



**CEGOV**

CENTRO DE ESTUDOS INTERNACIONAIS  
SOBRE GOVERNO

**PESQUISA DE DESENVOLVIMENTO DE  
METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO DO  
ALINHAMENTO DO PPA MUNICIPAL E  
APLICAÇÃO AO CASO SUL-RIOGRANDENSE  
RELATÓRIO DE PESQUISA**

**Termo de Cooperação 024/2013**  
Capacitação EAD em Planejamento Estratégico  
Municipal e Desenvolvimento Territorial

  
**UFRGS**  
UNIVERSIDADE FEDERAL  
DO RIO GRANDE DO SUL





**CEGOV**

CENTRO DE ESTUDOS INTERNACIONAIS  
SOBRE GOVERNO

**PESQUISA DE DESENVOLVIMENTO DE  
METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO DO  
ALINHAMENTO DO PPA MUNICIPAL E  
APLICAÇÃO AO CASO SUL-RIOGRANDENSE  
RELATÓRIO DE PESQUISA**

**Termo de Cooperação 024/2013**  
Capacitação EAD em Planejamento Estratégico  
Municipal e Desenvolvimento Territorial



**Universidade Federal do Rio Grande do Sul**  
(UFRGS)

O **Centro de Estudos Internacionais sobre Governo** (CEGOV) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) realiza estudos e pesquisas sobre a ação governamental, a partir de uma perspectiva comparada. O Centro reúne pesquisadores de distintas áreas da Universidade e diversos núcleos de pesquisa tradicionais da UFRGS.

**Reitor da UFRGS**  
Carlos Alexandre Netto

**Vice-Reitor da UFRGS**  
Rui Vicente Oppermann

**Diretor do CEGOV**  
Marco Cepik

**Vice-Diretor do CEGOV**  
Gustavo Grohmann

**Grupo de Trabalho do CEGOV**  
Gestão Pública, Município e Federação

**Coordenador do Grupo de Trabalho**  
Diogo Joel Demarco

Centro de Estudos Internacionais sobre Governo  
Campus do Vale, Prédio 43322  
Av. Bento Gonçalves, 9500  
Porto Alegre - RS, Brasil, CEP 91509-900  
+55 51 3308-9860  
<http://www.cegov.ufrgs.br/>

**Capacitação EAD em Planejamento Estratégico Municipal e Desenvolvimento Territorial**

**Coordenador do Projeto**  
Pedro de Almeida Costa

**Título do Produto**  
Pesquisa Metodologia de Avaliação do Alinhamento dos PPAs Municipais aos PPAs Estadual e Federal

**Pesquisadores**  
Diogo Joel Demarco, Rosa Angela Chieza

**Equipe Técnica**  
Alexandre de Queiroz Stein, Débora Wobeto, Gabriel Vinicius Vieira, Gustavo Möller, Vitor Chagas da Costa

**Projeto gráfico e editoração**  
Joana Oliveira de Oliveira, Henrique Pigozzo da Silva, Liza Bastos Bischoff, Tiago Oliveira Baldasso

**Termo de Cooperação MP-UFRGS 024/2013**

Título: CAPACITAÇÃO EAD EM PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO MUNICIPAL E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL  
Unidade Administrativa Responsável: Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos  
Vigência do Termo Cooperação MP-UFRGS: 08/10/2013 a 12/09/2015

**Convênio UFRGS-FAURGS 040/2012**

Título Convênio UFRGS-FAURGS: CGPOF 24/13  
CAPACITACAOEAD 2013  
Protocolo Proc. Convênio UFRGS-FAURGS: 230782021461341  
Vigência do Convênio UFRGS-FAURGS: 08/09/2013 a 12/08/2015  
Protocolo Proc. tramitação recursos financeiros: 230780341681308  
Código do Projeto: FAURGS: 6941  
Portal SICONV n. 786882/2013

# SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>APRESENTAÇÃO</b>	<b>07</b>
<b>2</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>09</b>
<b>3</b>	<b>METODOLOGIA</b>	<b>12</b>
	3.1 OS INSTRUMENTOS DA PESQUISA: ANÁLISE DOCUMENTAL E PESQUISA DE CAMPO	18
	3.2 DEFINIÇÃO DA AMOSTRA: CRITÉRIOS	18
<b>4</b>	<b>PPA FEDERAL 2012-2015 E A NOVA METODOLOGIA PROPOSTA</b>	<b>24</b>
<b>5</b>	<b>PPA 2012-2015 DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL</b>	<b>29</b>
<b>6</b>	<b>PPAS 2014-2017 - MUNICÍPIOS PESQUISADOS NO ESTADO DO RS</b>	<b>34</b>
	6.1 PROCESSO DE ELABORAÇÃO DOS PPAS MUNICIPAIS 2014-2017	41
	6.2 CONCEPÇÃO E CONTEÚDO DO PPA MUNICIPAL 2014-2017	52
	6.3 O SISTEMA DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DOS PPAS MUNICIPAIS 2014-2017	59
<b>7</b>	<b>CONSTRUÇÃO DE UM ÍNDICE DE ALINHAMENTO (IA)</b>	<b>64</b>
	7.1 METODOLOGIA E CÁLCULO	65
	7.2 RESULTADOS E CONSIDERAÇÕES	71
<b>8</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES</b>	<b>74</b>
	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>78</b>
	<b>ANEXOS</b>	<b>81</b>
	ANEXO I	81
	ANEXO II	94
	ANEXO III	101
	ANEXO IV	131
	ANEXO V	137

# LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Categorias e Instrumentos de Análise considerados na pesquisa _____	13
Quadro 2 – Instrumentos de Análise e Características da Categoria de análise, Processo de Elaboração dos PPAs considerados na pesquisa _____	14
Quadro 3 – Instrumentos de Análise e Características da categoria de análise, Concepção/conteúdo do PPA considerados na pesquisa _____	16
Quadro 4 – Instrumentos de Análise e Características da categoria de análise, Monitoramento e Avaliação do PPA municipal _____	17
Quadro 5 – Características do PPA 2012-2015 Estado do Rio Grande do Sul - processo de elaboração do plano _____	30
Quadro 6 – Características do PPA 2012-2015 estado do Rio Grande do Sul - concepção/conteúdo do plano _____	31
Quadro 7 – Características do PPA 2012-2015 estado do Rio Grande do Sul - sistema de monitoramento e avaliação do plano _____	32
Quadro 8 – Síntese do número de Quesitos por categorias e por instrumento de análise _____	34
Quadro 9 – Quesitos na categoria de análise “elaboração” dos PPAs municipais 2014-2017, segundo a análise documental e questionário da pesquisa de campo _____	35
Quadro 10 – Quesitos segundo a categoria de análise “concepção/conteúdo” dos PPA municipais 2014-2017 _____	37
Quadro 11 – Quesitos segundo a categoria de análise “monitoramento e avaliação” dos PPA municipais 2014-2017 _____	40
Quadro 12 – Informações sobre o Processo de Elaboração do PPA 2014-2017- análise documental _____	41
Quadro 13 – Conformação estrutural do arranjo organizacional responsável pela elaboração do PPA 2014-2017, órgão responsável e secretarias envolvidas _____	43
Quadro 14 – Participação da Alta Gestão e Grau de Centralização da Autonomia Decisória _____	45
Quadro 15 – Capacitação dos Gestores, Ferramenta Tecnológica utilizado na Elaboração do PPA _____	46
Quadro 16 – Canal e Natureza da Participação da Sociedade Civil na Elaboração do PPA 2014-2017 _____	48
Quadro 17 – Participação do Poder Legislativo durante o processo de Elaboração do PPA municipal 2014-2017 _____	50
Quadro 18 – Conteúdo da Mensagem do Chefe do Executivo dos PPAs Municipais 2014-2017 _____	53
Quadro 19 – Conteúdo da Lei do PPA 2014-2017 dos Municípios da Amostra _____	55
Quadro 20 – Estrutura da dimensão tática dos PPAs 2014-2017 dos municípios da amostra pesquisada _____	57
Quadro 21 – Existência de Priorização, Transversalidade e Regionalização nos Programas do PPAs municipais 2014-2017 _____	58
Quadro 22 – Existência de Sistema de Monitoramento e Definição na Lei do PPA sobre o Sistema de Monitoramento e Avaliação _____	60

Quadro 23 – Natureza das Metas Monitoradas e Periodicidade do Registro das informações Monitoradas no Sistema	62
Quadro 24 – Critérios quantitativos dos quesitos, segundo dimensão de análise dos PPAs municipais 2014-2017	65
Quadro 25 – Pontuação dos quesitos do município de Porto Alegre segundo as três dimensões de análise do PPA 2014-2017	68
Quadro 26 – IA da análise documental e questionário, por município da amostra	69
Quadro 27 – Síntese do número de quesitos por instrumento; por categoria de análise da pesquisa e respectiva ponderação	70
Quadro 28 – Exemplo de cálculo do IA – Final Ponderado para o município de Porto Alegre	70
Quadro 29 – Legenda da classificação cromática do IA Final	72
Quadro 30 – IA das três dimensões da análise (elaboração, concepção e monitoramento e avaliação) e IA Final Ponderado	72

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Mapa do Rio Grande do Sul com os municípios da amostra em destaque	23
Figura 2 – Estrutura do PPA Mais Brasil (2012-2015)	26

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Definição da amostra segundo categoria populacional do IBGE	19
Tabela 2 - Distribuição dos 496 Municípios nos 28 COREDES - Conselhos Regionais de Desenvolvimento do estado do RS	19
Tabela 3 - Municípios (24) do RS Capacitados através do Programa de Apoio à elaboração e à implementação dos PPAs 2014-2017 ofertado pela SPI/MPOG/SEPLAGRS	20
Tabela 4 - Amostra da pesquisa de 14 municípios do RS de acordo com os critérios porte populacional, distribuição geográfica e capacitação, conforme demonstrados nas Tabelas 1, 2 e 3	22

