

# O plano plurianual como instrumento de planejamento estratégico municipal



<https://editoraforum.com.br>

PELOTAS, 2021

---

**Autor:** Jonathan Dias Hardt  
**Orientadora:** Prof. Dra.  
Simone Portella Teixeira de  
Mello

---

# Introdução

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

Neste contexto, é importante que os entes federativos estejam aptos a atuar com **metodologias e ferramentas voltadas ao planejamento público**, como pode ser citado, entre outros, o Planejamento Estratégico Municipal evidenciado por Pfeiffer (2000) que visa substituir o pensamento estático da administração pela ideia dinâmica do gerenciamento.

Seguindo nessa linha, a constituição Federal de 1988 institucionalizou **uma ferramenta a ser utilizada como planejamento estratégico** em seu artigo 165, com a criação do **Plano Plurianual (PPA)**, servindo de subsídio para a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentária e a Lei Orçamentária anual. O PPA, como é mais conhecido, conforme o art. 165, § 1º da CF/1988, estabelece, de forma regionalizada, **as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública** para as despesas de capital e outras delas decorrentes, e para as relativas aos programas de duração continuada.

***Enquanto instrumento de planejamento estratégico, os municípios estão qualificados para elaborar e gerir seus Planos Plurianuais?***

Este relatório foi elaborado a partir do seguinte questionamento: passados 33 anos de descentralização de poder, de autonomia aplicada aos estados e municípios, esses estão capacitados para elaborar e monitorar seus Planos Plurianuais?

A partir deste questionamento foi realizado um estudo multicasos acerca do planejamento governamental utilizando os Planos Plurianuais como proxy para investigar as capacidades estatais administrativa e capacidades político relacional dos municípios gaúchos, através da análise do processo de elaboração e gestão do Plano Plurianual 2018-2021 de 17 municípios da região sul do estado do Rio Grande do Sul.

Com a pesquisa foi constatado que há uma **falta de padronização nos planos apresentados pelas prefeituras**, assim como os planos **são carentes de informações** quanto ao seu conteúdo. As respostas dos questionários levaram a concluir que gestores municipais ainda consideram **o PPA como um instrumento orçamentário**, por **dedicar a responsabilidade** para sua elaboração e gestão a setores relacionados a **área contábil**.

Com estas constatações, este relatório técnico foi elaborado visando **trazer orientações** aos servidores que atuam no processo de **elaboração e gestão dos PPAs**, buscando evidenciar a importância referente aos elementos que devem compor os documentos estruturantes dos Planos Plurianuais municipais.

## Instituições pesquisadas

Para fins de seleção dos municípios estudados na pesquisa, utilizou-se a classificação desenvolvida pela Divisão Regional do Brasil em regiões geográficas imediatas e regiões geográficas intermediárias, estudo este desenvolvido pela IBGE em 2017.

A região imediata à cidade de Pelotas, e que são as instituições objeto deste estudo, é composta por **17 municípios**, sendo eles: **Arroio do Padre, Arroio Grande, Canguçu, Capão do Leão, Cerrito, Chuí, Herval, Jaguarão, Morro Redondo, Pedro Osório, Pelotas, Piratini, Rio Grande, São José do Norte, São Lourenço do Sul, Santa Vitória do Palmar e Turuçu**. A figura 1 apresenta como é demarcado no território a divisão destas regiões.

Figura 1 – Região imediata ao município de Pelotas/RS.



Fonte: IBGE, 2017

---

## Público-alvo

Este relatório poderá beneficiar **todo servidor municipal** que venha a se **interessar pelo processo de elaboração e gestão do PPA**. Na pesquisa em que foi embasada este relatório, foram aplicados questionários desenvolvidos via Google Forms, enviado por email aos servidores públicos envolvidos no processo de elaboração e gestão dos Planos Plurianuais municipais. Foi constatado que embora o governo do Rio Grande do Sul ofereça aos municípios, através da Secretaria do Planejamento, Mobilidade e Desenvolvimento Regional e do Departamento de Planejamento Governamental, o Programa de Apoio à elaboração e à implementação do Plano Plurianual Municipal, **os servidores municipais não participaram de nenhuma qualificação ofertadas pelo estado**. Cegov (2013) traz um levantamento dos 24 municípios capacitados pelo governo do estado através deste programa, no qual não consta nenhum dos 17 municípios que fazem parte da região imediata a Pelotas, foco de estudo desta pesquisa.

Desta forma, este relatório também tem a função de alertar aos gestores público municipais sobre as possibilidades de qualificação existentes, ofertadas pelo estado, para capacitar os servidores municipais.

