

# **Análise dos Planos Plurianuais dos Municípios do Vale do Rio Pardo**

Aluno: Rodrigo Duarte Quadros

Orientador: Prof. Jeferson Luís Lopes Goularte

## **RESUMO**

Este artigo tem por objetivo identificar, descrever, verificar, discorrer e analisar a priorização da aplicação de recursos públicos nos Planos Plurianuais dos municípios do Vale do Rio Pardo de acordo com a portaria SOF 42/1999. A pesquisa caracteriza-se quanto à natureza aplicada, os objetivos descritivos, a abordagem qualitativa e quantitativa e os procedimentos de levantamento de dados. A revisão teórica apoia-se nos temas Administração Pública, Plano Plurianual, Administração Pública e Planejamento Governamental, trazendo os objetivos e conceitos da Administração Pública e a função do PPA como ferramenta de planejamento. Os objetos de pesquisa são os PPAs dos municípios de Santa Cruz do Sul, Pantano Grande e Rio Pardo, cujo os PPAs per capita são mensurados entre R\$ 13.782,07 e R\$ 15.473,00. Percebe-se que os municípios cumprem com os procedimentos de planejamento dos Planos Plurianuais e existe transparência quanto às características e os objetivos dos documentos, portanto, o planejamento do PPA colabora para a execução das políticas públicas. Conclui-se a priorização de aplicação de recursos nas funções saúde, educação e administração, os municípios seguem os padrões de planejamento e estrutura na elaboração dos PPAs e não há participação social na elaboração dos mesmos.

**Palavras-chave:** Plano Plurianual; Administração Pública; Planejamento Governamental; Recursos Públicos.

## **Analysis of the Multiannual Plans of the Municipalities of Vale do Rio Pardo**

## **ABSTRACT**

This article aims to identify, describe, verify, discuss and analyze the prioritization of the application of public resources in the Pluriannual Plans of the municipalities of Vale do Rio Pardo, according to the decree SOF 42/1999. The research is characterized in terms of the applied nature, the descriptive objectives, the qualitative and quantitative approach and the data collection procedures. The theoretical review is based on the themes Public Administration, Multiannual Plan, Public Administration and Government Planning, bringing the objectives and concepts of Public Administration and the role of the PPA as a planning tool. The research objects are the PPAs of the municipalities of Santa Cruz do Sul, Pantano Grande and Rio Pardo, whose PPAs per capita are measured between R\$ 13.782,07 and R\$ 15.473,00. It is noticed that the municipalities comply with the planning procedures of the Pluriannual Plans and there is transparency regarding the characteristics and objectives of the documents, therefore, the PPA planning collaborates for the execution of public policies. The prioritization of the application of resources in the health, education and administration functions is concluded, the municipalities follow the planning and structure standards in the elaboration of the PPAs and there is no social participation in the elaboration of the same.

**Keywords:** Multiannual Plan; Public Administration; Government Planning; Public Resources.

## 1 INTRODUÇÃO

A estrutura política brasileira é formada por três esferas: União, Estados e Municípios (BRASIL, 1988). Assim sendo, quando se trata de satisfazer o interesse de uma população local, a proximidade entre o município e a população influencia a tomada de decisões. Por isso, os municípios são vistos como os que melhor podem coletar as demandas dos cidadãos.

Os Municípios, nesta estrutura federativa, têm papel de destaque, pois são vistos como os que melhor podem atender às demandas da população, por estarem mais próximos de seus problemas e, supostamente, de suas soluções (GERIGK; CLEMENTE; TAFFAREL, 2011, p. 3).

Desta forma, pode-se assumir que os municípios são a esfera com a maior capacidade de identificar as necessidades de seus cidadãos, cabendo a essa esfera, aplicar os melhores meios para identificar tais necessidades, e assim buscar meios de considerá-las.

Como previsto no Art. 165 da Constituição Federal de 1988, o Plano Plurianual (PPA) é o instrumento que estabelece os objetivos e metas impostos pela Administração Pública Federal, Estadual e Municipal. O primeiro Plano Plurianual (PPA) foi realizado no sistema político brasileiro em 1996/1999, no governo de Fernando Henrique Cardoso. Os investimentos, obras e políticas públicas estão previstos nesta lei. Assim, é dito que:

A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de relação continuada (BRASIL, 1988, Art. 165).

É importante destacar que o planejamento governamental elaborado no Plano Plurianual (PPA) tem a duração de quatro anos, assim a cada ano deve ser feita uma reavaliação do plano, para evitar uma descontinuidade governamental. Segundo Procopiuck (2007, p. 8), “a defasagem de um exercício entre o mandato e a vigência do PPA privilegia a continuidade das políticas públicas e serve como período de transição entre a orientação do mandatário anterior e a do atual”.

Neste contexto de planejamento governamental, De Toni (2016, p. 1) discorre que “o planejamento não existe até ser implementado. Esse é o momento de fazer, de tomar decisões, de finalmente agir sobre a realidade concreta. É quando tudo se decide e por isso, do ponto de vista do impacto do plano, é a fase mais importante”. Além disso, o autor apontou a estrutura política brasileira como não efetiva na questão do planejamento, apontando-a como excessivamente fragmentada, ou seja, é notável que “o desenho organizacional federal responsável pelos sistemas de planejamento não é eficiente. Há fragmentação institucional que divide a atenção entre o foco na estratégia e o foco em temas gerenciais e operacionais” (DE TONI, 2021, p. 56).

Em 2012, o Governo Federal adotou uma nova metodologia de planejamento governamental, incluindo novos métodos que foram inseridos para o planejamento do

Plano Plurianual (PPA). Nota-se que essa nova maneira de pensar e planejar a gestão governamental tem como meta dar mais clareza e objetividade à abordagem dos grandes problemas, programas e objetivos a serem priorizados (BRASIL, 2013).

Ademais, no ano de 2013 foi lançado o Programa de Apoio à Elaboração e Implementação dos PPAs Municipais (2014 – 2017) para auxiliar na elaboração dos PPAs posteriores aos métodos adotados no ano de 2012. Esse programa se propõe a contribuir como um “roteiro” para os técnicos e gestores das secretarias municipais de planejamento com a finalidade de orientar e acompanhar a elaboração dos PPAs municipais” (BRASIL, 2013, p. 9). Uma das justificativas para essas novas medidas é a facilitação em relação a abordagem de problemas que merecem prioridade, o que torna a forma de se lidar mais objetiva, resultado de uma gestão mais específica (BRASIL, 2013).

A Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964 é responsável por instituir a base legal da Contabilidade Pública Brasileira, a mesma torna obrigatória uma padronização dos procedimentos contábeis, auxiliando na qualidade do controle e transparência de recursos, ou seja, a lei visa:

[...] controlar as informações das despesas correntes e de capital da União, dos Estados e Municípios, por meio de instrumentos de planejamento, especificados em leis, como o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a lei de valores das receitas previstas e das despesas fixadas em verbas, denominada Lei Orçamentária Anual (LOA) (QUEIROZ et al., 2012, p. 3).

No que se refere a legislação, a despesa pública foi organizada na Portaria SOF 42/1999 de forma que atualiza a discriminação da despesa pública por funções e também estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade e operações especiais. Tais conceitos são utilizados pela gestão financeira elaborada no Plano Plurianual (BRASIL, 1999). Tendo em vista a nova legislação impactar na elaboração do PPA, este artigo buscou analisar os PPAs elaborado após o Programa de Apoio à Elaboração e Implementação dos PPAs Municipais, ou seja, no período de 2018 a 2021, tal análise mostrou-se necessária pois um dos objetivos após a elaboração e mudanças do programa, foi da clareza em relação ao princípio da transparência.

Com isso, como fonte de pesquisa, foram selecionados os PPAs dos três municípios brasileiros localizados no Rio Grande do Sul, mais especificamente na região do Vale do Rio Pardo, conformado por vinte e três municípios que somam um total de 438.800 habitantes e uma área demográfica de 13.173,5 km<sup>2</sup>. Os municípios selecionados são: Pantano Grande, Santa Cruz do Sul e Rio Pardo. Originalmente, esses três municípios faziam parte do município de Rio Pardo, sendo que Santa Cruz do Sul se emancipou em 1878 e Pantano Grande emancipou-se em 1987 (RIO GRANDE DO SUL, 2020).

