mas que também dependem de outros fatores, como a unificação das prestações de contas estaduais e federais, aumento de arrecadação, elaboração de projetos qualificados e sucesso político na busca de auxílios e convênios que alavanquem a capacidade financeira municipal, bem como uma mais abrangente capacitação e maior interesse dos agentes e da população na elaboração do PPA. As causas elencadas na alta governabilidade são questões de gestão pública interna que podem e devem ser aprimoradas, e que dependem unicamente da organização, vontade e interesse dos tomadores de decisão.

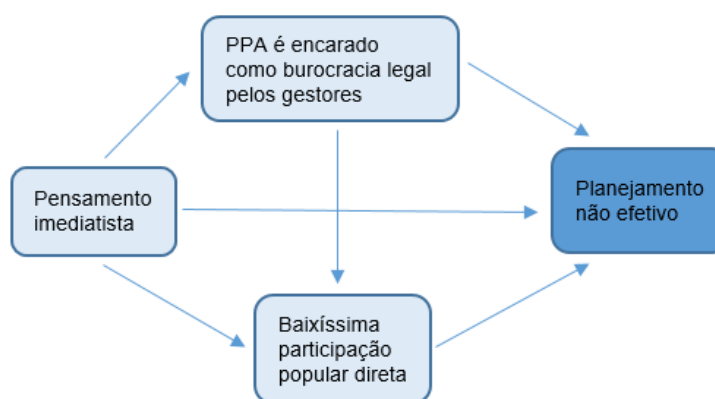
As consequências de um planejamento não efetivo foram empiricamente colocadas na coluna à direita. Tal análise empírica, contudo, tem fundamento na participação diária do autor do presente estudo nos trabalhos relativos ao sistema orçamentário municipal - como contador do município -, que pela execução da LOA enfrenta as consequências negativas na vida real. Conforme consulta aos registros do sistema de informação da prefeitura, a grande maioria das políticas públicas foram idealizadas no decorrer dos exercícios (marcando aqui o imediatismo), e consideradas as fragilidades nas metas físicas ou a falta de visão futura das secretarias na elaboração dos programas, tem-se a criação de mais de 10 novas ações só no exercício de 2018, o que exige constante alteração da lei do PPA para adaptar o planejamento às ideias que surgem no decorrer do ano, uma vez que tais projetos e atividades não foram qualificadamente planejados em sua elaboração.

Com vistas a concluir o presente estudo, será utilizada a Metodologia de Planejamento Situacional (MPS) que, segundo afirma Dagnino (2014), ao considerar o diagnóstico fornecido pelo fluxograma explicativo do MDS, permite a organização de iniciativas para a solução de causas e da situação problema identificados em nós críticos, conceito que será explanado no próximo item.

### 6.3 Aprimoramentos e soluções para a elaboração do PPA do município de Arroio do Sal

O que Dagnino (2014) denomina de árvore de problemas, no que diz respeito ao presente estudo, tem-se representado pela Figura 6.4, onde foram filtrados os nós críticos e o resultado problemático da elaboração do PPA. Os nós explicativos, ou nós críticos de um fluxograma, como bem explica Dagnino (2014, p.118), são “os encadeamentos de causas ou cadeias causais da situação-problema sobre os quais podemos atuar com eficácia prática”.