# LISTA DE SIGLAS

**BLM/TCE-RS** - Base de Legislação Municipal do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul  
**CEGOV/UFRGS** - Centro de Estudos sobre Governo da Universidade Federal do Rio Grande do Sul  
**CF** - Constituição Federal  
**CIDEJA** - Consórcio Público de Desenvolvimento Regional dos Municípios da Bacia do Rio Jaguarão  
**COREDE** - Conselho Regional de Desenvolvimento  
**DPM-RS** - Delegação de Prefeituras Municipais  
**EAD** - Educação à Distância  
**FAMURS** - Federação das Associações dos Municípios do RS  
**FEE** - Fundação de Economia e Estatística  
**FIERGS** - Federação das Indústrias do Rio Grande do Sul  
**FPE** - Sistema de Finanças Públicas do Estado  
**IA** - Índice de Alinhamento  
**IBGE** - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
**IGAM** - Instituto Gamma de Assessoria a Órgãos Públicos  
**INDE** - Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais  
**IPEA** - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
**LC** - Lei Complementar  
**LDO** - Lei de Diretrizes Orçamentárias  
**LOA** - Lei Orçamentária Anual  
**LOM** - Lei Orgânica Municipal  
**LRF** - Lei de Responsabilidade Fiscal  
**MDS** - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome  
**MPOG** - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão  
**PAC** - Programa de Aceleração do Crescimento  
**PDDTU** - Plano Diretor de Desenvolvimento Territorial Urbano  
**PNAD** - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio  
**PNE** - Plano Nacional de Educação  
**PPA** - Plano Plurianual  
**PT** - Partido dos Trabalhadores  
**RENOP** - Rede Nacional de Planejamento e Orçamento  
**SCP** - Secretaria de Coordenação e Planejamento do Rio Grande do Sul  
**SEO** - Sistema de Elaboração do Orçamento  
**SEPLAG** - Secretaria de Planejamento e Gestão e Participação Cidadã do Rio Grande do Sul  
**SISPLAG** - Sistema de Informações do Planejamento e Gestão do Estado do Rio Grande do Sul  
**SNIU** - Sistema Nacional de Informações das Cidades  
**SPI/MP** - Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão  
**TCE-RS** - Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul  
**UFRGS** - Universidade Federal do Rio Grande do Sul  
**UNISC** - Universidade de Santa Cruz do Sul



# 1

## APRESENTAÇÃO

O presente relatório apresenta os resultados da pesquisa de desenvolvimento de metodologia de avaliação do alinhamento dos PPAs Municipais ao PPA Federal, desenvolvida pelo Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV/UFRGS). Esta pesquisa se inscreve nas atividades previstas no Termo de Cooperação celebrado entre o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), e o presente documento refere-se ao produto 8 do respectivo quadro de “Indicadores e Cronogramas”, qual seja: realização de estudo com metodologia de avaliação do alinhamento dos PPAs e aplicação ao caso sul-riograndense.

Este documento estrutura-se do seguinte modo: introdução destacando o papel do planejamento no ente municipal e o Plano Plurianual como um instrumento garantidor de direitos; descrição da metodologia de pesquisa adotada neste estudo, com destaque para as dimensões de análise dos PPAs - elaboração, concepção/conteúdo, monitoramento e avaliação; breve apresentação da metodologia proposta para elaboração do PPA Mais Brasil (2012-2015) e as orientações institucionais do Ministério do Planejamento aos municípios; apresentação de quadro síntese do PPA estadual 2012-2015; descrição de dados da pesquisa de campo realizada em amostra de municípios do estado do Rio Grande do Sul; apresentação do Índice de Alinhamento dos PPAs municipais, destacando os resultados do mesmo quando aplicado na amostra de municípios analisados; e, ao fim, apresenta-se um conjunto de recomendações para ampliar o alinhamento entre os PPAs.



# 2

## INTRODUÇÃO

Este Relatório integra o projeto “Capacitação EAD em Planejamento Estratégico Municipal e Desenvolvimento Territorial”, parceria realizada entre a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SPI/MP) e o Centro de Estudos Internacionais sobre Governo da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (CEGOV-UFRGS), mediante celebração de Termo de Cooperação. Desenvolvida por equipe de pesquisadores do CEGOV, esta pesquisa apresenta os resultados do desenvolvimento de metodologia de avaliação do alinhamento dos PPAs municipais com o PPA Federal.

A recuperação da capacidade de planejamento governamental no Brasil tem sido apontada como uma das principais características da retomada do crescimento econômico com distribuição de renda vivenciado pelo país nos últimos anos.

O Plano Plurianual Mais Brasil (2012-2015) é apontado pela SPI/MP como a materialização desta recuperação da capacidade de planejamento estatal,

o Plano Plurianual Mais Brasil (PPA 2012-2015) é um dos principais instrumentos de planejamento do Estado brasileiro e foi produzido como um Plano de Metas para a efetivação dos direitos e objetivos sociais da República, demarcados na Constituição brasileira, coerente com o avanço da reflexão estratégica de suas versões anteriores desde 2004: do consumo de massas ao investimento público à universalização dos serviços essenciais (Brasil, 2013a, p. 10).

Assim, o Plano Mais Brasil é apresentado como uma bússola a orientar os investimentos público e privado, otimizando e conjugando investimentos de interesse de toda a população, além de orientar a elaboração dos orçamentos anuais, permitindo a construção de soluções para os problemas brasileiros.

Todavia, a articulação das iniciativas de planejamento governamental brasileiro padece de dificuldades de integração entre as diferentes esferas administrativas. A execução de ações voltadas à promoção do desenvolvimento local, que resultem em melhorias efetivas na vida dos cidadãos, é um desafio que se impõe às administrações municipais, mas o êxito no seu enfrentamento requer também o aprimoramento da cooperação federativa, mediante o fortalecimento e ampliação dos mecanismos de articulação entre os governos federal, estadual e municipal para a promoção do desenvolvimento integrado, em âmbito nacional, regional e local.

Dos três entes federados brasileiros – União, Estados e Municípios – os últimos são aqueles que sofreram as maiores alterações no seu papel e atribuições desde a Constituição Federal de 1988. Também é nos municípios, em particular nos pequenos, que se encontra a maior defasagem de conhecimen-

tos e instrumentos gerenciais para uma administração eficiente que, segundo definição de Motta (2007), por eficiência do gasto público compreende-se, em última instância, em como o governo consegue transformar dinheiro do orçamento em qualidade de vida da população.

Para que os municípios possam aproveitar de modo eficaz tal oportunidade, contudo, é fundamental desenvolver, junto aos gestores municipais, competências essenciais no campo do planejamento e gestão. É neste esforço em que se inserem o “Programa de Apoio à Elaboração e Implementação dos PPAs Municipais”, lançado pela SPI em abril de 2013, e a realização de estudos e pesquisas de caráter empírico nas diversas esferas da Administração Pública, com foco no planejamento governamental, visando subsidiar o desenvolvimento de metodologias destinadas a avaliação e o monitoramento dos PPAs municipais.

Neste sentido, ganha destaque a ideia em torno da necessidade de alinhamento estratégico dos Planos Plurianuais dos diferentes entes federados. Mas o que significa alinhamento dos PPAs?

No meio empresarial/privado o conceito de alinhamento estratégico está inserido no processo de implementação da estratégia, que envolve a comunicação da estratégia para todos os níveis da organização da missão, visão, objetivos e metas organizacionais para todas as partes da empresa. Tal ação visa com que os funcionários dentro da organização saibam exatamente qual é o seu papel dentro da empresa, e em que direção cada uma de suas ações deve ser guiada, para que os objetivos individuais representem e ajudem na conquista dos objetivos organizacionais.

Assim, ainda que a conceituação do termo alinhamento não seja unânime no que tange ao tema estratégia organizacional, conforme Barros (2007, citando Beer, M.; Eisenstat, R.A., 1996), pode-se considerar que o termo

refere-se à complexidade e interdependência de seus sistemas abertos, cujos elementos formais (como tecnologia, estratégia e estrutura) e informais (pessoas, líderes e valores) precisam ser alinhados (ajustados) entre si, para a implementação eficaz das suas estratégias (BEER, M.; EISENSTAT, R.A., 1996, p. 598 apud BARROS, 2007).

No que se refere ao alinhamento dos PPAs, em termos políticos, a proposta da SPI/MP é construir um novo patamar de relação entre os entes federados, que desenvolva a cooperação federativa demarcada na Constituição de 1988, para uma estratégia de desenvolvimento sinérgico entre os entes, otimizando recursos, potencializando, integrando, complementando e inovando em políticas públicas.

Para tanto, segundo Brasil (2013b),

o vigoroso processo de inclusão e mobilidade social dos brasileiros cobra melhorias cada vez maiores na saúde, na educação, no lazer, na assistência social, na moradia, no transporte etc. Para avançar na qualidade dessas políticas é cada vez mais necessário fortalecer a cooperação entre os entes federados. O desafio a ser enfrentado agora é o de como os governos federal, estaduais e municipais podem construir uma estratégia federativa colaborativa e inovadora que contribua para aprimorar a gestão das políticas públicas compartilhadas (BRASIL, 2013b, p. 6).

Neste sentido, o objetivo geral desta pesquisa é desenvolver uma

metodologia de avaliação de alinhamento dos Planos Plurianuais municipais com o PPA federal, com validação da metodologia aplicada ao caso sul-riograndense.

Para o alcance do objetivo geral tem-se como objetivos específicos:

- 1.1. Propor metodologia de análise dos PPAs 2014-2017 municipais com PPA Mais Brasil 2012-2015 em três dimensões principais: o processo de elaboração do PPA, a concepção e o conteúdo programático do documento, e o desenho e funcionamento previsto do sistema de monitoramento da programação proposta.
- 1.2. Validar a metodologia de análise dos PPAs municipais com o PPA federal em amostra de municípios do Estado do Rio Grande do Sul.
- 1.3. Elaborar relatório final circunstanciado no que se refere à metodologia de análise dos PPAs municipais nas dimensões propostas.
- 1.4. Elaborar Orientações Estratégicas para o fortalecimento do alinhamento dos PPAs municipais com os PPAs estadual e federal.