Em relação as características dos três municípios, é importante destacar que Pantano Grande é um município com área demográfica de 841,2 km<sup>2</sup>, onde habita uma população de 10.208 habitantes, com uma densidade demográfica de 12,1 hab/km<sup>2</sup>, com orçamento anual de R\$ 346.217,01 (mil) e *per capita* de R\$ 37.352,14. Por outro lado, Santa Cruz do Sul tem uma área demográfica de 733,409 km<sup>2</sup>, população de 131.365 habitantes e uma densidade demográfica de 180,4 hab/km<sup>2</sup>, o orçamento anual da cidade é de R\$ 9.485.198.310,00 (mil) e *per capita* de R\$ 73.286,09. E, por fim, Rio Pardo, o município mais velho dos três, estabelecido em 1809, é formado por uma área demográfica de 2.051,1 km<sup>2</sup>,

população de 38.043 habitantes, tendo uma densidade demográfica de 18,5 hab/km<sup>2</sup>, orçamento anual de R\$ 933.339,54 (mil) e *per capita* de R\$ 24.379,36 (RIO GRANDE DO SUL, 2020).

Neste contexto, a pesquisa tem a seguinte questão: Como são priorizados os recursos nos planos plurianuais dos municípios Pantano Grande, Santa Cruz do Sul e Rio Pardo, do Vale do Rio Pardo, considerando as funções da Portaria SOF 42/1999?

Desse modo, o presente estudo tem como objetivo geral analisar a priorização nos recursos nos PPAs dos municípios Pantano Grande, Santa Cruz do Sul e Rio Pardo, do vale do Rio Pardo. No que se refere aos objetivos específicos, nota-se a necessidade de explorar sobre os recursos apresentados nos PPAs; assim como verificar e descrever a aplicação dos recursos dos PPAs.

Por fim, a justificativa desta pesquisa baseia-se na importância do papel do cidadão na esfera municipal, devido a sua aproximação com as questões do município, o que traz a possibilidade de facilitar a identificação de problemas. Desta forma, conforme destaca Marinho (2015, p. 3) que “essa maior proximidade dos gestores com a população tenderia ainda a tornar o gasto mais eficaz”, o que levaria os gastos públicos a serem melhor aplicados, ou seja, a proximidade entre município e necessidades dos munícipes colabora para resultados benéficos.

Considera-se que a análise destes PPAs tem relevância, visto que embora a transparência e clareza sejam princípios da Administração Pública, nem sempre estes documentos possuem uma linguagem acessível para o público; assim, o grau de informação necessário para entender o documento faz com que o principal interessado, o cidadão, não consiga compreender o que foi planejado (QUEIROZ et al., 2012, p. 9).

O Plano Plurianual é um instrumento que tem o objetivo de promover o desenvolvimento pelo Poder Público. A partir do Decreto nº 2.829, de 28 de outubro de 1998, e da Portaria MOG nº 42, de 14 de abril de 1999, que constituem o PPA 2000-2003, entende-se que embora ainda não fosse um modelo definitivo, a reforma traria grandes avanços na elaboração do PPA do Setor Público, e que com base nas determinações destes instrumentos serão reconhecidos como fundamentais para transformar e modernizar o planejamento governamental (GARCIA, 2000).

A Lei nº 10.933, de 11 de agosto de 2004 instituiu o PPA 2004-2007, elaborado a partir de uma base estratégica de quatro anos, tendo como referência o Programa de Governo. A orientação deste PPA visa orientar a Administração Pública em um nível mais estratégico, com forte capacidade gerencial para assegurar a implementação de um projeto nacional de desenvolvimento e organizar, com forte capacidade gerencial, a coordenação da gestão governamental (ALVES, 2007, p. 38).

Nesse entendimento, o Plano Plurianual apresenta os interesses sociais como também avalia os programas de governo, conferindo se eles foram criados para a solução de problemas sociais (GUSSO, 2009; SLOMSKY, 2013).

Para De Toni (2021) após a execução de sete Planos Plurianuais até o ano de 2018, o legado dos PPAs é produtivo, porém pouco efetivo com relação às mudanças no pensamento estratégico. Analisa-se no primeiro PPA realizado nos anos de 1996 a 1999 uma priorização de recursos considerada frágil, falta de elementos centrais como o programa de desestatização, a reforma da previdência e a própria agenda da política econômica, de acordo com o depoimento de um o depoimento de um técnico que participou da elaboração. No segundo PPA 2000/2003, “Avança Brasil”, notou-se traços em comum com o primeiro Plano Plurianual. No PPA de 2004/2007, o primeiro do Presidente Lula, o “Brasil de Todos”, apresentou um projeto de desenvolvimento

nacional com o objetivo de desenvolver o país, porém ainda com problemas relacionados a objetivo, foco e hierarquia de prioridades (DE TONI, 2021).

No Plano Plurianual 2012/2015, no governo de Dilma Rousseff, nota-se a participação social de forma mais realista, através do “fórum interconselhos”, que definiu agendas prioritárias para acompanhamento, essa iniciativa foi premiada na ONU através do *United Nations Public Service Awards* (UNPSA). Já no PPA 2016/2019, o número de metas e objetivos foram reduzidos, a Secretaria de Planejamento e Investimento Estratégico do Ministério do Planejamento foi fundida com a assessoria econômica. O Decreto nº 9.203/2017, colabora na política de governança para a Administração Pública federal, buscando regulamentar o Art. 165 da Constituição Federal de 1988. Percebe-se, portanto, que o PPA ainda está em um processo de aperfeiçoamento, modificação e adaptação nas mudanças governamentais. É necessário um planejamento correto para estabelecer metas e objetivos estrategicamente para durante a gestão seja possível o desenvolvimento público, caso contrário, continuará apresentando problemas.

Em suma, De Toni (2021, p. 46) que “os protocolos utilizados na elaboração dos PPAs obedecem a normas rígidas, pouco flexíveis, o timing de tomada de decisão é longo, considerando o debate e aprovação pelo Congresso Nacional”. O autor contribui dizendo que há um número elevado de atores envolvidos, “o que diminui a governabilidade e aumenta os custos de negociação” (DE TONI, 2021, p.46) além de “o grau de institucionalização e formalização é alto, as restrições legais são altas (marco regulatório), a rigidez burocrática é determinante (carreiras especializadas e instituições hierarquizadas comandam processo)” (DE TONI, 2021, p.46). Ou seja, os municípios podem estar sofrendo com o excesso de leis e normas, a burocracia afeta a construção de um documento como o PPA, que tem o objetivo de tornar as coisas mais rápidas (DE TONI, 2021).

Ressalta-se, portanto, a importância desta pesquisa devido ao Plano Plurianual ser o instrumento que estabelece os objetivos e metas impostos pela Administração Municipal. Sendo assim, o presente estudo contribui para a informação dos moradores e cidadãos interessados no investimento da Administração Pública destes municípios.

## **2 REVISÃO DA LITERATURA**

No referencial teórico são desenvolvidos os temas Administração Pública e Plano Plurianual, Administração Pública e Planejamento Governamental Municipal.

### **2.1 Administração Pública e Plano Plurianual**

O conceito de Administração Pública é amplo e difícil de ser categorizado de forma definitiva, porém pode-se dizer que em todas as definições, a Administração Pública tem o objetivo de prestar serviços ao cidadão. Sabe-se que, no Setor Público as tomadas de decisões têm um peso considerável, devido a tanto a Administração Pública direta como a indireta terem normas e procedimentos a se seguir, deve-se considerar que a Administração Pública precisa de um planejamento, o que facilita a tomada de decisões, para que assim os projetos possam fluir com maior agilidade e qualidade. Assim sendo com um bom planejamento, a aplicação de recursos e as prioridades de um governo podem trazer resultados mais satisfatórios. No que se refere a Administração Pública é importante destacar que:

Em seu sentido mais abrangente, a expressão Administração Pública designa o conjunto das atividades diretamente destinadas à execução das tarefas ou incumbências consideradas de interesse público ou comum, numa coletividade ou numa organização estatal (BOBBIO, 1998, p.10).

A Administração Pública brasileira tem dificuldade de aplicar, um desenvolvimento estratégico, devido sua estrutura burocrática e hierárquica, De Toni (2016, p. 4) diz que “a rigidez burocrática na Administração Pública, aliada à inflexibilidade dos marcos jurídicos e regulatórios, torna a gestão da mudança para adaptar a instituição a uma nova estratégia um processo lento e penoso.” Tal reflexão contraria o objetivo principal da Administração Pública, uma vez que no Setor Público:

O planejamento tem como objetivo precípua indicar a melhor estratégia de alocação racional dos recursos disponíveis (humanos, financeiros, capital social), com vistas ao desenvolvimento em todos os níveis de governo (nacional ou subnacional), quer seja no plano econômico, quer seja no social, quer seja no político. Desenvolvimento, portanto, é o eixo gravitacional das ações de planejamento (MARINHO; JORGE, 2015, p. 4).