## Por que estudar o PPA?

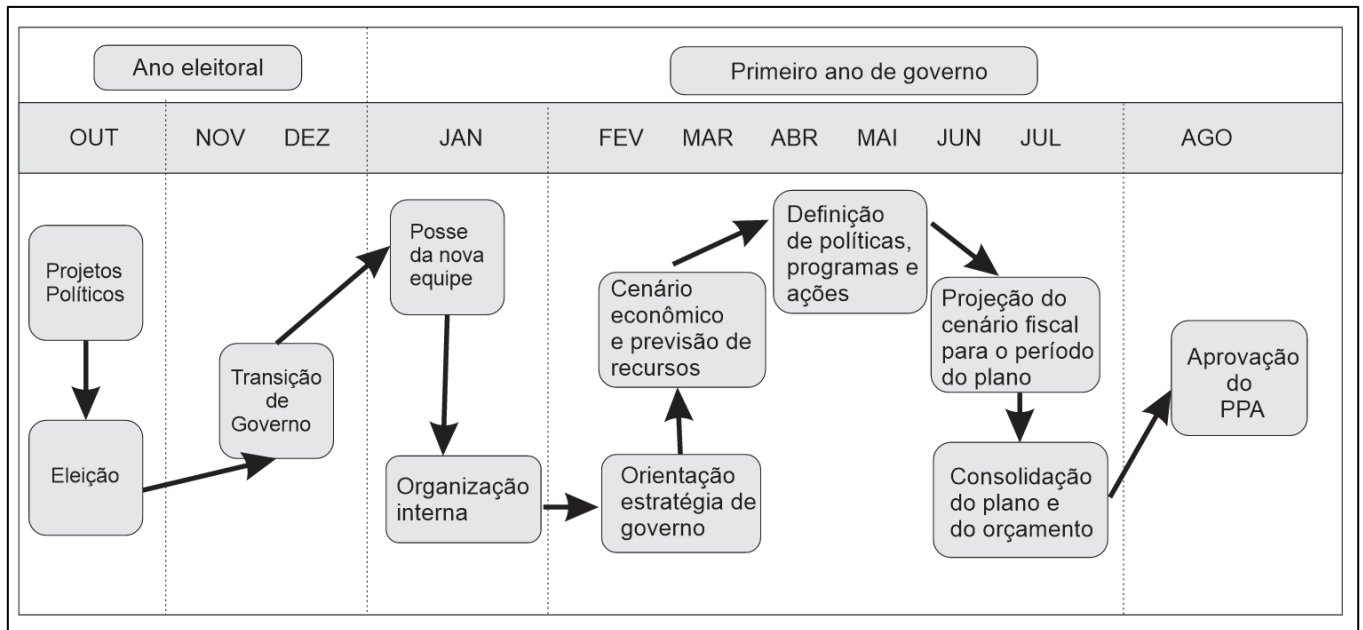
A escolha do PPA se deu por ser **o principal instrumento de planejamento estratégico** exigido constitucionalmente, **dedicado aos municípios**, que expressa os objetivos do governo, indicando e explicitando os recursos, as ferramentas e as relações com os agentes envolvidos, além de ser **um instrumento de transparência** das ações do governo, pretensões, refletido em **programas, objetivos, metas e indicadores** (OLENSCKI et al. 2017).

## Processo de construção do PPA municipal

A construção do plano plurianual é processo que legalmente tem início na posse do chefe do executivo. O plano é o instrumento para institucionalizar os projetos políticos apresentados no período de campanha política. Desta forma, o processo de elaboração do PPA necessita de duas bases extremamente consistentes, conforme Paulo (2010), uma

equipe técnica qualificada, empenhada e o apoio político para sua construção e aprovação, para que assim, seja utilizado como instrumento de planejamento público.