A execução da pesquisa envolveu as seguintes etapas de trabalho:

- i. Revisão das normas legais sobre PPA no Brasil.
- ii. Revisão dos Documentos elaborados pelo Ministério do Planejamento que orientam os Entes subnacionais quanto a forma da elaboração do PPA;
- iii. Revisão do PPA Mais Brasil 2012-2015.
- iv. Revisão do PPA 2013-2015 do estado do Rio Grande do Sul;
- v. Elaboração da metodologia da pesquisa conforme descrita na Seção 4 deste relatório.
- vi. Validação da metodologia de análise dos PPAs municipais em amostra de 14 municípios no Estado do Rio Grande do Sul

Assim, este relatório de pesquisa além desta introdução, apresenta-se na Seção 4 a descrição da metodologia de pesquisa utilizada; na Seção 5 aborda-se a síntese da nova estrutura utilizada no PPA Mais Brasil (2012-2015) e as orientações institucionais do Ministério do Planejamento aos municípios; na 5 apresenta-se quadro síntese do PPA do estado do Rio Grande do Sul (2012-2015); na 6 faz-se a descrição e análise de dados da pesquisa de campo realizada em amostra de 14 municípios do estado do Rio Grande do Sul. Na 7 apresenta-se o Índice de Alinhamento dos PPAs municipais, os critérios utilizados na sua construção bem como os resultados de sua aplicação na amostra de 14 municípios analisados; e, por fim, apresentam-se as considerações finais e recomendações visando a ampliação do alinhamento entre os PPAs.

# 3

## METODOLOGIA

Para atender aos objetivos propostos de desenvolvimento de metodologia de avaliação/análise do alinhamento dos PPAs dos municípios com o PPA Mais Brasil (2012-2015) visando contribuir com a modernização do planejamento e da gestão pública bem como o fortalecimento da participação cidadã, considerou-se três dimensões: o Processo de Elaboração do PPA; a Concepção e Conteúdo Programático do referido instrumento de planejamento e por fim, o Monitoramento e a Avaliação do planejamento proposto através do referido PPA.

Para fins de comparação utilizou-se as três categorias de análise da pesquisa sobre os PPAs na esfera estadual, coordenada pelo IPEA (2013). O uso das três categorias de análise se justifica uma vez que as três dimensões abarcam os objetivos do Governo Federal na nova metodologia do PPA federal 2012- 2015 que são transformar o planejamento e ao mesmo tempo permitir a avaliação de todo o ciclo do PPA (elaboração/conteúdo e monitoramento e avaliação).

Além disso, utilizaram-se como referência as orientações contidas nos seguintes documentos:

**i. “Programa de Apoio à Elaboração e Implementação dos PPAs Municipais - 2014-2017 - Agendas de Desenvolvimento Territorial”** elaborado pela Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o qual tem como objetivo “construir uma visão compartilhada de planejamento a partir da convergência das estratégias federal e estadual constantes nos respectivos planos plurianuais, sobretudo nas intervenções já em execução ou planejadas “ (2013, p.7).

**ii. Agendas de desenvolvimento Territorial e Guia Rápido de Elaboração dos PPAs municipais**, elaborado pela Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, cujo objetivo é orientar os municípios na elaboração do PPA 2014-2017, visando atender o preceito da cooperação federativa “demarcado na Constituição de 1988, para uma estratégia de desenvolvimento sinérgico entre governo federal, estados e municípios.” (p. 7)

**iii. “Almanaque do Planejamento”** elaborado pela Secretaria Geral da Presidência da República e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

**iv. O PPA Mais Brasil (2012-2015).**

No Quadro 1 demonstra-se as três categorias e os instrumentos de análise utilizados.

Quadro 1 - Categorias e Instrumentos de Análise considerados na pesquisa

Categorias de Análise	Aspectos/características a serem analisadas	Instrumentos de Referência da Análise
1. Processo de Elaboração do PPA	<p><b>I - Aspectos/características do processo de Elaboração:</b></p> <p>a) Estrutura responsável pela elaboração do PPA: atores e ferramentas tecnológicas utilizadas</p> <p>b) A Interlocução do Poder Executivo com a sociedade civil: sistema de participação local e/ou em cumprimento às normas legais de participação.</p> <p>c) Relações com o Poder Legislativo.</p> <p>d) Alinhamento/Compatibilização com os PPAs estadual e federal.</p>	<p>i) O PPA em vigor em 01/01/2014, i e, sem as alterações aprovadas durante a execução do PPA;</p> <p>ii) A LOM- Lei Orgânica Municipal, idem art. 165 da CF/1988;</p> <p>iii) Parecer da Comissão de orçamento e Finanças do Legislativo e iv) Entrevistas com amostra de municípios uma vez que não é possível captar todas as características do processo de elaboração somente através da análise documental do PPA municipal 2014-2017.</p>
2. Concepção e Conteúdo do PPA	<p><b>I-Elementos inerentes a Metodologia e ao Conteúdo do PPA<sup>1</sup>:</b></p> <p>a) <b>Dimensão estratégica:</b> visão de cidade de futuro. Problemas selecionados para enfrentar e do modo como constrói sua estratégia (objetivos do Governo X Objetivos setoriais /objetivos transversais); Baseou-se no Plano de Governo. Permitiu o alinhamento e a potencialização de oportunidades</p> <p>b) <b>Programas Temáticos:</b> quais programas e projetos para atingir nossa visão de cidade; prioridades programáticas e projetos. (regionais X quais, quantos e ações de cada programa) Podem ser <b>finalísticos</b> (no caso de apoiarem a execução de bens e serviços à população) ou de <b>apoio administrativo</b> (de natureza tipicamente administrativa, internos ao governo).</p> <p>c) <b>Sistema de gestão:</b> avaliação/monitoramento e processo de atualização/revisão do PPA.</p>	<p>i) PPA 2014-2017</p> <p>a) Mensagem do Chefe do Executivo; Lei do PPA e Anexos.</p> <p>ii) Plano Diretor de Desenvolvimento Territorial Urbano (o PDDTU);</p> <p>iii) Documentos produzidos pelo COREDE;</p> <p>iii) PPA Mais Brasil (2012-2015);</p> <p>iv) “Agenda 2020”, “Rumos 2015”;</p> <p>iv) Outros Documentos elaborados em outras instâncias.</p> <p>iv) Entrevistas com amostra de municípios.</p>
3. Monitoramento, Avaliação e Revisão do PPA	<p><b>I-Desenho e funcionamento do sistema de monitoramento e avaliação:</b></p> <p>a) A Lei do PPA estabelece a obrigatoriedade de acompanhamento da execução dos programas previstos nos PPA? Se sim, como é feito?(programas/ações/indicadores físicos/financeiros.</p> <p>b) Qual a periodicidade do monitoramento?</p> <p>c) Existe previsão legal de envio do Relatório do PPA (previsto e executado) ao Legislativo?</p> <p>II- Alinhamento e compatibilizados com os PPAs estadual e federal.</p>	<p>i) A LOA é integrada aos Programas e Ações do PPA, permitindo acompanhar o PPA a partir da execução do orçamento? Metodologia ?</p> <p>ii) A Lei do PPA estabelece o monitoramento?</p> <p>iii) Entrevistas com amostra de municípios e conhecer in loco sistema de monitoramento<sup>2</sup> ?</p>

Fonte: Elaboração própria

(1) Utilizou-se a metodologia proposta pelo Governo Federal aos municípios, conforme estrutura e organização do Plano sugerida no Anexo IV do documento Agendas de desenvolvimento Territorial e Guia Rápido de Elaboração dos PPAs municipais, e não a utilizada no PPA federal, como base para a avaliação do alinhamento.

(2) O artigo 7º da Lei de Acesso a Informação Lei nº 12.527/2011 reforça a exigência de acompanhamento dos Programas e Ações do PPA.

A partir das categorias e instrumentos de análise demonstrados no Quadro 1, nos três Quadros subsequentes - Quadros 2, 3 e 4, demonstra-se a metodologia utilizada em cada uma das três categorias de análise, processo de Elaboração do PPA municipal 2014-2017 (Quadro 2), Concepção e Conteúdo do PPA (Quadro 3) e Monitoramento e Avaliação do PPA (Quadro 4).

Assim, no Quadro 2 demonstra-se os Instrumentos de Análise e Características da Categoria de análise, Processo de Elaboração dos PPAs considerados na pesquisa.

No aspecto “Estrutura responsável pela elaboração do PPA atores e ferramentas tecnológica utilizadas” (Quadro 2) objetiva-se identificar se o Arranjo organizacional responsável pela elaboração do PPA apresenta uma conformação **estrutural sistêmica** (apoiando-se em estruturas formalmente constituídas que fazem a interlocução das secretarias setoriais com o Órgão que centraliza o planejamento) ou um **arranjo ad hoc**, (arranjos de natureza transitória, criados especialmente para tratar das atividades de elaboração da programação do PPA)<sup>1</sup>.

No instrumento de análise “Interlocução do Poder Executivo com a sociedade civil” objetiva-se sistematizar **os canais de Interlocução** do Poder Executivo com a sociedade civil e **a natureza da participação** (consultiva/informativa/deliberativa)<sup>2</sup> a despeito da LRF-Lei de Responsabilidade Fiscal em seu art.. 48 estabelecer:

São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Acrescido o Parágrafo único ao art.48 através da LC nº 131/2009:

A transparência será assegurada também mediante: I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

Quadro 2 - Instrumentos de Análise e Características da Categoria de análise, Processo de Elaboração dos PPAs considerados na pesquisa (Continua)

Aspectos	Características do processo de Elaboração do PPA
Estrutura responsável pela elaboração do PPA atores e ferramentas tecnológica utilizadas	Grupo que coordena a elaboração do PPA: i) Secretarias envolvidas? ii) Características do Grupo: autoridade e legitimidade política perante o Prefeito para debater prioridades /estratégias do governo; (b) conhecimento técnico de como funciona a Prefeitura (processo orçamentário, sobre o território municipal/ demandas e interesses dos diversos setores da cidade e existência de gestores permanentes com conhecimento técnico na área de planejamento (c) disposição política e tempo p/ organizar/planejara elaboração do PPA; iii) Ferramentas tecnológicas utilizadas? Embora o PPA não se confunda com o Plano Diretor de Desenvolvimento Territorial Urbano-PDDTU, ele deve dialogar c/ suas diretrizes <sup>1</sup> . Fonte: pesquisa de campo..

(1) IPEA. Relatório Consolidado. Planejamento e Gestão Governamental na Esfera Estadual, 2013, p. 31.

(2) IPEA Relatório Consolidado. Planejamento e Gestão Governamental na Esfera Estadual, 2013, p. 38.