Nesse sentido, o PPA é entendido como uma ferramenta designada para a Administração Pública, diretamente ligado ao planejamento e gestão, mas por outro lado sofre o impacto de uma estrutura burocrática que dificulta o planejamento estratégico. É importante destacar que o Plano Plurianual (PPA) é um recurso do Planejamento Governamental, tendo como função estabelecer os objetivos, metas e diretrizes para a despesa de capital, tal afirmação ressalta a importância do planejamento, visto que:

Um sistema de planejamento, em suma, é a única coisa capaz de superar a situação fragmentada e competitiva que hoje se observa dentro dos governos, permitindo uma convivência organicamente articulada e cooperativa, seja entre ministérios, órgãos e instâncias federativas, seja entre dirigentes políticos, burocracia pública e a própria sociedade civil organizada (CARDOSO JUNIOR, 2015, p. 20).

Por isso, o planejamento governamental tem que superar essa estrutura burocrática para atender as necessidades da sociedade, uma vez que o projeto de lei do Plano Plurianual é de responsabilidade do Poder Executivo, assim como de todos os órgãos da Administração Pública. Esse programa deve ser desenvolvido e executado em conjunto a um mandato político, assim é necessário que seja contado a execução do projeto a partir do exercício financeiro que segue a posse do político responsável. Como destaca Slomski (2013, p. 29) “é a transformação, em lei, dos ideais políticos divulgados durante a campanha eleitoral, salientando os interesses sociais”.

Ademais, após as novas metodologias adotadas em 2012, o PPA deve ser produzido através de um planejamento estratégico. Tendo em vista que o planejamento é uma característica necessária e importante para a Administração Pública, logo o Plano Plurianual (PPA) é um recurso de planejamento que auxilia a gestão dos recursos públicos, além de ser estabelecido para realizar esta função. Por exemplo, no Art. 165 da Constituição Federal de 1988, o Plano Plurianual é definido como uma medida estabelecida pelas leis de iniciativa do Poder Executivo, que estabelece as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública federal (BRASIL 1988). Nota-se, portanto, que o PPA possui extrema importância para o

desenvolvimento dos municípios, não podendo ser um documento dificultoso para que se possa colocar em prática:

[...] o PPA não pode ser apenas um documento burocrático, para cumprir apenas um requisito legal ou uma imposição dos órgãos de controle [...] O PPA é o documento que formaliza o planejamento do município. Neste sentido, ele deve deixar clara a relação entre metas e objetivos e os recursos disponíveis, não só financeiros, mas humanos, materiais, etc. (BRASIL, 2013).

É de salientar que o Art. 1º da Portaria SOF 42/1999 dispõe sobre funções, uma vez que a função indica a área do Setor Público para qual será destinado um recurso ou programa. Assim, compreende-se que “como função, deve-se entender-se o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público” (BRASIL, 1999, p. 1). As funções podem ser compostas por uma ou mais subfunções, sendo que “a subfunção representa uma partição da função, visando a agregar determinado subconjunto de despesa do setor público” (BRASIL, 1999, p. 1).

Sabe-se que o Setor Público tem o objetivo de prestar serviços ao cidadão, assim é comum deparar-se com programas de governo como alternativa para prestar estes serviços. Tal afirmação confirma-se no Art. 2º da Portaria SOF 42/1999 que discrimina o conceito de programa, destacando que programas de Governo são “o instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurado por indicadores estabelecidos no plano plurianual” (BRASIL, 1999, p. 1). Por certo, os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição Federal serão elaborados em consonância com o Plano Plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional (BRASIL, 1999).

Em relação aos Programas de Governo, esses são executados por meio de Projeto, Atividade e Operações Especiais que também estão definidos na Portaria SOF 42/1999:

Projeto, um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de governo.

Atividade, um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de governo.

Operações Especiais, as despesas que não contribuem para a manutenção das ações de governo, das quais não resulta um produto, e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços (BRASIL, 1999, p. 2).

O Plano Plurianual (PPA) é o instrumento que a Secretaria de Planejamentos e Investimentos Estratégicos (SPI) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (atual Ministério da Economia) atua como um avaliador e fiscalizador de programas, confirmando se os princípios do Setor Público estão sendo seguidos e se possuem objetivos e metas que visam a solução de problemas da sociedade. Logo, o método de avaliação do PPA traz mais transparência aos programas, assim como o torna mais acessível a todos os interessados (CALMON; GUSSO, 2009).

Entretanto, a promessa de participação popular e transparência em relação aos programas é de grande peso, já que o princípio da transparência compõe um dos

cincos princípios da Administração Pública. Segundo Soares e Assunção (2015, p. 3) “um modelo efetivo de Estado de direito não pode funcionar sem um correto desenvolvimento do sistema democrático no qual existam procedimentos de comunicação e de relação entre o legislador e o legislado com transparência”.

Em suma, é notável a necessidade de apoiar-se ao princípio da transparência da Administração Pública para que seja possível o desenvolvimento de um Plano Plurianual que tenha resultados benéficos para a população. Nesta seção, portanto, foram discutidos os tipos de Administração Pública, seus princípios, definições e metas. Assim como, a administração ter o objetivo de prestar serviços ao público, com planejamento, além da estrutura do Plano Plurianual, que deve ser executado para atingir os objetivos e metas, o que ressalta a importância do PPA para o funcionamento da Administração Pública.

## **2.2 Administração Pública e Planejamento Governamental Municipal**

A Administração Pública municipal, também existe para satisfazer as demandas da sociedade local. Foi discutido anteriormente que a esfera municipal, por ser mais próxima da população, pode ter mais facilidade em se aproximar das necessidades da população, o que poderia tornar sua gestão mais eficiente. Santos (2008) diz que quanto mais próximo, mais facilidade se teria para identificar o interesse local. Porém, também deve se levar em conta, que quanto maior o município, maior sua autonomia, o que interfere em sua capacidade financeira, isso influi na capacidade de investimento no interesse local.

Buarque (1999) entende planejamento local e municipal como a aplicação para subespaços de pequena escala dos métodos e das técnicas consagrados na teoria e na prática do planejamento governamental. Como por exemplo, Soares et al. (2010) analisou a interação estratégica dos municípios de Santa Catarina, em relação a aplicação de gastos e serviços em saúde, o intuito era apontar alguma relação entre o investimento em saúde dos municípios em relação a outros. Através da teoria dos lugares centrais, foi apontado que municípios periféricos usufruem de serviços exclusivos de municípios centrais, o que permite que os municípios periféricos possam concentrar seus recursos em serviços de saúde que atingem um número grande da sua população.

A dependência financeira, por outro lado, mostrou-se significativamente positiva em relação às despesas com saúde e atenção básica. Essa relação pode ser explicada considerando-se que a maior dependência faz com que aumente a sujeição do município em relação às políticas estaduais e federais. [...] A partir da teoria dos lugares centrais foi proposta a existência de uma interação vertical entre municípios centrais e periféricos. Pressupõe-se que a interação vertical acontece simultaneamente à interação horizontal, atenuando seu efeito, uma vez que as duas atuam em sentidos opostos (SOARES et al., 2016, p.18).

Corrar, Slomski e Rezende (2005) realizaram uma análise do investimento municipal em políticas públicas e o impacto desse investimento no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), nos municípios do Estado de São Paulo. Para isso foram analisados os municípios que disponibilizaram os dados entre os períodos de 1991 a 2000, foi notada uma influência da Administração Pública municipal com o desenvolvimento do IDH.

[...] os municípios que apresentam maiores investimentos, necessariamente, não estão no *cluster* dos que possuem melhores índices de desenvolvimento humano [...] portanto, a explicação para os municípios que possuem melhores índices de desenvolvimento humano deve-se também a outros fatores que não somente aos investimentos públicos. [...] Consequentemente, os volumes de investimentos pretéritos realizados contribuem para mudança do IDH dos municípios, o que demonstra atributos relevantes para a discriminação dos municípios em grupos, corroborando a hipótese de que se os gestores públicos conhecem os atributos que dão fomento ao desenvolvimento social, estes podem maximizar a gestão social (CORRAR; SLOMSKY; REZENDE, 2005, p. 16).