Figura 6.4 – Árvore de problemas



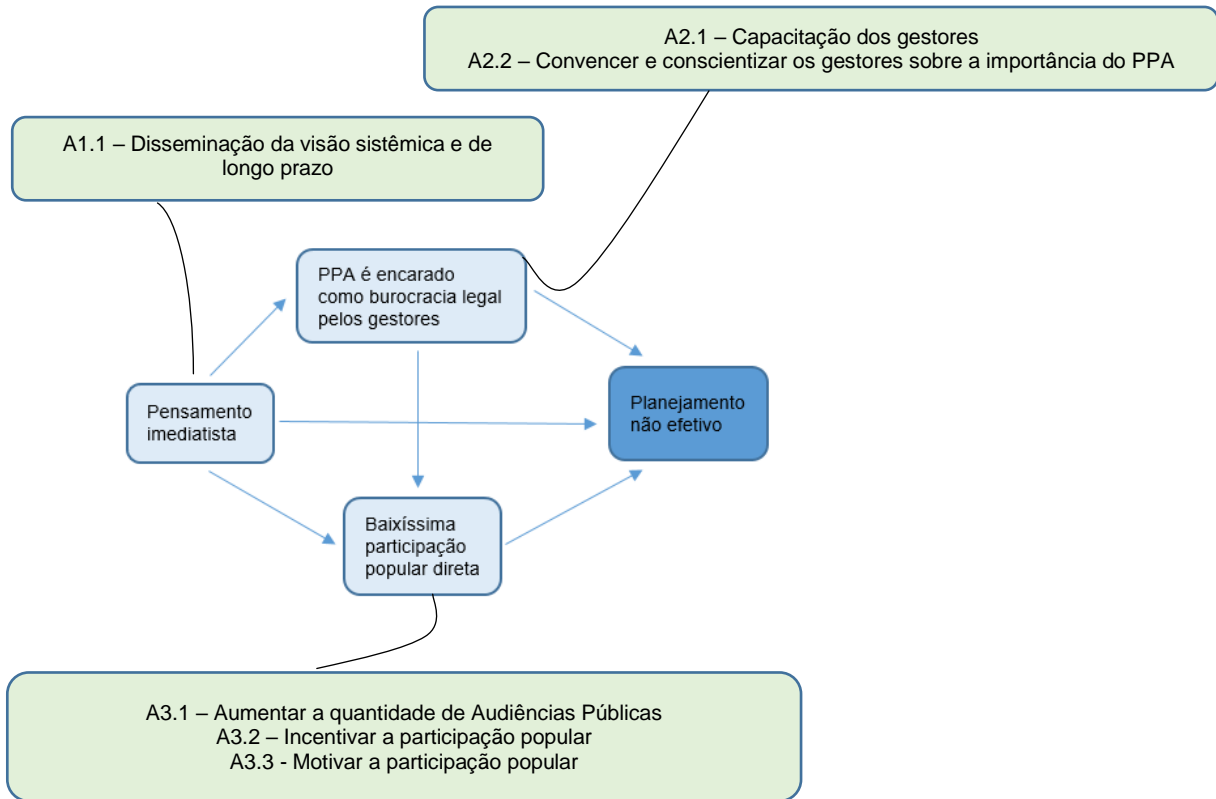
Fonte: elaborado pelo autor.

Das causas constantes do fluxograma explicativo, tem-se a árvore de problemas da Figura 6.4. Foi elaborado este nó crítico uma vez que dentro da complexa cadeia de causas e efeitos do planejamento não efetivo do município de Arroio do Sal, o pensamento imediatista é aquele presente na cultura municipal e que perdura mesmo com a mudança de gerações, gestores, e partidos políticos, característica do Estado Herdado, consoante Dagnino (2014). Muito interligado ao

pensamento imediatista, é o fato de os gestores encararem o PPA como uma burocracia legal, um entrave normativo para realizar as suas ações e ideias não tempestivamente previstas. A baixíssima participação popular decorre também da cultura da população, que está acostumada a não se interessar e a não entender de assuntos relativos a administração financeira orçamentária dos entes públicos do país. A forma como o PPA é encarado pelos gestores, por sua vez, naturalmente afasta a participação do cidadão da elaboração do PPA. Uma vez que ele próprio entende que o PPA é uma barreira e não um aliado para realizar as ações de forma célere e organizada, envolver a população e realizar Audiências Públicas ou pesquisas para coletar dados sobre as demandas que poderiam ser sanadas pelos programas municipais parecem encaradas, pelos gestores, como etapas que atrasariam ainda mais o processo legislativo, sendo a participação efetiva e direta da população uma realidade distante da metodologia de elaboração do PPA no município.

Deste nó crítico, então, é possível e oportuno concluir o presente estudo com a aplicação de uma visão preliminar do resultado da situação problema. Para isso, utilizamos a MPS na forma apresentada por Dagnino (2014): formula-se para cada nó, uma ação para atacá-los, conforme Figura 6.5.

Figura 6.5 – Nós críticos e suas ações



Fonte: elaborado pelo autor.