Quadro 2 - Instrumentos de Análise e Características da Categoria de análise, Processo de Elaboração dos PPAs considerados na pesquisa

(Conclusão)

Aspectos	Características do processo de Elaboração do PPA
A Interlocução do Poder Executivo com a sociedade civil.	i) Realização das Rodadas de Oficinas de Planejamento (público interno e sociedade) cfe sugerido pelo MPOG? <sup>2</sup> iii) Canais de participação da sociedade civil? Audiências Públicas (de acordo com a LRF)? iii) O Município replicou o “Fórum Interconselhos” <sup>3</sup> criado pelo Governo Federal para acompanhar a elaboração/monitoramento do PPA federal? Consultou Consórcios Municipais? Associações de Municípios? Ações no processo de elaboração do PPA c/objetivo de inserir cidadãos mais fragilizados que não tem representação organizada? <sup>4</sup> iv) Relações com o COREDE/Conselhos municipais? Quais/quantos? v) Participação consultiva/informativa/deliberativa) Abertura de novos espaços de participação da sociedade civil? Fonte: pesquisa de campo.
Relações com o Poder Legislativo	i) O Poder Legislativo, ao avaliar /propor emendas utiliza algum instrumento de participação? ii) Abertura de novos espaços de participação da sociedade civil? Fonte: pesquisa de campo e análise documental.
Visão compartilhada de planejamento a partir da convergência das estratégias estadual e federal.	O processo de elaboração do PPA baseou-se em qual Diagnóstico do Município? Elaboração Própria? Do COREDE? Ou...? O município acessou o PPA federal? <sup>5</sup> O PNE-Plano Nacional de Educação 2011-2020 <sup>6</sup> ? E do governo estadual? (“Agenda 2020, Rumos 2015” <sup>7</sup> ) Outros docs. de planejamento dos governos federal/estadual? O Município buscou/recebeu apoio do MPOG, através da REDE NACIONAL DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO-RENOP <sup>8</sup> para aperfeiçoamento das equipes técnicas de planej. municipal? Ver se a lei do PPA trata da integração com os Orçamentos? <sup>9</sup> Capacitação: gestor participou de capacitação? i) capacitação presencial pela SPI/SEPLAG; ii) capacitação à distância pela SPI/CEGOV; iii) outra: qual? iv) Resultados da capacitação? Fonte: pesquisa de Campo/análise documental.

Fonte: Elaboração própria

(1) BRASIL. Programa de Apoio à Elaboração e Implementação dos PPAs Municipais - 2014-2017 - p.14 e Mensagem Presidencial PPA 2012-2017. p.117.

(2) Idem p.53.

(3) Idem p.17. Mensagem Presidencial PPA 2012-2017. p. 118.

(4) BRASIL. Almanaque do Planejamento. p.34

(5) BRASIL. PPA 2012/2015- Mensagem Presidencial. O município com baixo IDEB está na lista dos prioritários pelo MEC.(p. 63). Educação Básica (p.141).

(6) A Agenda 2020, desenvolvida por uma iniciativa da Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul (FIERGS), organiza propostas concretas de interesse da sociedade gaúcha. O desenho das prioridades da Agenda 2020 foi elaborado por diversos especialistas de diferentes áreas.

(7) “Rumos 2015” é resultado de uma consultoria contratada pela Secretaria do Planejamento e Gestão do estado do RS, através de licitação internacional, a qual contou com o apoio de vários órgãos do Governo do Estado, envolvendo mais de 70 técnicos.

(8) BRASIL Programa de Apoio à Elaboração e Implementação dos PPAs Municipais - 2014-2017, 2013. p.54. Almanaque do Planejamento, p.34.

(9) Guia de Elaboração do PPAs – SPI. p.2

No Quadro 3 demonstra-se a metodologia utilizada na Categoria de análise, Concepção e Conteúdo do PPA municipal 2014-2017.

Quadro 3 - Instrumentos de Análise e Características da categoria de análise, Concepção/conteúdo dos PPAs considerados na pesquisa (Continua)

Instrumentos de Análise	Aspectos/Características do processo de Concepção/conteúdo do PPA
<b>DIMENSÃO ESTRATÉGICA</b>	
a) Mensagem do Chefe do Poder Executivo	<p><b>i) Visão de futuro/macrodessafios:</b> “1.Descrição da situação socioeconômica e ambiental do Município (diagnóstico – como está); <b>2.Cenário fiscal</b> (previsão de receitas, inclusive fruto da repartição do produto da arrecadação das demais esferas; identificação das despesas obrigatórias e previsão do saldo resultante, para financiar ações prioritárias – quais os condicionantes); <b>3.Visão de futuro</b> (projetar a situação desejada para o Município para até 20 anos – para onde ir); <b>4.Macrodessafios</b> ou macroobjetivos (o que perseguir em médio prazo para tornar a visão de futuro viável de ser alcançada em longo prazo – o que fazer); 5.Estratégias ou políticas associadas aos macrodessafios (como fazer)<sup>1</sup>. Fonte: análise documental e pesquisa de Campo.</p>
b) Lei do PPA	<p>i) Diretrizes do PPA; ii) Capítulo que trata: Da Estrutura e Organização do Plano: Programas Temáticos e de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado; iii) Composição do PPA por: Anexo I-Programas Temáticos; Anexo II-Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado; e Anexo III-Empreendimentos Individualizados como Iniciativas; iv) Capítulo que trata da: “Da Integração com os Orçamentos da União. V) Capítulo que trata da: gestão do PPA: a) Encaminhamentos p/ eventuais alterações em Programas/ projetos que compõe o plano? Órgão responsável pela definição de prazos, diretrizes e as orientações técnicas complementares p/gestão do PPA 2014-2017.? b) Previsão de mecanismo p/ avaliação periódica e prazos de envio à Câmara de Vereadores? I-Executivo envia ao Legislativo, relatório anual de avaliação do Plano? c/seguintes itens: I - avaliação do comportamento das variáveis macroeconômicas que embasaram a elaboração do Plano, explicitando, se for o caso, as razões das discrepâncias verificadas entre os valores previstos e os realizados; e II - situação, por Programa, dos Indicadores, Objetivos e Metas iii) Critérios p/ projeção da receita e os limites p/o orçamento.<sup>2</sup> Fonte: análise documental.</p>
c) Integração com planejamento Estadual e Federal	<p>i) O PPA analisa/reconhece e incorporou do planejamento federal e estadual, oportunidades para o município, sobretudo na formação de uma agenda de desenvolvimento territorial? ii) Houve integração do planejamento<sup>3</sup> local, regional, (consórcios) e nacional, o qual pode potencializar oportunidades e evidenciar as sinergias federativas, evitar desperdício de recursos e sobreposição de funções; iii) Há compatibilidade entre as visões estratégicas do Governo Federal e o Município? Fonte: análise documental e pesquisa de campo (complementar).</p>
d) Interlocução com a Sociedade Civil	<p>Como foi a participação da sociedade civil no processo de concepção do PPA: Fonte: Pesquisa de campo.</p>

Quadro 3 - Instrumentos de Análise e Características da categoria de análise, Concepção/conteúdo dos PPAs considerados na pesquisa (Conclusão)

<b>Instrumentos de Análise</b>	<b>Aspectos/Características do processo de Concepção/conteúdo do PPA</b>
<b>DIMENSÃO TÁTICA</b>	
a) Anexos (conteúdo normativo principal do planejamento);-Programas Finalísticos; de Apoio Administrativo	<b>i)Áreas temáticas/subáreas/Programas Temáticos(Objetivos/Metas) /Iniciativas:</b> i) Quais programas/projetos p/atingir a visão de cidade? Quais prioridades programáticas/projetos? Quantos? e nº ações/programa; ii) Garantiu-se a equivalência entre a classificação do PPA e do Orçamento p/ que os 2 instrumentos sejam complementares. Fonte: análise documental e pesquisa de campo.
Integração com Planejamento Estadual e Federal	Elencar programas /projetos de PPA federal p/ identificar se há integração c/ PPA municipal?; Dificuldades enfrentadas p/fazer a integração. Fonte: análise documental e pesquisa de campo.

Fonte: Elaboração própria

(1) Guia de Elaboração do PPA,SPI/MP,2011(mimeo) p.1 e PPA federal/Mensagem Presidencial p.77

(2) Guia de Elaboração do PPA,SPI/MP,2011(mimeo). p.2. Ver Cap II da Lei PPA federal-Estrutura

(3) Cap III do PPA federal: Da Integração com os Orçamentos da União.

No Quadro 4 demonstra-se a metodologia utilizada na categoria de análise, Monitoramento e Avaliação do PPA municipal 2014-2017.

Quadro 4 - Instrumentos de Análise e Características da categoria de análise, Monitoramento e Avaliação dos PPAs considerados na pesquisa (Continua)

<b>1- Instrumento de Análise</b>	<b>Aspectos/Características do Sistema de Gestão: avaliação e monitoramento do PPA dos Municípios do RS.</b>
Lei do PPA	Há exigência legal do sistema de monitoramento e avaliação <sup>1</sup> do Planejamento? Há definição de quando (prazos mínimos) como e com quais critérios e condições os programas e projetos podem e devem ser alterados <sup>2</sup> ? Quais?). Fonte: análise documental e pesquisa de campo (complementar).
Sistema de Monitoramento – Aspectos Operacionais	Aspectos operacionais do Sistema de Monitoramento Como funciona? Quem faz? É enviado ao Poder Legislativo com qual periodicidade <sup>3</sup> ? Já houve alteração no PPA 2014-2017? Fonte: pesquisa de campo.

Quadro 4 - Instrumentos de Análise e Características da categoria de análise, Monitoramento e Avaliação dos PPAs considerados na pesquisa (Conclusão)

1- Instrumento de Análise	Aspectos/Características do Sistema de Gestão: avaliação e monitoramento do PPA dos Municípios do RS.
Sistema de Monitoramento –Avaliação dos resultados	Avaliação dos resultados <sup>4</sup> do Sistema de Monitoramento: o que monitora? i) o cumprimento dos objetivos, metas e iniciativas dos programas; ii) as agendas prioritárias; iii) as restrições sistêmicas à implementação de metas e iniciativas; iv) a implementação articulada de políticas complementares, em bases territoriais; v) o cumprimento de condicionantes (indicadores socioeconômicos, ambientais, localização, critérios de seleção, diretriz política etc.) estabelecidos para realização de empreendimentos ou oferta de bens e serviços <sup>5</sup> vi) Enviou ao Poder Legislativo (cfe previsão legal?) Quando/periodicidade? Acessar o documento de Avaliação dos result. (se existe). Ver result. do “estímulo à cooperação federativa” ao mun. art 18 PPA federal. Fonte: pesquisa de campo
Há integração com o monitoramento federal e estadual	Participação Social e Federativa no Monitoramento e Avaliação do PPA: Existe ação articulada de todas as esferas de governo? e a participação da sociedade? Fonte: pesquisa de campo.
Interlocução com a sociedade civil.	Como a sociedade participa e/ou acessa o monitoramento e avaliação? <sup>6</sup> Fonte: pesquisa de campo.