Assim como na União e nos estados, os municípios têm uma organização política administrativa voltada para a solução de problemas da população, ou seja, a administração e o planejamento fazem parte da estrutura dos municípios para que se possa sanar as demandas de sua população. A Secretaria de Planejamentos e Investimentos Estratégicos (SPI) (2013) do Governo Federal descreve que o Plano Plurianual tem como característica trazer mais transparência à gestão municipal, como também traria mais autonomia para os municípios, e a continuidade de projetos de governo, devido a durabilidade de quatro anos do PPA que pode trazer resultados positivos a população, além de evitar que projetos sejam interrompidos com a troca de governo.

Com o objetivo de contribuir com os municípios o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (atual Ministério da Economia) elaborou um relatório técnico do Plano Plurianual 2000-2003, onde aponta as principais mudanças ocorridas nos modelos de administração, ajustes a serem feitos e o que se espera para os futuros governos. Assim destaca-se que entre uma das principais mudanças positivas apontadas foi a promoção da descentralização, integração com estados e municípios e formação de parcerias com o Setor Privado (SILVA; DO ROSÁRIO COSTA, 2002).

É de salientar que para a Administração Pública municipal ser eficiente, os municípios buscam autonomia e poder para que seus programas possam ser executados. É notável que com o Plano Plurianual municipal, os programas teriam uma relação entre estados e municípios, além de buscar a descentralização de recursos, como também a criação de programas ajudaria a alcançar o objetivo de solucionar problemas da população. Para Garcia (2000, p. 24) “os programas serão formulados de modo a promover, sempre que possível, a descentralização, a integração com estados e municípios, e a formação de parcerias com o setor privado”.

Dessa forma, planos com as características do PPAM podem tornar-se instrumentos eficazes de controle de despesa e alocação estratégica de recursos a longo prazo, além de mecanismos de apoio à eficiência operacional, por elevarem a necessidade de previsão e, em consequência, definir caminhos e responsabilidades dos dirigentes ao prepararem seus programas (PROCOPIUCK et al., 2007, p.13).

Muitas vezes os municípios necessitam do apoio das esferas superiores para o financiamento de seus programas, isso ocorre porque muitos municípios têm os repasses do governo como único recurso financeiro para a realização de seus interesses. Segundo Veloso (2009) o Plano Plurianual faz parte da política de descentralização do governo federal.

Medeiros (2009) diz que grande parte dos municípios brasileiros vêm enfrentando uma crise financeira. Pode-se dizer que a política de autonomia e descentralização colabora para um aumento desta crise, visto que os municípios

recebem um repasse de obrigações de outras esferas governamentais, enquanto o repasse de verba, não é suficiente para cobri-las.

É de responsabilidade dos municípios atender as demandas de sua população, como prestação de serviços, organização, saúde, educação, entre outros. Conforme Grin e Abrucio (2017) apontam, a minoria dos municípios tem capacidade administrativa para exercer sua autonomia, pois o fato de disporem de mais recursos financeiros e poder político não teve correspondência com a melhoria da gestão.

Como por exemplo ao realizar uma análise de 20 municípios de pequeno porte no Estado de Sergipe, Marinho e Jorge (2015) descrevem a teoria de planejamento municipal e descentralização de recursos como uma medida importante para estabelecer uma qualidade de vida melhor aos brasileiros. Porém, os autores descrevem que, na prática, nem todos os municípios brasileiros estariam em uma situação capaz de lidar com problemas de: saúde, educação, ordenamento do espaço urbano, trânsito e transporte coletivo, entre outros, devido a sua absoluta falta de estrutura administrativa, pessoal qualificado e instrumental apropriado de trabalho.

Destaca-se, portanto, que a participação da sociedade na formulação do Plano Plurianual é um meio de se chegar mais próximo das demandas dos munícipes, o que auxilia na elaboração de Programas de Governo, com o propósito de obter efetividade na solução de problemas. O Plano Plurianual terá um amplo processo participativo, desde a sua fase de elaboração, assim como continuidade ao longo de sua vigência por meio da sua gestão, seu monitoramento e sua avaliação (BRASIL, 2013).

Ao longo deste trabalho, buscou-se disseminar o entendimento sobre como a União, os Estados e os municípios brasileiros estão lidando com a participação popular [...] observou-se que nunca o Brasil deu tanto valor à participação popular no processo de planejamento governamental quanto nos últimos anos, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 (FERREIRA, 2016, p. 12).

Como discutido anteriormente, para que o planejamento governamental seja efetivo é necessário recursos e capacitação, além da participação social. O município necessita de um planejamento eficaz, para que seja capaz de se aproximar de seus cidadãos. Segundo Magalhães e Carraro (2017) a maioria dos municípios não adota a participação social como um dos eixos principais de sua gestão na busca da governabilidade, tal afirmação somente reforça a questão da proximidade da população com a gestão do município para que se obtenha resultados positivos.

Nesta seção, portanto, foi relatada a relação do Plano Plurianual com o Planejamento Governamental Municipal, que conta com uma organização política administrativa voltada para a solução de problemas, além de ser apontada como a mais próxima do público. Nota-se, por fim, que o Plano Plurianual traz melhorias como maior transparência, objetividade, organização e participação, contudo os municípios ainda sofrem com a descentralização e falta de autonomia.

### **3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

O presente estudo caracteriza-se em relação à natureza aplicada, os objetivos descritivos, no que se refere a abordagem qualitativa e quantitativa, e por fim, os procedimentos serão de levantamento de dados, nos Planos Plurianuais de 2018 a 2021 de três municípios localizados no Vale do Rio Pardo no estado Rio Grande do Sul, Pantano Grande, Santa Cruz do Sul e Rio Pardo.

A pesquisa de natureza aplicada é um método científico que tem o objetivo de gerar conhecimento para aplicação prática, dirigidos à solução de problemas específicos, envolvendo verdades e interesses locais (GERHARDT; SILVEIRA, 2009, p. 35). Na pesquisa aplicada as informações são previamente buscadas através de outros estudos, usada para aplicar em uma situação prática, nesta pesquisa, os Planos Plurianuais.

Os objetivos de pesquisa descritiva são realizados com o intuito de descrever as características do fenômeno, o objetivo é esclarecer de maneira abrangente um assunto já pesquisado, com extensa revisão teórica sobre o seu objeto de estudo. A pesquisa descritiva exige do investigador uma série de informações sobre o que deseja pesquisar (GERHARDT; SILVEIRA, 2009, p. 36). Na pesquisa descritiva as informações são utilizadas para descrever o objeto de estudo, nesta investigação, os Programas de Governo nos Planos Plurianuais.

A abordagem qualitativa é composta pela coleta de informações, que objetiva descrever um determinado fenômeno, a abordagem qualitativa exige um amplo estudo do objeto de pesquisa. A pesquisa qualitativa se preocupa com o aprofundamento da compreensão do assunto, preocupa-se, portanto, com aspectos da realidade que não podem ser quantificados, centrando-se na compreensão e explicação da dinâmica das relações sociais (GERHARDT; SILVEIRA, 2009, p. 31). Na abordagem qualitativa da pesquisa é realizada para identificar em que funções a Portaria SOF 42/1999 foi aplicado os recursos dos Planos Plurianuais.

Na pesquisa quantitativa os resultados podem ser quantificados, é utilizada para compreender e enfatizar informações que possam ser mensuradas. É centrada na objetividade, considera que a realidade só pode ser compreendida com base na análise de dados brutos, recolhidos com o auxílio de instrumentos padronizados e neutros (GERHARDT; SILVEIRA, 2009, p. 33). Na abordagem quantitativa da pesquisa é realizada para identificar os valores e percentuais em que foram priorizados os recursos dos Planos Plurianuais. Para Fonseca (2002, p. 20) a utilização conjunta da pesquisa qualitativa e quantitativa permite recolher mais informações do que se poderia conseguir isoladamente.

A pesquisa de levantamento de dados é um tipo de pesquisa que se realiza para a obtenção de dados ou informações sobre características de um grupo de um objeto de pesquisa. Entre as vantagens dos levantamentos, temos o conhecimento direto da realidade, economia e rapidez, os estudos descritivos são os que mais se adéquam ao levantamento de dados (GERHARDT; SILVEIRA, 2009, p. 38). Na pesquisa de levantamento os dados são buscados, neste estudo, nos Planos Plurianuais dos municípios.