As ações assinaladas para os nós críticos, para fins do estudo e de forma a mostrarem-se de viável aplicação, são detalhadas a seguir, também conforme os ensinamentos de Dagnino (2014).

- **A1.1 – Disseminação da visão sistêmica e de longo prazo**

Atores principais: Órgãos federais de planejamento, empresas de consultoria, Prefeito e agentes técnicos.

Descrição: Para evitar ações imediatistas, cultura impregnada na gestão (tanto na atual quanto nas antigas), deve-se disseminar a visão sistêmica e de longo prazo nos tomadores de decisão. Para isso, além da regulamentação completa do PPA, que hoje é uma omissão legislativa do governo federal, a “implantação” da visão sistêmica e de longo prazo nos gestores caminha lado a lado a sua necessidade de capacitação para receber tal habilidade. Couto (2014) defende que o planejamento, o orçamento e a gestão podem ser instrumentos efetivos da superação das burocracias do Estado, bem

como potencializadores do diálogo federativo. Para isso, é necessário enfrentar os desafios da apropriação de uma visão sistêmica do planejamento, permitindo que as perspectivas políticas, técnicas e sociais dialoguem entre si, e na direção da construção de um Sistema Nacional de Planejamento. Trabalhar na lucidez sistemática dos gestores afastaria o imediatismo das ações como uma regra, passando a se tornarem ações extraordinárias, em casos urgentes e imprevistos, como deveria ser.

- **A2.1 – Capacitação dos gestores**

- A2.2 – Convencer e conscientizar os gestores sobre a importância do PPA**

Atores principais: Órgãos federais de planejamento, empresas de consultoria, Prefeito e Secretários.

Descrição: A capacitação, que hoje é focada e utilizada pelos agentes técnicos, deve se tornar algo rotineiro também para os gestores. Isso envolve iniciativas legais que motivem os gestores a se capacitar ao longo de seu mandato. Iniciativas também devem partir dos órgãos centrais de planejamento da União, a fim de disseminar a cultura nacionalmente, remetendo às cartilhas, cursos e manuais disponibilizados no começo dos anos 2000. Por parte das empresas de consultoria e capacitação, a elaboração de cursos que englobem ou tenham como alvo os gestores e não somente o corpo técnico, é uma alternativa interessante. Dagnino (2014) defende que deve haver a qualificação do quadro não só de servidores, mas também dos agentes políticos, sendo este o caminho de transição do Estado Herdado para o Estado Necessário. Segundo o autor, com conhecimentos teóricos e com capacidade técnica de praticar seus conhecimentos no dia a dia, melhor utilizando os recursos investidos pela sociedade, os gestores naturalmente contribuirão para um serviço público melhor planejado e desenvolvido.

- **A3.1 – Aumentar a quantidade de Audiências Públicas**

### **A3.2 – Incentivar a participação popular**

### **A3.3 - Motivar a participação popular**

Atores principais: Prefeito, Comunicação Social, Setor de tecnologia, população e o sistema de transparência e controle social a nível nacional.

Descrição: Quanto maior a participação popular, mais claras serão as demandas da sociedade e os contextos que fundamentarão os programas temáticos municipais. De Toni (2006), defende que novos espaços para participação social devem ser propostos e construídos, bem como prerrogativas governamentais devem ser renegociadas. O mesmo autor alude que tal mudança envolve também desafios macroeconômicos e de mudança cultural:

Tudo isto precisa ser revisto, repensado e revolucionado, o modelo de gestão pública e a forma de organização do Estado deve incidir igualmente sobre os demais poderes republicanos, o Judiciário e o Legislativo, sob pena de não ser sustentável à médio prazo. A história das democracias mais antigas ensina que esta é uma tarefa geracional, lenta. Para mudar formas organizativas velhas é necessário antes mudar as práticas de trabalho e sobretudo, as estruturas mentais, para isso só um fator inicial é determinante, pelo menos para desencadear as forças da mudança: a iniciativa, a vontade política e o protagonismo da cúpula dirigente dos nossos governos latino americanos. (DE TONI, 2006, p. 32).