Figura 2 – Dinâmica na elaboração do plano Plurianual



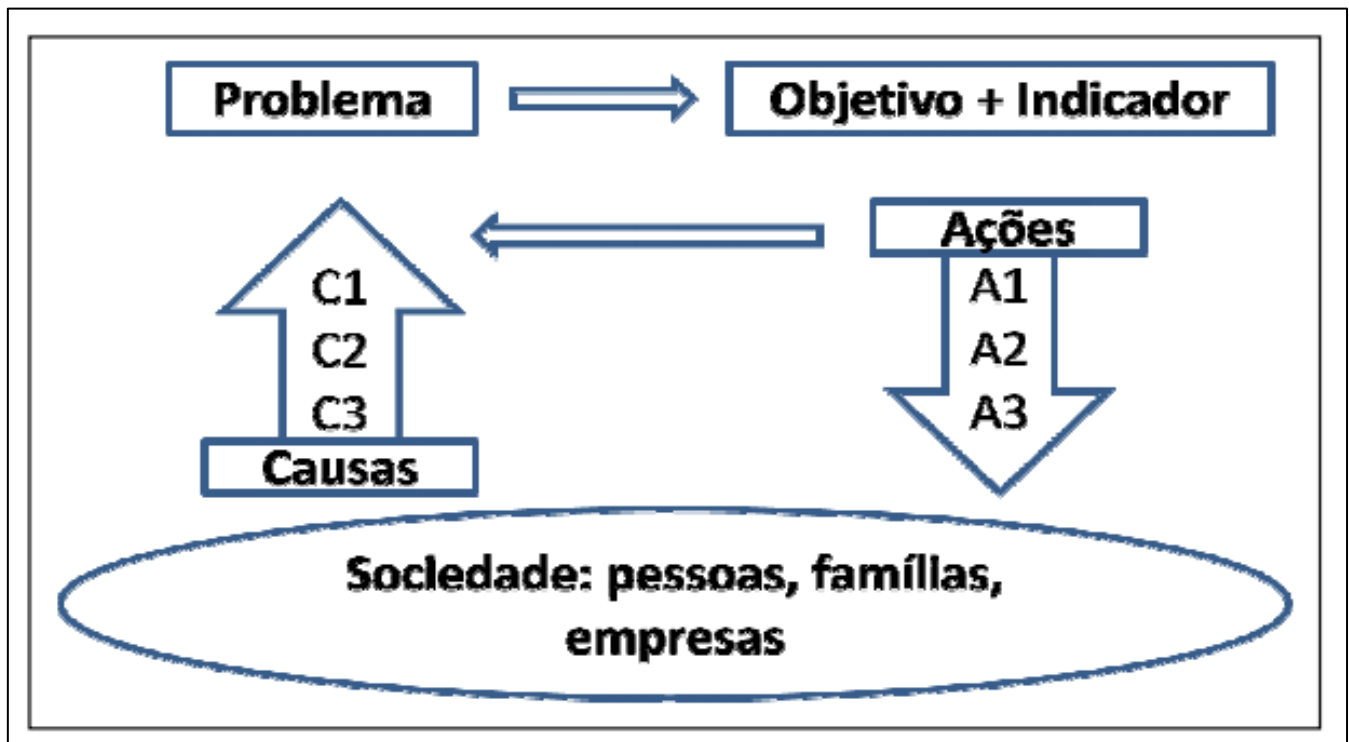
Fonte: Elaboração própria a partir de Pares e Valle (2006)

Conforme apresentado na figura acima no processo de elaboração o plano plurianual **pode ter como base as informações anteriores a posse** do chefe do executivo. A dinâmica básica para a construção do PPA após a transição de governo é a organização interna, criando uma equipe, ou dedicando setores para serem responsáveis pela elaboração, gestão e monitoramento do plano.

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

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

Figura 3 – Construção dos programas do PPA Municipal

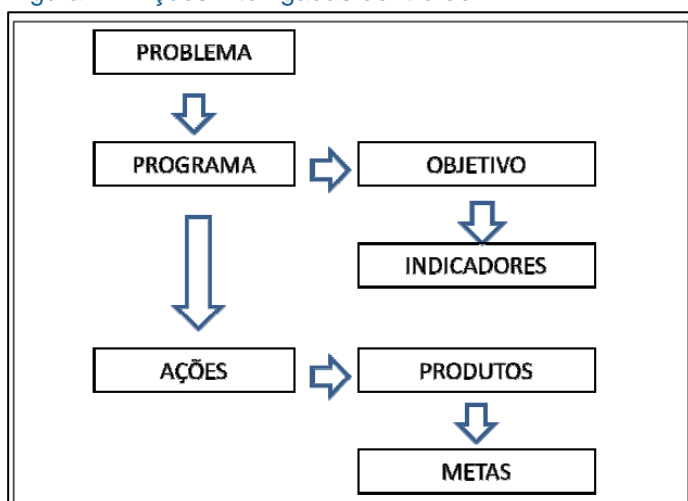


Fonte: Rio Grande do Sul, 2017.

Dessa forma, a figura apresenta a lógica da construção de um programa, com a percepção de um problema, que surge no meio social, com suas causas, no qual são traçados objetivos, que serão desdobrados em indicadores, mensurando ações para combater as causas dos problemas percebidos.

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

Figura 4 – Ações interligadas dentro do PPA



Fonte: Rio Grande do Sul, 2017

Após elaborado o PPA, o mesmo deve ser encaminhado ao legislativo para a aprovação.