A técnica de coleta de dados é a pesquisa documental, através da pesquisa documental, pode-se adquirir fontes confiáveis sem alterações ou interpretações já inseridas, este tipo de fonte pode ser conhecido como “pura”. “A técnica documental vale-se de documentos originais, que ainda não receberam tratamento analítico por nenhum autor. [...] “é uma das técnicas decisivas para a pesquisa em ciências sociais e humanas” (HELDER, 2006, p. 2). O uso de documentos em pesquisa deve ser apreciado e valorizado. A riqueza de informações que extraídas deles justifica seu uso, possibilita o entendimento de objetos cuja compreensão necessita de contextualização histórica e sociocultural (SÁ-SILVA; ALMEIDA; GUINDANI, 2009).

A coleta de dados em relação à Portaria SOF nº 42/1999 foi realizada para identificar as funções, os valores e percentuais na priorização dos recursos nos planos plurianuais dos municípios, conforme demonstrado no Quadro 01:

### Quadro 01 – Priorização dos recursos nos Planos Plurianuais dos municípios

Programa de Governo	Função	Valor	Percentual

Fonte: elaborado pelo autor.

A técnica de análise de dados é a análise interpretativa que une a revisão teórica estudada com a interpretação dos dados, com o objetivo de promover uma definição, explicação ou importância do tema abordado.

Análise interpretativa e crítica. Individual. Procurar associar as ideias expressas pelo autor com outras de conhecimento do estudante, sobre o mesmo tema. A partir daí, fazer uma crítica, do ponto de vista da coerência interna e validade dos argumentos empregados no texto e da profundidade e originalidade dada à análise do problema; realizar uma apreciação pessoal e mesmo emissão de juízo sobre as ideias expostas e defendidas (MARCONI; LAKATOS, 2003, p. 31).

A análise interpretativa é realizada na identificação das funções (Portaria SOF 42/1999) em relação aos valores e percentuais em que foram priorizados os recursos nos Programas de Governo nos Planos Plurianuais.

Na análise de dados foram analisados os Programas de Governo, em quais funções estão sendo aplicados, o valor correspondente a eles e o percentual representado por eles, podendo identificar, verificar e descrever sobre os recursos apresentados nos PPAs e suas aplicações. Assim, considerando neste a alocação dos recursos nos programas de governo dos PPAs.

## 4. APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Nesta seção é realizada a apresentação e discussão dos resultados da pesquisa de acordo com os procedimentos metodológicos adotados.

### 4.1 Recursos dos Planos Plurianuais 2018/2021

Em relação aos recursos do PPAs são analisadas as aplicações dos recursos dos municípios de Santa Cruz do Sul, Pantano Grande e Rio Pardo, os dados foram coletados dos arquivos dos PPAS desses municípios, que estão disponíveis nos sites das prefeituras.

Nota-se no Quadro 02 as informações sobre os municípios, sua população, valor total do Plano Plurianual do ano de 2018 a 2021 e o recurso per capita deste, que é obtido dividindo o valor total do PPA pelo número de moradores.

### Quadro 02 – Informações dos Municípios

Município	População	PPA 2018 a 2021	PPA per Capita
Pantano Grande	10.208	157.951.298,00	15.473,00
Rio Pardo	38.043	478.472.416,00	12.577,00
Santa Cruz do Sul	131.365	1.810.481.953,00	13.782,07

Fonte: Rio Grande do Sul, 2020; Pantano Grande, 2017; Rio Pardo, 2017; Santa Cruz do Sul, 2017.

O Quadro 02 trata de PPA per capita, ou seja, o valor investido por cada município dividido pelo número de habitantes, quanto menor a população do município

maior o recurso investido. O município de Pantano Grande fica em primeiro, com R\$ 15.473,00, o município de Rio Pardo com R\$ 12.577,00, e por último, Santa Cruz do Sul com R\$ 13.782,00.

Os PPAs analisados foram elaborados pela Secretaria de Planejamento de seus municípios, contém um demonstrativo resumido da previsão da receita para o período 2018 a 2021. Os PPAs apresentam o Demonstrativo dos Programas de Governo, Objetivos e Ações de Governo, assim como cada Plano Plurianual analisado tem sua própria Lei Municipal estabelecida, discorrendo sobre suas metas, prioridades, o PPA e suas providências, como é definido no Art. 165 da Constituição Federal de 1988 e no Programa de Apoio à Elaboração dos PPAs Municipais (BRASIL, 1988; BRASIL, 2013).

As análises dos PPAs foram feitas acerca dos valores atribuídos em cada função presente na Portaria SOF 42/1999, buscando identificar, verificar e discorrer sobre quais são as funções que recebem maior e menor recurso por parte dos municípios. Na próxima seção é analisado a aplicação do recurso em cada um dos três municípios para que se possa ter uma compreensão ampla sobre a aplicação dos recursos do Plano Plurianual.

#### 4.2 Programas de Governo dos Planos Plurianuais 2018/2021

São apresentados os valores dos programas de governo dos PPAs dos municípios de Santa Cruz do Sul, seguido por Pantano Grande e por fim Rio Pardo. São destacados e analisados a função no qual os valores dos programas de governo são atribuídos, além do valor aplicado a cada função e o percentual que eles representam no valor total do PPA 2018/2021.

Assim sendo, no Quadro 03 é possível observar, os valores aplicados no município de Santa Cruz do Sul:

**Quadro 03 – Priorização dos recursos no Plano Plurianual de Santa Cruz do Sul**

Programa de Governo	Função	Valor	Percentual da Função
Execução Da Ação Legislativa	Legislativa	59.739.332,00	3,2%
Ações De Apoio Governamental	Essencial à Justiça	14.227.412,00	0,7%
Ações Administrativas	Administração	114.641.869,00	6,2%
Segurança Pública	Segurança Pública	34.056.260,00	1,7%
Ações de Assistência Social	Assistência Social	65.102.624,00	3,5%
Programas de Saúde	Saúde	663.345.587,00	36,6%
Programas de Educação	Educação	430.813.763,00	23,6%
Desenvolvimento Cultural	Cultura	6.314.122,00	0,3%
Ações de Urbanismo	Urbanismo	96.754.551,00	5,3%

Política Habitacional	Habitação	24.319.590,00	1,3%
Saneamento Geral	Saneamento	25.977.998,00	1,3%
Ações de Gestão Ambiental	Gestão Ambiental	21.074.271,00	1,1%
Ações de Agricultura	Agricultura	26.368.563,00	1,4%
Apoio A Indústria	Indústria	678.844,00	0,03
Apoio ao Comércio e Serviços	Comércio e Serviços	20.826.115,00	1,1%
Ações de Apoio ao Transporte	Transporte	103.256.361,00	5,6%
Promoção do Turismo	Desporto e Lazer	3.218.759,00	1,7%
Pagamento de Dívidas e Outros	Encargos Especiais	99.765.932,00	5,4%
Total		1.810.481.953,00	100%

Fonte: Santa Cruz do Sul, 2018/2021.

O Quadro 03 apresenta a aplicação de recursos, as cinco maiores funções do município de Santa Cruz do Sul foram Saúde com 36,6%, Educação com 23,6%, Administração com 6,2%, Transporte com 5,6% e Encargos Especiais com 5,4%, somando um total de 77,6%. Por outro lado, as cinco menores funções do município foram em Indústria 0,03%, Cultura 0,3%, essencial à Justiça 0,7%, Comércio e Serviços com 1,1% e Gestão Ambiental com 1,1%, somando um total de 3,23%.

A função Saúde tem valores mínimos de recursos atribuídos a ela previstos na CF/88, o Art. 198 da Constituição Federal de 1988 diz que “as ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: [...] descentralização [...] atendimento integral [...] participação da comunidade.” (BRASIL, 1988). A Lei Complementar 141 de 2012, define que “os Municípios e o Distrito Federal aplicarão anualmente em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, 15% (quinze por cento) da arrecadação dos impostos” (BRASIL, 2012).

Destaca-se, portanto, que o município de Santa Cruz do Sul cumpriu com este requerimento, investindo um total de 36,6% e tornando a função Saúde a que mais recebeu recurso no seu PPA.

A função Educação tem valores mínimos de recursos atribuídos, como previstos na CF/88, em respeito à função Educação:

A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (BRASIL, 1988).

Salienta-se que a Educação foi a segunda função com maior recurso do município, não cumprindo com a lei e atingindo 23,6% do total no planejamento do PPA.