Ao município, cabe a ampla divulgação, a escolha de horários que não sejam congruentes com o trabalho da maioria da população para a realização de audiências e atos públicos, bem como deve expandir o uso das redes, mídias sociais e transmissões via *internet*, desenvolvendo uma linguagem clara e didática, promovendo formas de participação efetiva da população nas Audiências Públicas e no registro das demandas solicitadas pelos cidadãos, disponibilizando um canal eficiente de troca e recebimento de informações.



## 7 CONCLUSÃO

O planejamento evoluiu ao longo dos anos. Evoluiu a partir de uma forma incipiente, sem regulamentação, em que as ideias eram enunciadas sem prévios estudos de viabilidade de alcance de metas, para uma obrigação legal a nível nacional, regionalizada e cada vez mais informatizada. A setorização deu espaço aos programas temáticos, que sugerem a participação multidisciplinar de órgãos especializados, formulando iniciativas para o alcance de metas estabelecidas de acordo com o contexto e a visão futura da administração pública. Com o advento da Constituição Federal de 1988, os antigos planos estratégicos deram lugar ao Plano Plurianual, instrumento estratégico e obrigatório para todos os entes, em todas as esferas do país.

A importância do PPA no Sistema Orçamentário é claramente respeitada pelo governo federal, que a cada ano envolve suas estruturas ministeriais na busca por inovação e formas de cada vez mais ser possível aos gestores pensar, antes de fazer. Junto ao aprimoramento da elaboração, os avanços tecnológicos e doutrinários na área de acompanhamento e controle se apresentam como uma complexa cadeia de melhoria contínua na busca pelo planejamento estratégico que efetivamente gere resultados positivos para a administração pública. Tal complexidade, no entanto, pode ser inclusive uma das responsáveis pela omissão legislativa: embora se estabeleçam soluções aos nós críticos, que se bem trabalhadas melhoram os resultados da gestão, não é possível até hoje determinar o modelo ideal a ser seguido por todos os entes do país para a elaboração e manutenção do seu planejamento através do PPA. É possível estabelecer características e elementos essenciais, mas ainda não é possível criar uma única matriz estratégica de raciocínio adaptável às diversas realidades dos inúmeros entes brasileiros. Esta incerteza, insegurança e constante mudança consequente da busca pela melhoria contínua certamente é um dos fundamentos do atraso na regulamentação definitiva da lei do PPA.

Mais difícil ainda é a busca pelo planejamento estratégico efetivo na esfera municipal. Desprovidos de sistemas complexos, corpo técnico qualificado, salários atrativos para a contratação e formação de pessoal especializado, estrutura física e

econômica que comporte grandes avanços na capacidade do serviço público prestado, os municípios enfrentam obstáculos muitas vezes intransponíveis, como é o caso do município de Arroio do Sal, aqui estudado. O baixo índice de capacitação em planejamento estratégico vai dos agentes técnicos até os agentes políticos, formando uma verdadeira rede que dificulta a mudança cultural, o desenvolvimento, a inovação, e a passagem do Estado Herdado para o Estado Necessário. Tal ineficiência e despreocupação com as ferramentas estratégicas é de fato uma cultura herdada, e não situacional, que historicamente no município em estudo passa de gestão para gestão, independentemente do partido.

A capacitação em gestão pública é sem sombra de dúvidas uma das mais poderosas ferramentas para a evolução das concepções de planejamento estratégico. Embora, como demonstrado no estudo pela aplicação da MDS e do MPS, seja possível apontar soluções capazes de melhorar a elaboração e a função do PPA no município de Arroio do Sal, infelizmente, o cenário nacional atual aponta para um baixo nível de governabilidade no alcance do planejamento estratégico efetivo. Quanto mais o tempo passa, mais os municípios são cobrados. As prestações de contas aumentam em quantidade e complexidade, o que prejudica ainda mais os detentores das menores parcelas econômicas do país. Com baixa capacidade estrutural e financeira de flexibilizar e adaptar seus setores e órgãos a realidades mais inovadoras, a prefeitura é induzida a uma cultura de adoção de trabalhos imediatistas na adequação à lei, sempre respeitando limites de gastos máximos e mínimos, prestando contas de informações idênticas ou similares para mais de quatro órgãos diferentes, por um mesmo setor, em um prazo cada vez mais curto. Hodiernamente, os contadores, agentes técnicos envolvidos com a administração financeira e orçamentária nas mais diversas áreas, e até mesmo os gestores, estão se tornando especialistas em assinar digitalmente planilhas nos sites do governo, em cumprir os prazos e as formas da lei, em evitar a responsabilização fiscal, distanciando-se do importante dever de trabalhar a mais eficiente forma de realizar o serviço público qualificado e eficaz: através da gestão e da estratégia.