---

# Apresentação do PPA municipal

O Programa de Apoio à Elaboração e Implementação dos PPAs Municipais - 2014-2017 - Agendas de Desenvolvimento Territorial (BRASIL, 2013), assim como o manual de elaboração de Planos Plurianuais municipais (Rio Grande do Sul, 2017), apresentam a documentação que compõe o PPA, que após encaminhado ao legislativo, a ser apresentado a sociedade. O primeiro documento é a **mensagem do chefe do executivo** que tem como pretensão **trazer a sociedade** em geral uma **síntese de qual estratégia o governo municipal seguirá**, elencando macro objetivos e projeções de receitas e despesas para atuar em seu planejamento.

O próximo documento que compõe o PPA, conforme Rio Grande do Sul (2017) é o **projeto de lei**, orientado a apresentar o período abrangido pelo PPA, o conteúdo básico, definições e encaminhamento para eventuais alterações em programas e projeto, assim como apresentar mecanismos para suas avaliações periódica e prazos para o envio à Câmara de Vereadores.

O último documento que compõe o PPA **são os anexos**, em que são apresentados os conjuntos de **programas e ações** desenvolvidas e pretendidas pela gestão, resumido em quadros e textos, em que classificam os programas de acordo com **objetivos, funções e subfunções**.

## Elementos estruturantes essenciais para análises dos PPAs municipais

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

---

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

O terceiro elemento elencado pelos autores **são os objetivos** apresentados pelos planos. Tais objetivos expressam o que deve ser feito, **abordando os problemas percebidos**, refletindo as situações a serem alteradas pela implementação de determinado programa. Tais objetivos comumente são apresentados dentro da descrição dos programas anexos ao PPA.

O quarto elemento essencial para análise dos PPAs municipais **são as metas**, que estão diretamente ligadas aos objetivos, oferecendo uma **dimensão temporal e quantitativa** às ações do programa, podendo ser física e financeiras. Perceba que há uma **interligação entre os elementos**, em que a carência de um afeta a análise de outro. A **ausência de metas** nos programas pode indicar o quanto são **limitados os mecanismos de monitoramento e avaliação** (LIMA et al., 2020). As metas estão diretamente ligadas às ações dos programas, em que traduzem o andamento das ações conforme o período de execução do PPA.

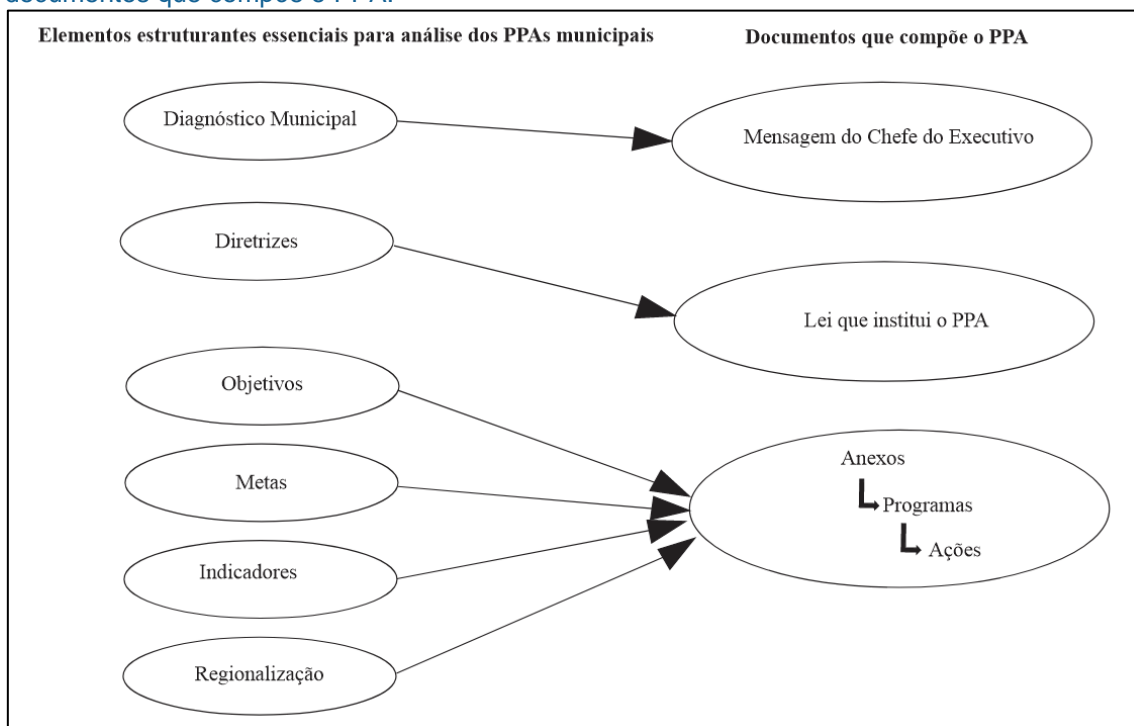
O quinto elemento de análise à estrutura dos PPAs são **os indicadores**. São os parâmetros de análise de alcance dos objetivos do programa. Normalmente são apresentados em **percentual ou dados quantitativos**. Nas formatações dos programas comumente apresentam-se **em índice atual e índice futuro**, servindo de guia para o monitoramento de alcance dos programas. Como já mencionado, os indicadores estão presente na estrutura dos programas, apresentando o desempenho dos índices esperados no desenvolvimento dos programas.