Verifica-se no planejamento da elaboração do PPA, que as prioridades, objetivos e metas devem estar disponíveis na lei do Plano Plurianual, essas informações foram expostas na Lei nº 7.850, de 05 de Outubro de 2017 (SANTA CRUZ DO SUL 2017; BRASIL, 2013). No Art. 2 da Lei Municipal, foram apontadas doze diretrizes por parte do município, que se referem a trinta e sete objetivos apontados no Art. 4. Logo, é previsto no Art. 3 da Lei Municipal que deverá haver aplicação de recursos em onze eixos de investimento, que por sua vez, correspondem às dezoito funções representadas no Quadro 03. Para Calmon e Gusso (2009), a importância do planejamento premeditado por parte do município é necessária. Pode-se concluir que em relação ao planejamento e transparência, o município de Santa Cruz do Sul cumpriu com o propósito da medida do Plano.

Tendo em vista que aplicação de recursos as funções às quais estes recursos foram atribuídos são similares as do previsto pelo município no Documento Demonstrativo resumido da previsão da receita para o período 2018 a 2021. Percebe-se que essa similaridade coopera com a visão de Procopiuk (2007) sobre a continuidade de políticas públicas entre transições de mandatos, controle de despesas e alocação de recursos.

É importante destacar que não foi evidenciado no documento legal do PPA do município de Santa Cruz do Sul nenhum conselho representado por participação social. É notável que a participação social na elaboração do PPA é uma forma eficiente de corresponder a população (BRASIL, 2013). Segundo Ferreira (2016) a participação social aumentou nos PPAs federais, assim como corroboram Magalhães e Carraro (2017) quando destacam que os PPAs municipais, em sua maioria, não costumam aderir a participação social na formulação do PPA. Desse modo, é possível perceber que a participação social é necessária na criação do PPA.

O número de objetivos e metas do município de Santa Cruz do Sul, portanto, levando em conta o elevado número de funções investidas e a quantidade de programas executados no período 2018 a 2021, observou-se que há uma flexibilização na área de aplicação de recursos públicos. Todavia, essa flexibilização é limitada quando se trata de quantidade de recurso, pois mais de 60% dos recursos estão aplicados em Saúde e Educação, que tem valores mínimos atribuídos a elas por lei.

No Quadro 04 são apresentados os valores dos programas de governo do município de Pantano Grande, a função a qual são atribuídos, o valor aplicado a cada função e o percentual que elas representam no valor total do PPA.

**Quadro 04 – Priorização dos recursos no Plano Plurianual de Pantano Grande**

<b>Programa de Governo</b>	<b>Função</b>	<b>Valor</b>	<b>Percentual</b>
Gestão Legislativa	Legislativa	8.050.000,00	5,0%
Apoio Administrativo	Administração	18.944.781,00	11,9%
Segurança Pública	Segurança Pública	122.000,00	0,7%
Assistência Social Geral	Assistência Social	6.646.976,00	4,2%

Previdência aos Servidores Públicos Municipais	Previdência Social	29.899.200,00	18,9%
Saúde Para Todos	Saúde	26.600.032,00	16,8%
Programas Educacionais	Educação	42.121.645,00	26,6%
Cultura e o Cidadão	Cultura	1.232.500,00	0,7%
Planejamento Urbano	Urbanismo	8.386.267,00	5,3%
Programas Habitacionais	Habitação	19.346,00	0,1%
Saneamento Básico	Saneamento	1.380.300,00	0,8%
Gestão Ambiental	Gestão Ambiental	391.650,00	0,2%
Apoio a Agricultura	Agricultura	3.761.330,00	2,3%
Promoção Industrial	Indústria	38.000,00	0,02%
Promoção do Comércio	Comércio e Serviços	541.900,00	0,3%
Telefonia Rural e Imagem de TV	Comunicações	32.900,00	0,02%
Planejamento Urbano	Energia	2.189.000,00	1,3%
Estradas Municipais	Transporte	4.720.150,00	2,9%
Lazer Comunitário	Desporto e Lazer	668.076,00	0,4%
Operações Especiais	Encargos especiais	2,229,590,00	1,4%
Total		158.149.462,00	100%

Fonte: Pantano Grande, 2018/2021.

O Quadro 04 apresenta as funções que receberam os cinco maiores recursos no município de Pantano Grande, a Educação inicia com 26,6%, seguida pela Previdência Social com 18,9%, Saúde com 16,8%, Administração com 11,9% e Urbanismo com 5,3%, somando um total de 79,5% de todo o PPA.

Em contrapartida, as funções que receberam os cinco menores recursos atribuídos foram Comunicação com 0,02%, Indústria com 0,02%, Gestão Ambiental com 0,2%, Comércio e Serviços com 0,3% e Desporto e Lazer com 0,4%, somando um total de 0,9% do valor total do PPA.

O município de Pantano Grande investiu 26,6% em Educação, respeitando o Art. 212 CF/88, e investiu 16,8% em Saúde, cumprindo com o Art. 198 CF/88 e da Lei Complementar 141/12.

Na Lei Municipal nº 616, de 01 de dezembro de 2017 de Pantano Grande estão indicados, através de anexos, os objetivos, as metas, os programas e as ações do município para o período 2018 a 2021. As previsões são similares aos valores arrecadados e aplicados a cada função, houve aplicação de recursos em vinte funções

diferentes, sendo nove delas representam um recurso inferior a 1%. Ao longo do artigo pode-se ver diferentes entendimentos sobre aplicação de recursos, é importante ressaltar que a objetividade é uma meta do PPA, tal afirmação explica o motivo de algumas funções receberem mais atenção e recursos (BRASIL, 2013). Por outro lado, De Toni (2021) aponta a priorização de recursos como frágil. Ademais, conforme destaca Grin e Abrucio (2017) a independência financeira dos municípios, quando alcançada, aumenta a eficiência em suprir as necessidades de sua população, já que ao obter mais recursos aumentaria a qualidade até de sua administração. Assim, concluiu-se a análise do PPA do município de Pantano Grande.

A seguir, no Quadro 05 serão apresentados os valores dos programas de governo do município de Rio Pardo, a função a qual são atribuídos, o valor aplicado a cada função e o percentual que elas representam no valor total do PPA.

**Quadro 05 – Priorização dos recursos no Plano Plurianual de Rio Pardo**

<b>Programa de Governo</b>	<b>Função</b>	<b>Valor</b>	<b>Percentual</b>
Execução da Ação Legislativa	Legislativa	16.173.116,00	3,1%
Ações de Apoio Administrativo	Administração	34.434.275,00	6,6%
Gestão do SUAS	Assistência Social	7.109.395,00	1,3%
Assistência à Saúde da População	Saúde	185.350.641,00	36,1%
Geração de Trabalho e Renda	Trabalho	22.141,00	0,02%
Atendimento da Educação ao Município	Educação	114.131.193,00	25,3%
Promoção do Turismo	Cultura	7.938.442,00	1,5%
Serviços de Trânsito	Urbanismo	48.170.921,00	9,4%
Proteção ao Meio Ambiente	Gestão Ambiental	11.308.088,00	2,1%
Promoção, Defesa e Controle Animal	Agricultura	3.029.165,00	0,5%
Apoio ao Comércio.	Comércio e Serviços	2.312.152,00	0,2%
Estrada Melhor Para Todos	Transporte	15.999.100,00	3,1%
Desporto e Lazer	Desporto e Lazer	2.877.574,00	0,5%
Operacoes Especiais	Encargos Especiais	53.001.213,00	10,3%
<b>Total</b>		<b>501.857.416,00</b>	<b>100%</b>

Fonte: Rio Pardo, 2018/2021.

O Quadro 05 apresenta os recursos do município de Rio Pardo, as cinco funções que mais receberam recursos foram: Saúde com 36,1%, Educação com 25,3%, Encargos Especiais com 10,3%, Urbanismo com 9,4% e Administração com 6,6%, a soma total dessas funções representam 87,8% do valor total do PPA.

As funções que receberam o menor recursos do município foram: Trabalho com 0,02%, Comércio e Serviços com 0,2%, Agricultura com 0,5%, Desporto e Lazer com 0,5% e Cultura com 1,5%, o total é de 2,57% de recurso.

É de salientar que a função Saúde foi a que mais recebeu recurso no município de Rio Pardo, com um total de 36,1%, cumprindo com a proposta do Art. 198 da CF/88. Em relação a função Educação foi a segunda com maior recurso recebido pelo município, com um total de 25,3%, atingindo valor mínimo de 25% atribuído pelo Art. 212 da CF/88.