Uma palavra-chave para auxiliar os municípios na sua evolução rumo ao pensamento estratégico, é a unificação. Unificar as prestações de contas, bem como as formas de calcular os índices de pessoal e gastos que devem ser respeitados pelos gestores ao longo de seus mandatos. A fiscalização realizada pelos tribunais

de contas estaduais deve se aprofundar ainda mais na importante detecção de fraudes, erros, desperdícios e da corrupção, e não na penalização excessiva dos gestores de boa-fé. Para auxiliar na aplicação das melhores normas contábeis e de governabilidade, eles devem trabalhar em harmonia com as metodologias da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), evitando que um mesmo objeto seja cobrado ou calculado de forma diferente, como é o caso da forma de cálculo da Receita Corrente Líquida e do índice de gastos com pessoal, por exemplo, importantes elementos da gestão orçamentária. Esta unificação do modo de cobrar e fiscalizar os municípios, tomando por exemplo Arroio do Sal, tem o potencial de aliviar o maçante trabalho enfrentado pelas pequenas estruturas do ente, evitando uma pressão excessiva na tomada de decisão dos gestores e permitindo uma maior exploração do controle e da avaliação das ações governamentais. Como alternativa das diversas prestações de contas que englobam o SIOPE, SIOPS, SIAPC, RREO, RGF, surge a Matriz de Saldo Contábeis, da STN, como promessa de unificação. Caberá aos órgãos fiscalizadores cooperarem e harmonizarem seus entendimentos para que a nova ferramenta tenha esse resultado desejado e tão importante para os municípios, que assim potencialmente terão mais tempo de pensar gestão por todos os seus agentes envolvidos na elaboração e acompanhamento do planejamento, diminuindo a preocupação com prazos e penalizações.

O PPA de Arroio do Sal é visto hoje como uma obrigação legal burocrática, pois ocupa tempo dos agentes políticos e técnicos que possuem prazos legais a serem cumpridos na entrega de relatórios para órgãos maiores e muito mais estruturados. Só deixará de ser assim quando, no mundo real, no retorno positivo da população e dos eleitores, e no desenvolvimento da cidade, for possível enxergar o efeito concreto desse passo inicial e periódico do planejamento contínuo que hoje é sucateado e representado por um pedaço de papel ou arquivo digital: o Plano Plurianual. Com gestores capacitados e lúcidos, o planejamento estratégico no município de Arroio do Sal poderá finalmente ser aplicado de forma efetiva e suas vantagens vencerão as consequências negativas de sua inexistência: a dificuldade de cumprir com as promessas de campanha, o baixo desenvolvimento de políticas públicas, e a lentidão na realização de suas ações orçamentárias - causada principalmente pela necessidade constante de alteração legal através da abertura de créditos especiais, tendo em vista que tais projetos não são estrategicamente

previstos na LOA e nem mesmo nos programas do PPA. Ao depender de aprovação legislativa, os processos licitatórios e os demais atos administrativos inerentes à realização das ações não conseguem acompanhar celeremente as ideias imediatistas dos gestores.

Por fim, é importante concluir que o pensamento político, principal motor da gestão pública municipal, deve estar em harmonia com uma visão de futuro e com o planejamento estratégico. Desta forma, o plano de governo e as ações da gestão poderão ser aplicadas efetiva e tempestivamente, evitando as penalizações e atendendo as demandas da sociedade. A harmonização dos órgãos fiscalizadores, a unificação das prestações de contas e a capacitação dos agentes envolvidos são armas poderosas na transformação do PPA, tido pelos gestores do estado herdado como uma burocracia legal, em um instrumento de planejamento eficaz na aplicação e acompanhamento de programas estratégicos e efetivos nos entes brasileiros, rumando ao estado necessário. Tal estudo, não obstante, não permite que os problemas sejam totalmente sanados, uma vez que as variáveis detectadas não são totalmente controláveis e as formas de harmonizar a motivação política com a capacitação dos gestores para a elaboração de um planejamento estratégico efetivo são fatores que podem e devem ser pesquisados e discutidos em estudos futuros.