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

Perceba que os elementos estruturantes essenciais são apresentados dentro dos documentos que compõe o PPA. A seguir é apresentado a figura 5, no qual localiza os elementos estruturantes essenciais, nos documentos obrigatórios que compõe o PPA.



Figura 5– Relação entre os elementos estruturantes essenciais para análise dos PPAs municipais e os documentos que compõe o PPA:



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

### Ponderações de cada elemento de análise

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

Tabela 1 – Presença dos elementos estruturantes essenciais para análises dos PPAs municipais

Presença dos elementos	Descrição
Não Contém	Não apresenta nenhuma informação referente ao elemento em análise.
Contém parcialmente	Apresenta o elemento, mas com poucas ou nenhuma informação relevante.
Contém	Apresenta o elemento com informações precisas e específicas para cada programa.

Fonte: Elaboração própria

---

# Problemas apresentados

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

A pesquisa na qual resultou este relatório foi realizada a partir da análise nos documentos que compõe o PPA dos municípios e na aplicação de um questionário. O questionário teve como foco de investigação a análise das capacidades estatais administrativa e político relacional dos atores participantes do processo de elaboração e gestão dos PPAs municipais.

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

Os planos são **apresentados** pelos municípios de **diversas formas**, em que **dificultam a interpretação aos documentos**, prejudicando o acompanhamento pelas partes interessadas. Outro ponto com relação à apresentação dos planos é a **indisponibilidade de acesso**, em que municípios apresentam apenas a lei que instituiu o PPA em seus sites, sem apresentar os anexos ou que os PPAs estão disponíveis apenas no site da câmara legislativa do município, o que demonstra um desinteresse da gestão em publicizar seus atos.

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

O segundo elemento analisado foram as diretrizes apresentadas pelos planos, no qual nesta análise documental estão caracterizadas por **conter informações bastantes abrangentes**, sem trazer especificações no qual caracterizam os municípios. Apenas os municípios de Jaguarão, Pedro Osório, Pelotas, Rio Grande, Santa Vitória do Palmar e São José do Norte apresentam as diretrizes em suas leis que instituem os planos, **sendo que boa**

---

**parte delas se repetem de forma literal.** Esta característica é encontrada em todas as leis que instituí os PPAs municipais analisados. Seguem um padrão na escrita, com muita semelhança entre os artigos, sendo possível afirmar que a equipe de **um município utiliza as leis dos municípios vizinhos como base para elaboração de seus planos.** Como mencionado, **as 6 diretrizes apresentadas são exatamente iguais.** Cada município tem suas carências, peculiaridade, como é possível apresentar exatamente as mesmas diretrizes para elaborar seus planos? Essa característica demonstra a pouca atenção dada a esse elemento por parte dos municípios, e até mesmo, a desqualificação da equipe para apresentar este elemento.

Os elementos que deveriam constar nos anexos dos planos, vinculados aos programas, sendo eles, objetivos, metas, indicadores e regionalização, apresentam muitas variações enquanto seus conteúdos. Há **objetivos com pouca descrição, ou nenhuma,** tendo definições muitas vezes com o **mesmo nome do programa,** sendo pouco conclusivo. **As metas são apresentadas parcialmente, sem profundidade e de difícil compreensão.** Boa parte dos planos apresenta o número 1 como meta para cada ação. Interpretando literalmente, entende-se que determinados programas terão uma ação por período. Assim como os indicadores, **apenas quatro municípios apresentam em seus planos indicadores com índices atuais e índices futuros.** O restante ou está em branco o espaço destinado a essa informação, ou com o termo “em definição”, ou com informações adversas a esse elemento, como conceitos qualitativos. Essas características podem representar que **as equipes responsáveis pelos planos não detenham ferramentas e informações suficientes para monitorar e avaliar seus planos.** Tal constatação é embasada nas condições no qual são apresentadas as estruturas dos planos, principalmente quando analisado os programas, **transparecendo a baixa importância dada a cada elemento como fonte de informação aos instrumentos de monitoramento e avaliação,** aos **canais de comunicação** utilizado pela sociedade, **a frequência destas comunicações,** assim como para acompanhar o alcance e o resultado dos programas. A não apresentação do último elemento analisado nos documentos, a regionalização, pode se justificar devido ao tamanho dos municípios, 14 dos 17 municípios analisados são classificados como pequeno porte. Assim, as ações são pensadas para a totalidade da população.