Na Lei Municipal nº 2.206 de 11 de Agosto de 2017 de Rio Pardo, estão disponíveis os objetivos e montantes de recursos aplicados a eles disponíveis em anexos, as metas, objetivos e ações dos programas, estão disponíveis em anexos representadas pela Lei de Diretrizes Orçamentária. O Demonstrativo de Previsão de Valores está disponível em anexo, as funções e os programas previstos pelo município receberam a aplicação de recursos prevista.

Como previsto em Lei, foi possível verificar o valor gasto em cada programa realizado, as ações desses programas, as funções a qual o programa foi atribuído, o órgão responsável e a variação dos valores em cada ano do PPA.

Embora todos os municípios tenham sido transparentes com relação aos seus gastos, cada PPA analisado tem seu próprio modelo, o que pode tornar o processo de análise dificultoso, o que talvez impeça o cidadão comum de compreender (QUEIROZ et al., 2012).

Ao criticar a rigidez burocrática do planejamento administrativo brasileiro, De Toni (2016), aponta a atribuição de valores mínimos de investimento uma hierarquia entre a esfera da União, Estado e Município. Conforme Soares (2016) aponta, a dependência financeira como um ponto positivo, somente quando aumenta a aplicações de recursos em Saúde, ou Atenção Básica.

A seguir é feita uma síntese das comparações da prioridade dos municípios pesquisados. Pode-se perceber que as prioridades de recursos dos três municípios são similares, visto que ao destacar os cinco maiores percentuais de prioridades dos municípios, eles se repetem na maioria das vezes.

Saúde, Educação e Administração estão presentes entre as cinco funções com maior prioridade nos três municípios. O Urbanismo está entre os cinco maiores percentuais de recurso nos municípios de Pantano Grande e Rio Pardo e Encargos Especiais também aparece entre os cinco maiores percentuais nos municípios de Rio Pardo e Santa Cruz do Sul. Transporte é a quarta função com maior recurso no município de Santa Cruz do Sul e Previdência Social é a quarta função com maior recurso no município de Pantano Grande.

Nota-se, portanto, que a função Saúde é a que recebe maior prioridade, ficando em primeiro lugar, e representando mais de 36% nos municípios de Santa Cruz do Sul e Rio Pardo. O planejamento dos PPAs foram elaborados de acordo com Art. 165 da CF/88 e seguiu os procedimentos apontados pelo Programa de Apoio à Elaboração e Implementação dos PPAs Municipais e obtiveram resultados próximos aos demonstrativos de previsão, ou seja, os municípios estão buscando alcançar os objetivos de seus planejamentos. Além disso, todos os municípios cumpriram com o Princípio da Transparência, divulgaram a prestação de contas, receitas tributárias,

objetivos dos programas e os valores atribuídos a eles, os objetivos das ações e os valores atribuídos a eles. Quanto à participação social, nenhuma das leis municipais referentes aos PPAs indicou uma política pública ou programa derivado de algum conselho representado por moradores.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Este artigo nos permitiu analisar e discorrer sobre os recursos apresentados nos Planos Plurianuais analisados, percebeu-se que a apresentação de recursos dos municípios está presente nas leis municipais que dispõem sobre o PPA 2018/2021. Foi possível verificar e descrever sobre a aplicação dos recursos nos PPAs analisados, a elaboração da tabela com a aplicação de recursos em todas as funções da Portaria SOF 42/1999 que estão presentes no PPA, observou-se que a aplicação de recursos desses municipais são similares e que as funções com maior e menor recurso são as mesmas nos três municípios.

Este estudo cumpriu com o objetivo de analisar a priorização dos recursos nos municípios de Pantano Grande, Rio Pardo e Santa Cruz do Sul, as funções de Saúde, Educação, Administração, Urbanismo, Encargos Especiais, Transporte E Previdência Social são a principal priorização dos três municípios. Tendo em vista que o PPA é a ferramenta da Administração Pública designada para a aplicação do planejamento estratégico e que deve ser usado para direcionar a aplicação de recursos de forma objetiva e eficiente. Logo na Administração Pública Municipal, o PPA deve ser elaborado utilizando a aproximação da população para a alocação de recursos em programas e políticas públicas.

É notável que a esfera municipal é a mais próxima da população sendo a forma de identificação mais precisa em relação às necessidades dos munícipes, ou seja, com a contribuição para a formulação de políticas públicas, o planejamento estratégico aplicado à elaboração do PPA pode direcionar os recursos de forma mais objetiva, o que irá contribuir para a execução de políticas públicas.

No presente estudo percebeu-se que a aplicação de recursos dos municípios corresponde às suas estimativas previstas, ao terem atingido o esperado em suas previsões e cumprido com o orçamento disponível. A realização da análise desses PPAs disponibiliza uma tabela com todos os programas realizados pelos municípios durante quatro anos, além da leitura da presente pesquisa esclarecer acerca das intenções da implementação do PPA. Esta pesquisa conta com quadros que representam os valores aplicados nos PPAs, e sínteses construídas com os valores. A síntese das análises de cada PPA, possibilitou descobrir e indicar os maiores e menores recursos de cada município, além de ter sido realizada uma análise dos maiores recursos nas funções em comum entre os municípios.

Nos documentos acessados não evidenciou-se conselhos de políticas públicas e participação social por parte de nenhum dos municípios, a participação social na formulação de programas de governo ou políticas públicas não está presente em nenhum dos municípios analisados conforme os documentos analisados, é importante destacar que se houver participação popular na formulação dos PPAs, as políticas públicas tendem a satisfazer melhor a população. Ademais, nos PPAs disponibilizados para acesso geral, não há uma ordem para a demonstração dos recursos aplicados por parte dos municípios, eles são apresentados de forma aleatória nos documentos dos PPAs.

Esta pesquisa foi limitada apenas à análise dos PPAs dos municípios selecionados, não foram analisadas as leis de responsabilidade fiscal e diretrizes

orçamentárias. A pesquisa contou com apenas três municípios da região do Vale do Rio Pardo, o andamento do resultado dos programas e políticas públicas apresentadas no PPA não foram acompanhados e seu público alvo não foi entrevistado.

O presente estudo pode servir, portanto, como referência para pesquisas futuras que busquem abordar o tema PPA ou aplicação de recursos em outras regiões e municípios, ou dos mesmos municípios nos próximos PPAs, além de poder contribuir para análises posteriores a eles, comparando a porcentagem de recursos e descobrindo se houve algum aumento ou redução de recursos a alguma função, assim como o acompanhamento dos programas ou a criação de novos programas criados pelos respectivos municípios.

## REFERÊNCIAS

ALVES, Marineide dos Reis Coelho. **A Gestão do Planejamento Governamental: o Modelo de Gestão Do PPA 2004-2007**. 2007. 54 f. Tese (Doutorado) - Curso de Especialista em Orçamento e Políticas Públicas, Universidade de Brasília – Unb Associação Brasileira de Orçamento Público – Abop, Brasília, 2007.

BOBBIO, Norberto; MATEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 11. ed. Brasília: Unb, 1998.

BRASIL. **Constituição Federal da República**. Senado Federal: Brasília, 1988.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm)> Acesso em: 24 mar. 2021.

BRASIL. Ministério de Estado do Orçamento e Gestão. **Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999**. Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1º do art. 2º e § 2º do art. 8º, ambos da Lei no 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências. 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: 26 mar. 2021.

BRASIL. **Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2003]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm)> Acesso em: 26 abr. 2021.

BRASIL. **Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012**. Regulamenta o § 3º do artigo 198 da Constituição Federal para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde; estabelece os critérios de rateio dos recursos de transferências para a saúde e as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas 3 (três) esferas de governo; revoga dispositivos das Leis nos 8.080, de 19 de setembro de 1990, e 8.689, de 27 de julho de 1993; e dá outras

providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2012]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp141.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp141.htm)> Acesso em: 21 fev. 2022.

BRASIL. **Decreto 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9203.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9203.htm)> Acesso em: 22 mar. 2021.

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. BRASIL. Almanaque do Planejamento: para entender e participar. Brasília: SGPR, MP. 2013. 27 p. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.seplan.planejamento.gov.br/handle/iditem/324?show=full>> Acesso em: 26 abr. 2021.

BUARQUE, Sérgio C. **Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável**. Material para orientação técnica e treinamento de multiplicadores e técnicos em planejamento local e municipal. Brasília, DF: IICA, 1999.