Fonte: Elaboração própria

(1) Ver arts. 16, 17 e 18 da Lei do PPA federal 2012-2015.

(2) Ver art. 21 do PPA federal 2012-2015.

(3) Ver art.15 do PPA federal 2012-2015.

(4) Ver art 14 do PPA federal 2012-2015

(5) Ver Mensagem Presidencial PPA 2012-2015. p. 123.

(6) Ver Mensagem Presidencial PPA 2012-2015. p. 124 e 125.

### 3.1 OS INSTRUMENTOS DA PESQUISA: ANÁLISE DOCUMENTAL E PESQUISA DE CAMPO

Para atender aos objetivos propostos utilizou dois instrumentos de pesquisa: análise documental<sup>3</sup> e pesquisa de campo<sup>4</sup>. A pesquisa de campo numa amostra de municípios resultou necessária em função da impossibilidade de captar todas as informações relevantes através da análise documental como, por exemplo, a ausência de descrição sobre o processo de elaboração do PPA 2014-2017.

### 3.2 DEFINIÇÃO DA AMOSTRA: CRITÉRIOS

Para a seleção da amostra, estabeleceu-se, previamente, o número de 14 (quatorze) dos 496 municípios do RS. A partir disso, utilizou-se os critérios: **porte populacional**, **distribuição regional** e **municípios capacitados** pela SEPLAG/SPI/MPOG.

(3) Os Quadros da análise documental estão no ANEXO I.

(4) O Questionário aplicado nos 14 municípios da amostra está ANEXO II.

## A) PORTE POPULACIONAL

Selecionou-se um número de municípios proporcional a cada categoria populacional, conforme classificação do IBGE, além de Porto Alegre, o único representante da última categoria, conforme demonstrado na Tabela 1.

Tabela 1 - Definição da amostra segundo categoria populacional do IBGE

<b>Categoria Populacional (Nº)</b>	<b>Categoria</b>	<b>Nº de municípios RS</b>	<b>%</b>	<b>Nº de municípios incorporados na Amostra</b>	<b>%</b>
1	Até 5 mil	225	45	4	29
2	Entre 5001 e 10 mil	105	21	3	21
3	Entre 10001 e 20 mil	65	13	2	14
4	Entre 20001 e 50 mil	59	12	2	14
5	Entre 50001 e 100 mil	24	5	1	7
6	Entre 100001 e 500 mil	17	3	1	7
7	Acima de 500 mil	1	0	1	7
Total	-	496	100	14	100

Fonte: IBGE (2014). Elaboração Própria.

Nota: O Estado do Rio Grande do Sul é composto por 497 municípios. No entanto, distribuição dos Municípios do RS por Porte, segundo a classificação do IBGE (2014) não considera o Município de Pinto Bandeira, que obteve a emancipação somente em 2013, após longo processo judicial. Nos dados da Tabela 1 o mesmo está inserido no Município de origem (Bento Gonçalves).

## B) DISTRIBUIÇÃO REGIONAL

Incorporou-se a distribuição regional representada pelos 28 (vinte e oito) COREDES-Conselhos Regionais de Desenvolvimento no RS, conforme demonstrado na Tabela 2.

Tabela 2 - Distribuição dos 496 Municípios nos 28 COREDES- Conselhos Regionais de Desenvolvimento do estado do RS

(Continua)

<b>Nº</b>	<b>COREDE</b>	<b>Nº de Municípios -RS</b>
1	Alto da Serra do Botucará	16
2	Alto Jacuí	14
3	Campanha	7
4	Campos de Cima da Serra	10
5	Celeiro	21
6	Central	19
7	Centro-Sul	17
8	Fronteira Noroeste	20
9	Fronteira Oeste	13
10	Hortênsias	7

Tabela 2 - Distribuição dos 496 Municípios nos 28 COREDES- Conselhos Regionais de Desenvolvimento do estado do RS (Conclusão)

Nº	COREDE	Nº de Municípios -RS
11	Jacuí-Centro	7
12	Litoral	21
13	Médio Alto Uruguai	22
14	Metropolitano Delta do Jacuí	10
15	Missões	25
16	Nordeste	19
17	Noroeste Colonial	11
18	Norte	32
19	Paranhana-Encosta da Serra	10
20	Produção	21
21	Rio da Várzea	20
22	Serra	31
23	Sul	22
24	Vale do Caí	19
25	Vale do Jaguari	9
26	Vale do Rio dos Sinos	14
27	Vale do Rio Pardo	23
28	Vale do Taquari	36
	<b>Total de municípios</b>	<b>496</b>

Fonte: Decreto nº 42.986/2004 e FEE-Fundação de Economia e Estatística (2014).

### C) MUNICÍPIOS CAPACITADOS PELA SEPLAG/SPI

Segundo a SEPLAG/RS 24 (vinte e quatro) municípios foram capacitados através do Programa de Apoio à elaboração e à implementação dos PPAs 2014-2017 ofertado pela SPI-Secretaria de Planejamento e Investimento Estratégicos/Ministério do Planejamento e pela SEPLAG-Secretaria de Planejamento do Estado do RS. Esta iniciativa insere-se nas atividades da Rede Nacional de Planejamento e Orçamento (RENOP)<sup>25</sup>, propostas pelo MPOG.

Tabela 3 - Municípios (24) do RS Capacitados através do Programa de Apoio à elaboração e à implementação dos PPAs 2014-2017 ofertado pela SPI/MPOG/SEPLAG-RS (Continua)

Nº	Município	COREDE	População	Porte/Categoria Populacional*
1	Aceguá	Campanha	4.468	1
2	Ajuricaba	Noroeste Colonial	7.239	2
3	Alegrete	Fronteira Oeste	77.082	5

(5) A Rede Nacional de Planejamento e Orçamento (ReNOP) tem como missão promover a coordenação entre os órgãos de planejamento e orçamento federal e estadual, de forma a avançar na integração, no alinhamento e na coerência da ação federativa. A ReNOP visa possibilitar a elaboração de estudos de interesse mútuo; transferência

Tabela 3 - Municípios (24) do RS Capacitados através do Programa de Apoio à elaboração e à implementação dos PPAs 2014-2017 ofertado pela SPI/MPOG/SEPLAG-RS (Conclusão)

Nº	Município	COREDE	População	Porte/Categoria Populacional*
4	Alvorada	Metropolitano Delta do Jacuí	198.794	6
5	Arroio do Sal	Litoral	8.045	2
6	Arroio do Tigre	Vale do Rio Pardo	12.743	3
7	Balneário Pinhal	Litoral	11.388	3
8	Bento Gonçalves	Serra	108.061	6
9	Caçapava do Sul	Campanha	33.668	4
10	Canoas	Vale do Rio dos Sinos	329.051	6
11	Capão da Canoa	Litoral	43.582	4
12	Farroupilha	Serra	64.799	5
13	Ibiraiaras	Nordeste	7.308	2
14	Lagoão	Alto da Serra do Botucará	6.221	2
15	Mormaço	Alto da Serra do Botucará	2.821	1
16	Morrinhos do Sul	Litoral	3.098	1
17	Muliterno	Produção	1.828	1
18	Nicolau Vergueiro	Alto da Serra do Botucará	1.741	1
19	Novo Hamburgo	Vale do Rio dos Sinos	240.376	6
20	Osório	Litoral	41.646	4
21	Santana do Livramento	Fronteira Oeste	81.427	5
22	Taquari	Vale do Taquari	26.199	4
23	Tramandaí	Litoral	42.713	4
24	Três de Maio	Fronteira Noroeste	23.707	4

Fonte: SEPLAG/RS (2014) e FEE (2014).

\*Segundo a classificação do IBGE demonstrada na Tabela 1.

Por fim, atendendo aos três critérios demonstrados nas Tabelas 1, 2 e 3, na Tabela 4 demonstra-se a amostra da pesquisa, composta por 14 municípios gaúchos.

A amostra está composta por:

- i. Todos os 07 portes populacionais (conforme classificação do IBGE) refletindo a caracterização do estado do RS neste quesito, como por exemplo, a maior parte dos municípios (45%) tem até 5 mil habitantes (porte 1) e a maior fatia da amostra (29%) está representada por municípios deste porte e assim sucessivamente, com a adição, do município de Porto Alegre por razões decorrentes dos próprios objetivos da pesquisa;

de tecnologias; difusão de conhecimentos técnicos e de boas práticas; o desenvolvimento de metodologias que promovam a melhoria da gestão e o aperfeiçoamento dos instrumentos normativos e metodológicos tanto no âmbito federal quanto estadual. Maiores informações consultar: <http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias/renop>

ii. Os 14 municípios da amostra estão representados em 13 COREDES, num total de 28 existentes. A Figura 1 apresenta a distribuição geográfica da amostra.

iii. Do total (14) dos municípios da amostra, 05 foram capacitados pela SPI/MPOG/SEPLAGRS, através do Programa de Apoio à elaboração e à implementação dos PPAs 2014-2017.