## REFERÊNCIAS

ARROIO DO SAL. Secretaria da Fazenda. **Elaboração do Plano Plurianual 2018/2021. Rio Grande do Sul, Arroio do Sal.** Rio Grande do Sul, 2017. Disponível em: <<https://arriodosal.rs.gov.br/wp-content/uploads/2017/07/PPA-PROJETO-DE-ELABORAÇÃO.pdf>>. Acesso em: 5 abr. 2019.

ARROIO DO SAL. Secretaria da Fazenda. **Relatório de Gestão Fiscal.** Rio Grande do Sul, Tribunal de Contas do Estado, 2018. Disponível em: <<http://portal.tce.rs.gov.br/pcdi2/ws/relatorio/visualizar/551893/155>>. Acesso em: 8 abr. 2019.

BRASIL. **Constituição** (1988). **Constituição** da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado **Federal**: Centro Gráfico, 1988, 292 p.

BRASIL. Decreto 2.829, de outubro de 1998. **Estabelece normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União, e dá outras providências.** Brasília, DF, out. 1998.

BRASIL. Ministério da Economia. **PPA de Bolso.** Brasília. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/publicacoes/arquivos/ppa-de-bolso/view>>. Acesso em: 26 mar. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. **SIOPE - Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação.** Brasília. Disponível em: <<http://portalms.saude.gov.br/repasses-financeiros/siops>>. Acesso em: 7 abr. 2019.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP). Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI). **Guia Elaboração Participativa PPA 2016-2019.** Brasília, abr. 2015. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/publicacoes/arquivos/ppa-de-bolso/view>>. Acesso em: 26 mar. 2019.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. **Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP.** Brasília. Disponível em: <<http://www1.previdencia.gov.br/sps/app/crp/cartilhaCRP.html>>. Acesso em: 7 abr. 2019.

BRASIL. Ministério da Saúde. **SIOPS na gestão e financiamento da Saúde.** Brasília. Disponível em: <<http://portalms.saude.gov.br/repasses-financeiros/siops>>. Acesso em: 7 abr. 2019.

CARDOSO JR., José Celso (Org.). **A reinvenção do planejamento governamental no Brasil.** Brasília: Ipea, 2011. v.4 (517 p.).

DAGNINO, Renato. Planejamento Estratégico Governamental. 3. ed. rev. atual. – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; Brasília: CAPES: UAB, 2014.

DYE, Thomas. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: HEDEMANN, F.; SALM, J. (Orgs.). **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2ª ed., p. 97-129, 2010 [2005].

FALCÃO, Flávio Ramos. Descrição do papel dos gestores na elaboração do plano plurianual do Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre/2010. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10183/29686>>. Acesso em: 04 de junho de 2018.

GIACOMONI, James (Org.); PAGNUSSAT, José Luiz (Org.). **Planejamento e orçamento governamental**. Brasília: ENAP, 2006. 2 v.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Brasil em síntese**. IBGE, 2019. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/arroio-do-sal/panorama>>. Acesso em 20 abr. 2019.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Indicadores Sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações. Campinas: Alínea, 5ª edição, 160p., 2012.

MELLO E SOUZA, Nelson. O planejamento econômico no Brasil: considerações críticas. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro 46(6):1671-1720, nov./dez. 2012.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas do Estado. **SIAPC – Sistema de informações para auditoria e prestação de contas**. Porto Alegre. Disponível em: <[http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/jurisdicionados/sistemas\\_controle\\_externo/siapc](http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/jurisdicionados/sistemas_controle_externo/siapc)>. Acesso em: 7 abr. 2019.

SANTOS, Rita de Cássia. Plano plurianual e orçamento público. 3. ed. rev. ampl. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; Brasília: CAPES: UAB, 2015. 189p.

WALLAU, Lourenço de. Elaboração do Plano Plurianual 2018/2021. Apostila do curso de Elaboração do Plano Plurianual 2018/2021. DPM Educação. Porto Alegre: Faculdade de Ciências Contábeis/Faculdades Integradas Machado de Assis, 2017.