A tabela 2, a partir da tabela 1, traz um resumo referente a análise dos elementos estruturais dos PPAs dos 17 municípios.

**Tabela 2 – Análise estrutural dos PPAs municipais**

<b>Municípios</b>	<b>Diagnóstico municipal</b>	<b>Diretrizes</b>	<b>Objetivos</b>	<b>Metas</b>	<b>Indicadores</b>	<b>Regionalização</b>
<b>Arroio do Padre:</b>	Não Contém	Não Contém	Não Contém	Contém parcialmente	Contém	Não Contém
<b>Arroio Grande</b>	Não Contém	Não Contém	Não Contém	Não Contém	Não Contém	Não Contém
<b>Canguçu</b>	Não Contém	Não Contém	Contém parcialmente	Contém parcialmente	Contém	Não Contém
<b>Capão do Leão</b>	Não Contém	Não Contém	Contém parcialmente	Contém parcialmente	Não Contém	Não Contém
<b>Cerrito</b>	Não Contém	Não Contém	Não Contém	Contém parcialmente	Não Contém	Não Contém
<b>Chui</b>	Não Contém	Não Contém	Não Contém	Contém parcialmente	Não Contém	Não Contém
<b>Herval</b>	Não Contém	Não Contém	Contém parcialmente	Contém parcialmente	Contém	Não Contém
<b>Jaguarão</b>	Não Contém	Contém	Contém parcialmente	Contém parcialmente	Não Contém	Não Contém
<b>Morro Redondo</b>	Não Contém	Não Contém	Contém parcialmente	Contém parcialmente	Contém	Não Contém
<b>Pedro Osório</b>	Não Contém	Contém	Contém parcialmente	Contém parcialmente	Não Contém	Não Contém
<b>Pelotas</b>	Não Contém	Contém	Contém parcialmente	Contém parcialmente	Contém parcialmente	Contém
<b>Piratini</b>	Não Contém	Não Contém	Não Contém	Contém parcialmente	Não Contém	Não Contém
<b>Rio Grande</b>	Não Contém	Contém	Não Contém	Não Contém	Contém parcialmente	Não Contém
<b>São José do Norte</b>	Não Contém	Contém	Não Contém	Contém parcialmente	Contém parcialmente	Não Contém
<b>São Lourenço do Sul</b>	Não Contém	Não Contém	Contém parcialmente	Contém parcialmente	Não Contém	Não Contém
<b>Santa Vitória do Palmar</b>	Não Contém	Contém	Contém parcialmente	Contém parcialmente	Contém parcialmente	Não Contém
<b>Turuçu</b>	Não Contém	Não Contém	Não Contém	Contém parcialmente	Não Contém	Não Contém

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

Como é possível perceber, a situação referente aos elementos estruturantes presentes no documentos que compõe os PPAs municipais é bastante crítica, em que nenhum município apresenta em seus documentos todos os elementos estruturantes. Muito pelo contrário, nenhum PPA traz em seus documentos um diagnóstico situacional do município no qual foi embasado a elaboração dos planos. Tal ausência pode estar vinculada a apenas um município trazer a mensagem do chefe do executivo, esta, com função adversa do esperado. Pode ser visualizado na tabela 2 que a grande maioria dos elementos foram elencados como contém parcialmente, devido à inconsistência dos dados, com informações, apresentações, dados quantitativos e qualitativos com pouca representatividade, dados que são ininteligíveis ao serem interpretados. O município que apresenta o maior número de elementos, contendo

---

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

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

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

## Recomendações

Através das carências documentais e técnicas apresentadas, este relatório traz as seguintes recomendações:

- **Os gestores públicos devem reconhecer que o PPA é um instrumento de planejamento.**

O reconhecimento do PPA como um instrumento de gestão pública, no qual todo o poder executivo municipal deve ter conhecimento e envolvimento em suas articulações. Apesar de **o PPA** servir de base para a elaboração das legislações que regem o orçamento público, ele **não é um instrumento orçamentário**. O que prova tal argumento é que **ele é caracterizado por ser estruturado por elementos que o tornam um instrumento de planejamento**. Foi constatado que o PPA é elaborado e gerido por equipes técnicas do setor de contabilidade, que embora qualificados, efetivos, executam suas ações com foco no orçamento, visando a elaboração da LDO e a LOA. Esse fato pode estar acontecendo devido à cultura da gestão pública em que o PPA ainda não foi reconhecido como um instrumento de planejamento e gestão estratégica.

Portanto, a **equipe** envolvida no processo de elaboração do PPA deve ser **constituída por membros das principais secretarias da prefeitura**, como educação, saúde, cultura,

---

segurança, para que a **fonte** no qual os programas são elaborados **englobem as perspectivas das diversas áreas**, e não estar centrado na área de contabilidade das prefeituras.