Tabela 4 - Amostra da pesquisa de 14 municípios do RS de acordo com os critérios porte populacional, distribuição geográfica e capacitação, conforme demonstrados nas Tabelas 1, 2 e 3

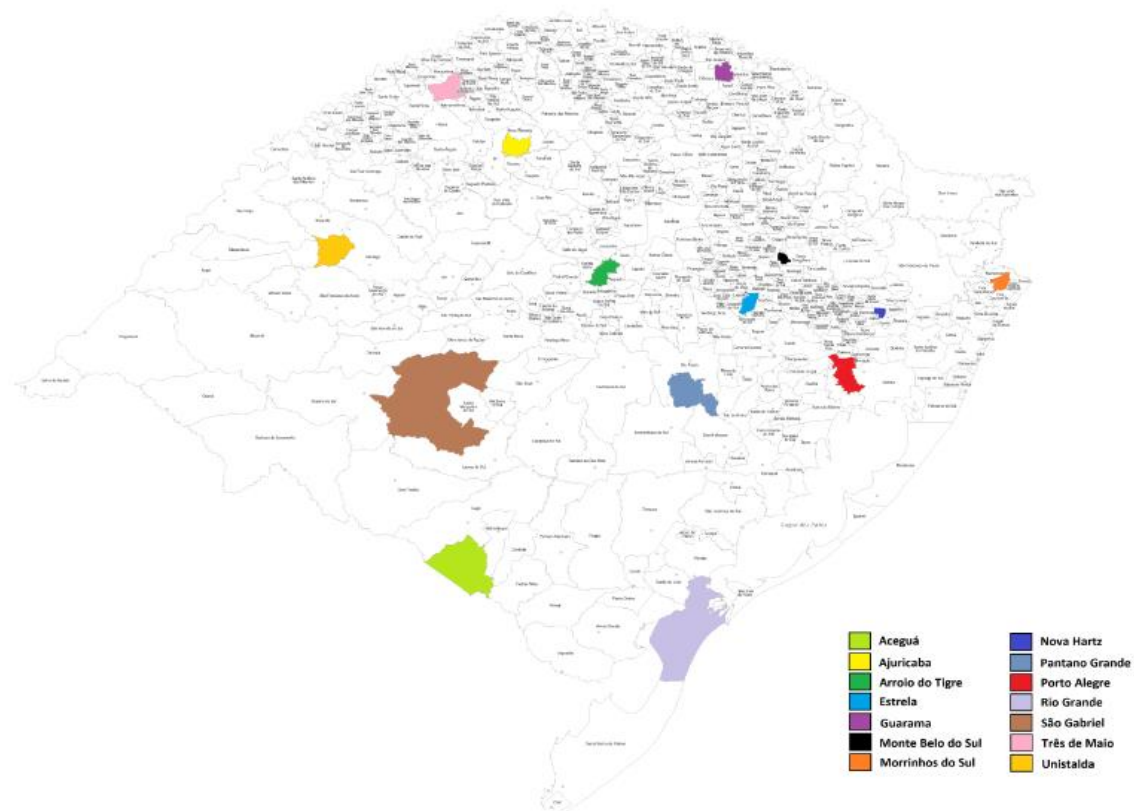
Nº	Município	COREDE	População	Pop. Categ.	PIB mil (R\$)	PIB pc (R\$)	Capacitados
1	Aceguá	Campanha	4.468	1	128.594	29.028	Sim
2	Ajuricaba	Noroeste Colonial	7.239	2	215.196	29.801	Sim
3	Arroio do Tigre	Vale do Rio Pardo	12.743	3	200.121	15.706	Sim
4	Estrela	Vale do Taquari	31.005	4	1.025.704	33.230	Não
5	Gaurama	Norte	5.796	2	128.373	22.050	Não
6	Monte Belo do Sul	Serra	2.683	1	73.934	27.868	Não
7	Morrinhos do Sul	Litoral	3.098	1	37.133	11.766	Sim
8	Nova Hartz	Vale do Rio dos Sinos	18.810	3	493.103	26.514	Não
9	Pantano Grande	Vale do Rio Pardo	9.738	2	184.678	18.822	Não
10	Porto Alegre	Metropolitano Delta do Jacuí	1.417.721	7	45.506.017	32.203	Não
11	Rio Grande	Sul	198.795	6	8.194.552	41.376	Não
12	São Gabriel	Fronteira Oeste	60.529	5	921.164	15.238	Não
13	Três de Maio	Fronteira Noroeste	23.707	4	466.665	19.695	Sim
14	Unistalda	Vale do Jaguari	2.439	1	36.884	15.141	Não

Fonte: Tabelas 1, 2 e 3. Elaboração própria.

Na Figura 1 demonstra-se o mapa do estado do Rio Grande do sul, com destaque à localização territorial dos municípios da amostra pesquisada.



Figura 1 - Mapa do Rio Grande do Sul com os municípios da amostra em destaque



Fonte: Elaboração própria a partir da base de dados do IBGE (2014)

# 4

## PPA FEDERAL 2012-2015 E A NOVA METODOLOGIA PROPOSTA

A despeito da origem histórica do planejamento do desenvolvimento econômico no Brasil, se do final do século XIX (Maciel, 1989) ou da década de 1930, (Cardoso Jr, 2014; IPEA, 2013) como plano de governo para o enfrentamento da depressão mundial de 1929, é a partir da Constituição Federal de 1988 que redesenha-se o planejamento público através do ciclo orçamentário caracterizado pelo Plano Plurianual (PPA), pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e pela Lei Orçamentária Anual (LOA). Neste contexto cabe ao PPA como instrumento de planejamento de longo prazo (04 anos) estabelecer as diretrizes, os objetivos e as metas do planejamento público orientando assim a formulação da LDO e da LOA. Adicionalmente a Lei de Responsabilidade Fiscal, de maio de 2000, estabelece a compatibilização entre os três instrumentos do ciclo orçamentário.

Segundo Garcia (2000), a partir das normas estabelecidas na Carta Magna de 1988 foram inseridas mudanças na concepção conceitual e metodológica, em especial no PPA federal<sup>26</sup>. No período compreendido ente a Carta Magna de 1988 até a atualidade seis PPAs federais já foram implementados e, dentre as principais críticas que se apontam aos mesmos (REZENDE, 2011; SANTOS, 2011), está a que estes se caracterizaram mais pelo seu papel de cumprimento formal da norma constitucional, do que um efetivo instrumento de planejamento de longo prazo. Ao analisar esta trajetória e os desafios recentes Cardoso Jr. (2014) aponta que:

a literatura dominante sobre gestão pública no Brasil absorveu o tema do planejamento governamental, conferindo a ele status equivalente ao dos demais temas, estes sim típicos da administração pública. Veja-se que não se trata de desmerecer os avanços decorrentes da institucionalização dos hoje denominados instrumentos federais de planejamento (PPA, LDO, LOA, LRF, entre outros), já que eles se constituem em importantes ferramentas de gerenciamento orçamentário-financeiro do País. Mas trata-se, sim, de afirmar que, por meio desse movimento – de subsunção das funções de planejamento e orçamentação a categorias cotidianas da gestão pública –, processou-se o esvaziamento do planejamento, como função mais estratégica e política de Estado. Ao mesmo tempo, orçamentação e orçamento, até então variáveis técnicas do próprio planejamento, transmutaram-se em parâmetros prévios das possibilidades e capacidades de ação do Estado (CARDOSO JR., 2014, p.35).

(6) Garcia (2000) aponta que os PPAs federais, embora previstos desde CF/1988, se estruturaram apropriadamente somente a partir da segunda metade dos anos 1990. Ver em IPEA (2013) as principais características dos PPAs federais, 1991-1995, 1996-1999, 2000-2003 e assim sucessivamente.

A despeito de este movimento ter ocorrido em praticamente todo o mundo, para o autor, no Brasil tal fenômeno exacerbou-se em contexto de crise do Estado nacional. Diante do exposto, destaca que não é de se estranhar que o planejamento, em função disto:

de um lado, o planejamento (mais uma vez: no sentido forte, estratégico e político do termo) tenha, até muito recentemente, desaparecido do raio de possibilidades do Estado. Tampouco é de se estranhar que, de outro lado, a estabilização monetária – em detrimento do crescimento econômico e da geração de empregos –, bem como a eficiência do gasto público – em prejuízo da progressividade na arrecadação e da redistributividade na alocação – tenham se convertido nos grandes objetivos nacionais, ambos alcançáveis pela primazia da gestão sobre o planejamento, ou dito com o jargão da área, por meio da adaptação de boas práticas de gestão aplicadas ao setor público. Segundo esse entendimento, racionalização de procedimentos ao nível das ações cotidianas de Estado, somada a esforços concretos para o gasto mais eficiente – porém não necessariamente de melhor qualidade! –, seriam não só as ações principais para o Estado realizar, mas seriam ainda ações tidas como suficientes para se obter, em conformidade com a arquitetura pretérita dos PPAs, mais eficácia e efetividade nas políticas públicas (CARDOSO JR., 2014, p.35).

Inserido neste processo de mudança, sobretudo no movimento de retomada da função planejamento governamental no Brasil<sup>27</sup> desde 2003, no PPA federal 2012-2015 foram inseridas inovações estruturais, conceituais e metodológicas, visando romper com primazia da lógica orçamentária vigente até então, com isso, buscou-se um PPA orientador das dotações orçamentárias e não ao contrário.

No campo metodológico, houve mudanças na estruturação dos programas em função do problema a ser enfrentando, passando a estruturá-los por área temática. Cada um dos programas temáticos foi constituído por um conjunto de políticas públicas, como exemplo, o programa temático de Direito à Saúde. Ao ser expresso em temas, o governo propõe que o planejamento da ação governamental incorpore a lógica intersetorial das políticas públicas e se torne capaz de promover a atuação agregadora dos órgãos setoriais. É evidente o objetivo governamental de utilizar o PPA como uma forma de organizar a política pública acima da estrutura setorializada dos órgãos de governo.

O PPA Mais Brasil (2012-2015) possui 65 programas temáticos, que articulam 492 objetivos e 2.417 metas. Nesse sentido é que o PPA 2012-2015 não apresenta ações orçamentárias, mas concentra sua atenção em Programas Temáticos e Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado. Com isso, cria um espaço potencial para abordar as políticas transversais.

A reconfiguração estrutural do PPA Mais Brasil (2012-2015) tem inspiração no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que estabeleceu relações mais profundas entre o planejamento e a gestão, o orçamento e o controle, articulando os meios para viabilizar as metas. Assim, conforme Santos *et al.* (2013), a estrutura do plano

é marcada por uma linguagem específica para o planejamento, distinta da estrutura orçamentária e de fácil compreensão por parte do povo, rompendo com o domínio tecnicista existente nos formatos

---

(7) Cardoso Jr (2014) sistematiza documentos oficiais do Governo brasileiro de 2003 a 2010 (além dos PPAs 2004-2007, 2008-2011 e 2012-2015) representativos de um possível movimento de retomada do planejamento governamental no Brasil, a despeito da visão de administração pública gerencialista vigente desde 1995.

anteriores e ampliando a transparência da ação pública ao conferir visibilidade às políticas (SANTOS *et al.*, 2013: p. 5).