CALMON, Kátya Maria Nasiaseni; GUSSO, Divonzir Arthur. A experiência de avaliação do Plano Plurianual (PPA) do Governo Federal no Brasil. **Planejamento e Políticas públicas**, n. 25, 2009. Disponível em: <[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4022/1/PPP\\_n25\\_Experiencia.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4022/1/PPP_n25_Experiencia.pdf)> Acesso em: 15 ago. 2021.

CARDOSO JUNIOR, José Celso. DAS RAZÕES E VANTAGENS DO PPA COMO ALIADO ESTRATÉGICO PARA O PROCESSO DE GOVERNAR EM SOCIEDADES DEMOCRÁTICAS COMPLEXAS. **Planejamento Brasil Século Xxi: Inovação Institucional e Refundação Administrativa Elementos Para O Pensar e O Agir**, Brasília, p. 1-10, 2015.

DE QUEIROZ, C. R.; TOLENTINO, M. A.; LOPES, M. A. S.; E FEITOSA, M. N.; SANTIAGO, W. de P. Origens e aplicações de recursos públicos municipais: uma proposta de relatório simplificado e compreensível pelos cidadãos. **Anais do Congresso Brasileiro de Custos – ABC**, 2012. Disponível em: <<https://anaiscbc.abcustos.org.br/anais/article/view/315>>. Acesso em: 14 jan. 2022.

DEMARCO, Diogo Joel; MEIRA, Fabio Bittencourt; BORDIN, Ronaldo (Org.). **Gestão pública municipal**. Porto Alegre: Evangraf, p. 163-180, 2017.

DE TONI, Jackson. **O Planejamento Estratégico Governamental: reflexões metodológicas e implicações na gestão pública**. Editora InterSaberes, Série Gestão Pública, Curitiba. 1ª edição, 2016.

DE TONI, Jackson. **Reflexões Sobre o Planejamento Estratégico no Setor Público**. Brasília: Enap, 2021.

FERREIRA Filho, W. R. (2016). A Importância do Plano Plurianual Participativo na Gestão Pública. **Revista Controle - Doutrina E Artigos**, 12(2), 147-164. Disponível em: <<https://doi.org/10.32586/rcda.v12i2.106>> Acesso em: 25 ago. 2021.

FONSECA, João. **Metodologia da Pesquisa Científica**. Ceara: Universidade Estadual do Ceará, 2002.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. A Reorganização do Processo de Planejamento do Governo Federal: O PPA 2000-2003. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada: IPEA**, Brasília, maio 2000. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/2334>>. Acesso em: 12 ago. 2021.

GERIGK, W.; CLEMENTE, A.; TAFFAREL, M. O impacto da lei de responsabilidade fiscal sobre a gestão financeira dos pequenos municípios: o caso do Paraná. **Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade (REPeC)**, [s. l.], v. 4, n. 3, p. 44-69, 2010. Disponível em: <<https://doi.org/10.17524/repec.v4i3.251>> Acesso em: 20 mar. 2021.

GERHARDT, Tatiane Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo. **Métodos de Pesquisa**. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2009.

GRIN, Eduardo José; ABRUCIO, Fernando Luiz. O que dizer das capacidades estatais dos municípios brasileiros em um contexto de descentralização de políticas? **XIII Congresso Nacional de Ciencia Políticaat: Universidad Torquato di Tella Buenos Aires**, São Paulo, p. 1-26, 01 ago. 2017.

HELDER, R. R. Como fazer análise documental. **Porto, Universidade de Algarve**, 2006.

MARINHO, Antonio Pereira da Silva; JORGE, Marco Antonio. O planejamento local é mais eficiente? Uma análise de 14 municípios sergipanos de pequeno porte. **Nova Economia**, [S.L.], v. 25, n. 1, p. 123-142, abr. 2015. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0103-6351/2918>>. Acesso em: 24 abr. 2021.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos da Metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MEDEIROS, Jéssica Rodrigues de. **Planejamento Municipal: comparação entre o Plano Plurianual e a Lei Orçamentária Anual do Município de Arroio do Sal/RS**. 2009. 57 f. TCC (Graduação) - Curso de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019.

PANTANO GRANDE. **Lei Municipal nº 616 de 02 de Dezembro de 2017**. Disponível em: <<https://www.pantanogrande.rs.gov.br/portal/>> Acesso em: 07 dez. 2021.

PEREIRA, Mathias. **Finanças públicas: a política orçamentária no Brasil**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

PROCOPIUCK, M.; MACHADO, E. T.; REZENDE, D. A.; BESSA, F. L. B. N. O Plano Plurianual Municipal no sistema de planejamento e orçamento brasileiro. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 58, n. 4, p. p. 397-415, 2014. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/181>>. Acesso em: 24 mar. 2021.

REZENDE, Amaury José; SLOMSKI, Valmor; CORRAR, Luiz João. A GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL E A EFICIÊNCIA DOS GASTOS PÚBLICOS: UMA INVESTIGAÇÃO EMPÍRICA ENTRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS E O ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO (IDH) DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Revista Universo Contábil**, Blumenau, v. 1, n. 1, p. 1-18, abr. 2005. Disponível em: <<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=117015129003>> Acesso em: 13 maio 2021.

RIO GRANDE DO SUL. **A Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuse**. Conselho Regional de Desenvolvimento (COREDE). Corede Vale do Rio Pardo, 2020. Disponível em: <<https://arquivofee.rs.gov.br/perfil-socioeconomico/coredes/detalhe/?corede=Vale+do+Rio+Pardo>> Acesso em: 18 abr. 2021.

RIO PARDO. **Lei Municipal N° 2.026 de 11 de Agosto de 2017**. Disponível em: <<https://www.riopardo.rs.gov.br/portal/contas-publicas/1/38/0/0/0/0/>> Acesso em: 01 mar. 2022.

SILVA, Pedro Luiz Barros; DO ROSÁRIO COSTA, Nilson. **Fortalecimento da função avaliação nos países da América do Sul: relatório técnico: a avaliação de programas públicos: reflexões sobre a experiência brasileira**. Brasília: IPEA, 2002.

SANTIAGO, W. de P. Origens e aplicações de recursos públicos municipais: uma proposta de relatório simplificado e compreensível pelos cidadãos. **Anais Do Congresso Brasileiro De Custos - ABC**. Disponível em: <<https://anaiscbc.emnuvens.com.br/anais/article/view/315>> Acesso em: 22 mar. 2021.

SANTA CRUZ DO SUL. **Lei Municipal N° 7.850 de 05 de Outubro de 2017**. Disponível em: <<https://www.santacruz.rs.gov.br/conteudo/plano-plurianual>> Acesso em: 01 mar. 2022.

SÁ-SILVA, J. R.; ALMEIDA, C. D. de; GUINDANI, J. F. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, [S. l.], v. 1, n. 1, 2009. Disponível em: <<https://periodicos.furg.br/rbhcs/article/view/10351>> Acesso em: 06 set. 2021.

SANTOS, A. M. S. P. Descentralização, desenvolvimento local e autonomia financeira dos municípios. **Quivera**, Cidade do México, DF, v. 10, n. 1, p. 47-64, 2008.

SLOMSKY, Valmor. **Manual De Contabilidade Pública: Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas Ao Setor Público**: 3. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

SOARES, Fabiana de Menezes; ASSUNÇÃO, Linara Oeiras. A QUALIDADE DA LEI NO CONTEXTO DO DESENVOLVIMENTO: DESAFIOS PARA O BRASIL NO SÉCULO XXI. **Planejamento Brasil Século Xxi: Inovação Institucional e Refundação Administrativa Elementos Para O Pensar e O Agir**, Brasília, p. 1-28, 2015.

SOARES, Robson Fernandes et al. Centralidade municipal e interação estratégica na decisão de gastos públicos em saúde. **Revista de Administração Pública**, v. 50, n. 4, p. 563-586, 2016.

SCARPIN, Jorge Eduardo. Centralidade municipal e interação estratégica na decisão de gastos públicos em saúde. **Revista de Administração Pública**, [S.L.], v. 50, n. 4, p. 563-586, ago. 2016. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0034-7612145797>> Acesso em: 15 ago. 2021.

VELOSO, Leonardo, B. O Planejamento Estratégico no Contexto de Elaboração do Plano Plurianual Municipal. **Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1(1)**. 05 dez 2009. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10183/27442>> Acesso em: 23 ago. 2021.