- **Capacitação constante dos servidores envolvidos na elaboração e gestão do PPA**

Foi constatado na pesquisa que os servidores estão realizando suas capacitações em instituições privadas, mesmo o estado do Rio Grande do Sul desenvolvendo um curso, através da SEPLAG, de capacitação aos servidores municipais. Cegov (2013) traz a relação dos municípios capacitados e nenhum município envolvido na pesquisa realizou tal capacitação, o que pode justificar as carências apresentadas pelos PPAs.

- **Atentar para os seis elementos estruturantes considerando seus aspectos formais/obrigatórios.**

Foi diagnosticado na análise documental que os atores responsáveis pela elaboração e gestão dos PPAs municipais não trazem informações suficientes para que o plano seja utilizado como um instrumento de planejamento, a fim de guiar as ações dos gestores. Foi percebido que os PPAs não apresentam nenhum tipo de diagnóstico local, as diretrizes quando são apresentadas se repetem entre os municípios, os objetivos não apresentam informações precisas, as metas apresentam valores de difícil interpretação, da mesma forma que os indicadores são pouco explorados. Principalmente os dois últimos elementos (metas e indicadores) são de fundamental importância para o monitoramento e avaliação dos programas, para identificar se está sendo alcançado os resultados esperados, e se não tiver, quais são os gargalos e como ajustar. Foi percebido que os programas apresentados elencam como meta o número 1 para cada período. Este é um valor de difícil interpretação para monitorar e avaliar o desenvolvimento das ações. Portanto, os programas devem trazer como metas e indicadores valores que facilitam a interpretação no desenvolvimento das ações, com dados coerentes ao tipo de ação desenvolvida.

Para facilitar a compreensão e visualização destes aspectos formais/obrigatórios, este relatório traz como está a situação atual dos documentos dos 17 municípios analisados e o que é esperado de cada documento obrigatório que compõe o PPA e suas funções.

Tabela 3 - Situação dos PPAs municipais analisados

Documentos obrigatórios do PPA	Situação dos documentos dos 17 PPAs municipais analisados	Situação esperada conforme Rio Grande do Sul (2017)
<b>A mensagem do chefe do executivo</b>	Não apresentam.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Realizar uma <b>avaliação da situação atual</b> do município e quais são as <b>perspectivas</b> de ação para o futuro;</li> <li>• Observar nesta avaliação variáveis econômicas, sociais, institucionais,.. etc</li> <li>• Realizar um <b>diagnóstico municipal</b>;</li> <li>• Apresentar a <b>orientação estratégicas</b> do governo municipal.</li> </ul>
<b>Projeto de Lei</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apresentam a lei que instituiu o PPA;</li> <li>• A vigência do PPA de 4 anos;</li> <li>• Definições de programas, ações e metas;</li> <li>• <b>Diretrizes:</b> Apenas 6 municípios apresentam as diretrizes em seus planos, sendo que se repetem literalmente;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A vigência do PPA – que são 4 anos, contando a partir do segundo ano de mandato do chefe do executivo, tendo vigência no primeiro ano do mandato do eleito subsequente;</li> <li>• Definições de programas, ação, metas;</li> <li>• Como o PPA será revisado, quais os instrumentos de monitoramento e avaliação;</li> <li>• <b>Diretrizes do Plano, as prioridades</b> – trazendo informações específicas da gestão direcionada às carências elencadas;</li> </ul>

Anexos	Programas:	Programas
	<p>Programas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Descrição:</b> Os programas não trazem descrição detalhada, em que boa parte se confunde com o nome do programa;</li> <li>• <b>Objetivos:</b> São carentes de informações, muitas vezes com o mesmo nome do programa.</li> <li>• <b>Ações:</b> Os programas apresentam ações específicas por programa.</li> <li>• <b>Metas:</b> São dados de difícil interpretação, muitas vezes representadas pelo número 1.</li> <li>• <b>Indicadores:</b> Apenas 3 PPAs apresentam indicadores, através de índice atual e índice pretendido.</li> <li>• <b>Regionalização:</b> Apenas o municípios de Pelotas apresentam informações referente a regionalização para a execução dos programas.</li> </ul>	<p>Programas</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Descrição</b> dos programas, no qual identifica a secretaria ou órgão envolvido, área em que serão desenvolvidas as ações;</li> <li>• <b>Objetivos:</b> expressa o que deve ser feito, refletindo as situações a serem alteradas pela implementação de determinado programa, o alcance e o resultado esperado;</li> <li>• <b>Ações:</b> Cada programa poderá ter inúmeras ações dentro da mesma área, com o objetivo de atuar em problemas específicos identificados.</li> <li>• <b>Metas:</b> Forma a operacionalizar as ações, no qual as metas oferecem uma dimensão quantitativa e temporal, sendo elas físicas (em espécies) e financeiras (em valor monetário);</li> <li>• <b>Indicadores:</b> podem ser apresentados através de índices atuais e índices pretendido ao final do PPA. Normalmente é apresentado por valores percentuais, buscando constatar a eficiência; eficácia; efetividade; economicidade e relevância de cada programa em que é apresentado;</li> <li>• <b>Regionalização:</b> É identificação de qual região do município será</li> </ul>