O PPA Mais Brasil é organizado a partir da Mensagem Presidencial que o encaminha, na qual está declarada a dimensão estratégica composta pelos cenários e macrodesafios, e pela lei propriamente dita, que além de trazer definições que balizam o conceito de planejamento e organizam a estrutura do plano, possui dois anexos contendo os atributos formais, detalhados em programas, indicadores, objetivos, metas e iniciativas. Ou seja, do ponto de vista mais formal, os atributos do PPA a partir dos quais pode se organizar a gestão são: cenários, macrodesafios, programas, indicadores, objetivos, metas e iniciativas (SANTOS *et al.*, 2013).

A Figura 2 sintetiza a nova estrutura do PPA e a busca de compatibilidade entre o PPA e a LDO e a LOA.

Figura 2 - Estrutura do PPA Mais Brasil (2012-2015)



Fonte: Brasil (2011)

Merece destaque nesta nova estrutura a função das **iniciativas**, seja no que se refere à relação com o orçamento, visto que cada ação orçamentária vinculada a programa temático liga-se a uma iniciativa do PPA, como pelas possibilidades que elas criam de remeter o plano a dialogar com os demais meios necessários para implementar as políticas. Conforme Santos *et al.* (2013), as iniciativas

consideram (e declaram) como as políticas organizam os agentes e instrumentos que as materializam, com atenção à gestão, às relações federativas e aos mecanismos de seleção e identificação de beneficiários, criando pontos de controle no PPA para forçar o diálogo do plano com a implementação (SANTOS *et al.*, 2013: p. 6).

Além destas inovações<sup>28</sup> na estrutura do PPA Mais Brasil (2012-2015) destaca-se o processo de elaboração do plano que, desde o início, se caracterizou pela mobilização de atores diretamente envolvidos com a formulação e implementação das políticas públicas.

Conforme Santos *et al.* (2013), este envolvimento, além de aprimorar o fluxo de informações, conferiu maior legitimidade, na medida em que os responsáveis pelas políticas participaram diretamente da formulação das mesmas, qualificando a intermediação que antes era protagonizada pelas áreas meio dos diversos Ministérios. Para os autores, “este processo funda um novo padrão de diálogo entre o órgão central de planejamento e os órgãos executores, mais flexível e próximo dos atores com poder de decisão e, assim, orientado para a implementação das políticas públicas.” (SANTOS *et al.*, 2013, p. 15)

Outra inovação importante apontada por Santos *et al.* (2013) refere-se ao modelo de gestão do PPA Mais Brasil, com mudanças orientadas para desburocratizar a relação entre o MPOG e os órgãos executores, direcionando os esforços para a implementação das políticas públicas, com o aproveitamento de estruturas organizacionais já existentes e o fortalecimento da cooperação entre os órgãos. Para os autores, que elaboram um quadro comparativo entre o modelo de gestão expresso nos PPAs 2008-2011 e 2012-2015, as mudanças introduzidas trazem “inovações importantes que criam melhores condições para a gestão, especialmente por conta da qualificação na forma e na linguagem, remetendo o plano a um diálogo com o universo da implementação das políticas.” (SANTOS *et al.*, 2013, p. 7)

A partir da nova concepção conceitual e metodológica do PPA federal 2012-2015, e motivado pela convergência e integração de ações públicas entre União, Estados e Municípios, sendo este o locus último da atuação do Estado, o Governo Federal através do Ministério do Planejamento e Gestão adotou um conjunto de medidas e de orientações institucionais aos gestores públicos municipais visando a elaboração dos PPAs municipais 2014-2017<sup>30</sup>.

Dentre as orientações institucionais do Ministério do Planejamento aos municípios destacam-se:

- i. Promoção de Capacitação em parceria com a SEPLAG - Secretaria de Planejamento do Estado do Rio Grande do Sul: segundo a SEPLAG foram capacitados servidores públicos municipais de 24 municípios do RS, (Tabela 3) representando aproximadamente 5% dos municípios gaúchos.
- ii. Elaboração de Documentos contendo orientações institucionais voltadas a elaboração do PPA dos municípios, tais como: a) “Programa de Apoio à Elaboração e Implementação dos PPAs Municipais - 2014-2017 - Agendas de Desenvolvimento Territorial” (2013); b) Agendas de desenvolvimento Territorial e Guia Rápido de Elaboração dos PPAs municipais (2013).

(8) Para uma análise mais detalhada sobre as inovações no PPA Mais Brasil recomenda-se a leitura de FRANKE *et al.* (2012), citado na literatura.

(9) Este quadro comparativo entre o modelo de gestão expresso nos PPAs 2008-2011 e 2012-2015, organiza-se em 08 diferentes dimensões: paradigma jurídico; tratamento de casos especiais; escola de gestão pública que orientam as propostas; reflexos na máquina pública; responsabilização pela prestação de informações; coordenação, implementação, monitoramento e avaliação; regras para revisão do plano; corrente de planejamento. Ver Santos *et al.* (2013, p. 16-17).

(10) Destaca-se que se trata de orientações, pois os entes federados gozam de autonomia no que se refere a forma de organização dos seus Plano Plurianuais.

**iii.** Promoção do projeto “Capacitação EAD em Planejamento Estratégico Municipal e Desenvolvimento Territorial” em cooperação entre o Centro de Estudos Internacionais sobre Governo da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (CEGOV-UFRGS) para elaboração e criação de uma rede eletrônica de suporte a qualificação de gestores público locais na elaboração, implementação, monitoramento e avaliação dos Planos Plurianuais (PPAs) nos municípios brasileiros.

Assim, o que se busca neste estudo é aferir em que medida este conjunto de mudanças na estrutura e modelo de gestão do PPA Mais Brasil (2012-2015) e das orientações institucionais emanadas pelo MPOG foram incorporadas nos PPAs municipais (2014-2017). É oportuno registrar que a síntese das mudanças inseridas no PPA Mais Brasil (2012-2015) apresentadas nesta não objetiva apresentar uma análise destas mudanças, mas sim situar as principais inovações que, em alguma medida, impactam na elaboração dos PPAs Municipais (2014-2017), foco desta pesquisa. Da mesma forma, apesar do PPA estadual ter a mesma periodicidade do federal, pelo objetivo desta pesquisa, torna-se necessário inserir uma síntese das características do PPA do Estado do Rio Grande do Sul (2012-2015), apresentada na 5.

# 5

## PPA 2012-2015 DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

As características do PPA do estado do RS inerentes ao processo de elaboração, concepção e conteúdo e monitoramento e avaliação baseou-se nos estudos elaborado por (IPEA, 2013) e (IPEA/UNISC, 2013).

O primeiro PPA do estado do RS elaborado à luz das normas estabelecidas na Carta Magna de 1988 foi o de 1992-1995, na gestão do Governador Alceu Colares (1991-1994). No entanto, a primeira experiência de planejamento de longo prazo, após 1988, ocorreu na gestão 1995-1998 com o documento “Projeto RS 2010”<sup>11</sup> englobando um horizonte de planejamento de 12 anos. Além deste estudo, foi produzido o “Rumos 2015”<sup>12</sup> na gestão 2003-2006 e a Agenda “2020”<sup>13</sup>, desde 2006.

O histórico gaúcho sobre este tema é caracterizado por descontinuidades e pelo reduzido aproveitamento dos trabalhos e estudos produzidos quando da elaboração dos PPA estaduais. Isso decorre da alternância de poder do Executivo estadual<sup>14</sup>.

Em relação ao processo de elaboração do PPA 2012-2015 do estado do RS, apresenta-se no Quadro 5 as principais características do referido plano. Demonstrem-se características como a conformação do arranjo organizacional, se sistêmico ou *ad hoc*, o grau de centralização do arranjo organizacional, se centralizado ou descentralizado, o grau de participação da alta direção/gestão no processo e a natureza da participação da sociedade civil, se consultiva e ou deliberativa.

---

(11) Este estudo é composto por 12 documentos temáticos e foi elaborado em três etapas. (IPEA/UNISC, 2013).

(12) “Rumos 2015” é resultado de uma consultoria contratada pela Secretaria do Planejamento e Gestão do estado do RS, através de licitação internacional, a qual contou com o apoio de vários órgãos do Governo do Estado, envolvendo mais de 70 técnicos. As conclusões e propostas do “Rumos 2015” estão sistematizadas em 5 volumes, disponíveis em:

<[http://www.seplag.rs.gov.br/conteudo\\_puro.asp?cod\\_menu\\_pai=&cod\\_tipo\\_conteudo=&cod\\_men=490](http://www.seplag.rs.gov.br/conteudo_puro.asp?cod_menu_pai=&cod_tipo_conteudo=&cod_men=490)>. Acesso em: 13 ago. 2014.

(13) A Agenda 2020 foi desenvolvida por uma iniciativa da Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul (FIERGS). O Mapa Estratégico traz um desenho das bases e prioridades necessárias para transformar o Rio Grande do Sul num Estado melhor para se viver e trabalhar, buscando crescimento econômico, equidade social e regional e elevação da qualidade de vida. O mapa completo está em: <<http://agenda2020.com.br/wp-content/uploads/2011/07/mapa-estrat%C3%A9gico.png>>. Mais informações constam no site <<http://agenda2020.com.br/>>. Acesso em 18 jun. 2014.

(14) Desde a aprovação do estatuto da reeleição, no primeiro mandato do presidente FHC (1995-1998) até hoje (2015), o estado do Rio Grande do Sul não reelegeu nenhum governador.

De acordo com Ipea (2013) e Ipea/UNISC (2013) o arranjo organizacional do processo de elaboração do PPA do estado do RS foi classificado como *ad hoc*:

a cada governo surgem mudanças na estrutura de planejamento. Geralmente essas mudanças podem ser traduzidas como rupturas de processo. Basta verificar quantos órgãos/secretarias de planejamento foram criados e logo extintos, quantos estudos e diagnósticos foram elaborados e pouco aproveitados. Pode se inferir que tais fatores contribuem para fragilizar os processos, muitas vezes o período de quatro anos não é suficiente para preparar as pessoas para elaborar um planejamento de boa qualidade, tampouco para que se possa fazer uma leitura adequada da realidade estadual e, ainda, incorporar esse diagnóstico ao processo de gestão ainda no mesmo governo. Neste contexto, os planejamentos paralelos são reveladores de grandes fragilidades e processos de descontinuidade na gestão governamental (IPEA/UNISC, 2013, p.21).