		desenvolvido determinado programa, assim, facilitando o acompanhamento da sociedade às ações previstas nos programas, da mesma forma, servindo de respostas aos anseios sociais por determinada demanda por parte dos órgãos públicos.
--	--	--

Fonte: Elaboração própria a partir de Rio Grande do Sul (2017)

- **PPA como instrumento de prestação de contas à sociedade**

O PPA, além de ser um instrumento de planejamento estratégico, deve ser uma espécie de **portfólio da gestão pública municipal**. O plano tem vigência de quatro anos, portanto, **a cada ano**, o poder público deveria **realizar uma audiência pública**, presencial ou virtual, para **apresentar quais foram suas ações** durante o ano, quais os **resultados alcançados** através da execução das ações previstas nos programas constantes no PPA. Por isso a importância dada a existência aos elementos estruturantes na elaboração do plano. **O plano** tendo **programas com objetivos bem definidos, metas de fácil interpretação para cada ação e indicadores**, no final de cada ano, a gestão municipal poderia realizar uma **prestação de contas à sociedade** de suas ações. Com isso **aproximando a sociedade à gestão pública** e oportunizando a **participação em decisões**. Além disso, tal “prestação de contas” serviria **para acompanhar os programas e corrigir as ações** inesperadas, fazendo com **que aumente a eficiência e eficácia** dos programas.

- **Apresentação mais atraente a população**

Para dar **maior acessibilidade e visibilidade ao plano**, sua apresentação deveria se dar em um **documento único**, organizado, com linguagem acessível, com imagens, gráficos, para que os membros da sociedade interessados e sem conhecimento técnico, possa **interpretar as ações dos programas**, os objetivos, e os resultados esperados para cada ação.

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

---

2018". Estas situações acabam afastando a sociedade de buscar informações referente às ações dos governos locais, as pretensões para o desenvolvimento local.

Espera-se que este relatório faça com que os gestores municipais, servidores que participam na elaboração e gestão do PPA, reconheçam o Plano Plurianual como um instrumento de planejamento para a gestão pública, reconheça importância dos elementos estruturantes que compõem o plano, e utilize para apresentar suas ações anuais à sociedade, aproximando e prestando contas do trabalho executado pela prefeitura durante aquele período.

---

# Referencial Bibliográfico

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Programa de Apoio à Elaboração e Implementação dos PPAs Municipais - 2014-2017 - Agendas de Desenvolvimento Territorial. 2013. Disponível em: [https://bibliotecadigital.seplan.planejamento.gov.br/bitstream/handle/iditem/398/ADT\\_Guia\\_Ei\\_ab\\_PPA\\_Municipal.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://bibliotecadigital.seplan.planejamento.gov.br/bitstream/handle/iditem/398/ADT_Guia_Ei_ab_PPA_Municipal.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Acesso em: 18/01/2021.

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

\_\_\_\_\_. **Constituição** (1988). **Constituição** da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado **Federal**: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em 20/12/2020.

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

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

HUERTAS, Franco. Entrevista com Carlos Matus: o método PES. In: **Entrevista com Carlos Matus: o método Pes**. 1996. p. 139-139. Disponível em: <https://pesquisa.bvsalud.org/portal/resource/pt/lil-407164>. Acesso em: 18/05/2021  
IBGE em 2017

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

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICAS. Brasil/Rio Grande do Sul/ Pelotas/ Panorama. – disponível em < <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/pelotas/panorama> Acesso em 15 de fevereiro de 2021.

LIMA, Luciana Leite et al. Plano Plurianual como proxy para medir capacidades estatais: um estudo sobre o planejamento governamental nos municípios da região metropolitana de Porto Alegre. **urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 12, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/urbe/a/CwpGKTJVDkbJJp8SWqSfVsn/?lang=pt>. Acesso em: 18/03/2021

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

---

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

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

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

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

RIO GRANDE DO SUL. Elaboração de Planos Plurianuais Municipais (PPAs) – 2018-2021. Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. Departamento de Planejamento Governamental. Porto Alegre: Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2017. Disponível em: <https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201708/14153345-ebook-completo.pdf>. Acesso em: 22/02/2021