Quadro 5 - Características do PPA 2012-2015 Estado do Rio Grande do Sul- processo de elaboração do plano

Características	Resultados da pesquisa
1. Conformação estrutural do arranjo organizacional	<i>ad hoc</i>
2. Grau de centralização do arranjo organizacional	Descentralizado
3. Participação da alta direção no processo	Média
4. Canal de Interlocução do Poder executivo com a sociedade civil	Vários

Fonte: IPEA (2013) e IPEA/UNISC (2013). Adequação dos autores.

O grau do arranjo organizacional foi classificado como descentralizado uma vez que no estado gaúcho:

A responsabilidade pela coordenação do processo cabe à atual Secretaria do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã (SEPLAG/RS), que substituiu a Secretaria de Coordenação e Planejamento (SCP), extinta em 2007. Precedendo a elaboração propriamente dita do PPA 2012-2015, realizou-se um seminário com a alta direção da administração estadual, no qual foram traçados os “objetivos estratégicos do governo”, tendo, como referência, as propostas apresentadas na campanha eleitoral, os estudos setoriais e outros documentos de planejamento. Esses “objetivos estratégicos” foram, posteriormente, desdobrados em “objetivos e estratégias setoriais”, por meio da constituição de quatro grupos temáticos, dos quais participaram representantes das diversas secretarias e de órgãos a ela vinculados. Em paralelo, a SEPLAG/RS e a Secretaria de Estado da Fazenda desenvolveram um estudo relativo ao cenário fiscal, tendo em vista delimitar a capacidade de financiamento público do governo. Com base nos “objetivos e estratégias setoriais” e no cenário fiscal, foram então formuladas as propostas de programas do PPA, de responsabilidade das secretarias setoriais, que indicaram gestores para a tarefa. Cabe ressaltar, como constatado pela pesquisa a inexistência, em várias secretarias, de “gestores permanentes com conhecimento técnico apropriado na área de planejamento”, a despeito de o governo estadual ter criado, mais recentemente, o cargo de Analista de Planejamento, Orçamento e Gestão (IPEA, 2013, p.28).



Em relação ao canal de interlocução do Poder Executivo com a sociedade civil bem como a natureza da participação no processo de elaboração do PPA 2012-2015, é relevante ressaltar a tradição histórica do estado gaúcho em processos participativos<sup>15</sup>. Neste cenário, a elaboração do PPA 2012-2015 conta com participação social através do PPA Participativo e de outros mecanismos do Sistema Estadual de Participação Popular<sup>16</sup>.

No que se refere ao conteúdo do PPA 2012-2015 do estado do RS, apresenta-se no Quadro 6 as principais características do referido plano. Demonstrem-se características como, forma de descrição da concepção estratégica e seus desdobramentos, a definição de prioridades, a existência de priorização, transversalidade e regionalização.

Quadro 6 - Características do PPA 2012-2015 estado do Rio Grande do Sul-concepção/conteúdo do plano

Características	Resultados da pesquisa
1. Forma de descrição da concepção estratégica	Eixo estratégico
2. Desdobramento da concepção estratégica	Diretriz e objetivo setorial/transversal
3. Priorização	Inexistente
4. Transversalidade	Considerada
5. Regionalização	Concepção e metas

Fonte: IPEA (2013) e IPEA/UNISC (2013). Adequação dos autores.

As premissas do planejamento estratégico na construção do PPA 2012-2015 do Rio Grande do Sul estão inseridas na visão de governo, a qual “aponta para a retomada do desenvolvimento sustentável com equidade e participação. Essa visão está presente nos quatro eixos (Econômico, Regional, Social e Democrático) que constituem as diretrizes estratégicas da Administração Pública” (IPEA, UNISC, 2013, p. 39).

Estas diretrizes orientam a definição dos objetivos a serem alcançados, os quais se subdividem em transversais<sup>17</sup> e setoriais. O PPA (2012-2015) é composto por 12 objetivos transversais e aproximadamente 60 objetivos setoriais.

(15) Uma das razões do êxito da experiência do Orçamento Participativo instituído em Porto Alegre, em 1989, pelo então prefeito Olívio Dutra, além da identificação política daquele governo foi justamente a existência prévia de um conjunto de organizações/associações da sociedade civil, formalmente, organizadas. Chieza (2008) registra a existência de mecanismo de participação na elaboração dos planos em vários municípios gaúchos, muito antes da vigência do Capítulo da Lei de Responsabilidade Fiscal que trata da transparência e do controle social. Além disso, desde no Governo Colares (1991-1994) foram criados os COREDES-Conselhos Regionais de Desenvolvimento cujo objetivo é discutir o desenvolvimento a partir de diferentes regiões. (16) Além do PPA participativo, o estado do RS conta com a Consulta Popular utilizada na elaboração do orçamento anual e também da criação, na Gestão do Governador Tarso Genro (2011-2014) do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, do Gabinete Digital, dentre outros. Sobre o Sistema Estadual de Participação Popular ver (IPEA/UNISC, 2013 p21-26).

(17) Objetivos transversais são aqueles que, “para serem atingidos, exigem a articulação de mais de um setor e/ou programa do PPA” (IPEA, UNISC, 2013, p.42).

Os objetivos setoriais no PPA 2012-2015 “não estão, aparentemente, abordados em sua plenitude” (IPEA, UNISC 2013, p. 43), ou seja, aos mesmos não foi dada a mesma ênfase conferida aos objetivos transversais, sendo apenas listados ou declarados.

Para o alcance dos objetivos transversais e setoriais traçados no nível estratégico do plano, foram propostos:

94 programas, que se desdobram em 952 ações, com uma média de mais de 10 ações por programa. Tais programas aparecem divididos em cinco categorias: finalísticos, gestão de políticas públicas, serviços ao Estado, políticas de crédito e apoio administrativos. Os programas finalísticos, que resultam em bens ou serviços ofertados diretamente à sociedade, são os mais numerosos, num total de 68, envolvendo 535 ações (IPEA, 2013, p.50).

Além disso, constam dois programas de apoio administrativo, que englobam 261 ações. Nestes programas são especificados os objetivos, o órgão responsável, as ações e o valor global para sua realização. E, cada ação se subdivide em produtos, que mostram os bens ou serviços delas resultantes, e, para cada produto, há a especificação da meta a ser atingida.

No que concerne à priorização de programas, a mesma não está contemplada<sup>18</sup> no PPA 2012-2015, ainda que o plano de governo apresentado na campanha eleitoral esteja incorporado na programação do plano.

Em relação à transversalidade, o PPA estadual, apresenta objetivos transversais, apontando para ações capazes de “contribuir para o alcance de mais de um objetivo, além do Objetivo Setorial indicado nos programas.” (IPEA, UNISC, 2013, p. 42).

A regionalização está incorporada tanto no processo de elaboração da programação quanto no detalhamento dos programas propostos, sendo “possível gerar informações por regiões e até por municípios”. (IPEA, UNISC, 2013, p. 16)

No Quadro 7 apresentam-se as principais características do PPA 2012- 2015 do estado do RS, no que se refere ao sistema de monitoramento e avaliação. Demonstram-se características como, a existência ou não de monitoria paralela, o uso de ferramenta digital específica ou geral e a periodicidade do monitoramento do referido plano.

Quadro 7 - Características do PPA 2012-2015 estado do Rio Grande do Sul- sistema de monitoramento e avaliação do plano

Características	Resultados da pesquisa
1. Monitoria paralela	Não
2. Ferramenta Digital	Geral
3. Periodicidade	Trimestral / semestral

Fonte: IPEA (2013) e IPEA/UNISC (2013). Adequação dos autores.

(18) As prioridades do governo são definidas de forma paralela, por meio dos projetos estratégicos, (conhecidos também como projetos estruturantes), os quais são selecionados pelo Chefe do Poder Executivo, em consulta aos secretários setoriais. Para estes projetos há acompanhamento especial, no entanto, se constitui num arranjo de natureza informal. (IPEA, UNISC, 2013).

Segundo Ipea, UNISC (2013) o monitoramento do PPA do estado do RS 2012-2015 ocorre através do SISPLAG (Sistema de Informações do Planejamento e Gestão do Estado do Rio Grande do Sul), ferramenta digital utilizada na elaboração de sua programação, a qual é alimentada por um servidor de cada secretaria formando uma rede de prestadores de informações. Cabe ao servidor coletar e inserir, informações relativas aos indicadores, às metas das ações e às realizações do governo no referido SISPLAG. Já, as informações de cunho financeiro são transferidas automaticamente de outros sistemas, como do Sistema de Elaboração do Orçamento (SEO) e do sistema de Finanças Públicas do Estado (FPE).

A partir destas informações a SEPLAG/RS gera relatórios de acompanhamento, com periodicidade variável (trimestral ou semestral), os quais são publicados no Diário Oficial do Estado. Neles estão contemplados, além das metas físicas e financeiras, as realizações do governo, inseridas na forma de texto, os dados de execução dos programas. É possível identificar as realizações por regiões, por investimentos realizados, demandas atendidas, dentre outras. Anualmente, o Poder Executivo envia ao Poder Legislativo o Relatório Consolidado, junto com a LDO. Os principais usuários do sistema são os gestores públicos responsáveis pelos programas e a alta direção das secretarias setoriais.

No que concerne a avaliação não há uma avaliação dos resultados das ações do programa que avance além das informações produzidas pelo acompanhamento. Além disso, o estudo do Ipea/UNISC (2013) aponta que o sistema de monitoramento pelo governo tem alcance limitado:

Percebeu-se também que as tomadas de informação dos processos de monitoramento do PPA muitas vezes servem mais para divulgação das realizações de governo do que para rever o planejamento, o que é preocupante e aponta os limites de visões de estado que desconsideram o planejamento de longo prazo como importante para a qualificação da gestão pública (IPEA, UNISC 2013, p. 58).

# 6

## PPA 2014-2017 - MUNICÍPIOS PESQUISADOS NO ESTADO DO ESTADO DO RS

A análise dos PPAs municipais ocorreu em duas etapas, a análise documental e a pesquisa de campo. Na primeira, analisou-se<sup>19</sup> o PPA (a Lei, os anexos e mensagem do Chefe do Executivo) e na pesquisa de campo, buscou-se suprir lacunas não passíveis de serem respondidas através da análise documental.

Assim, nesta apresentam-se os resultados da pesquisa realizada na amostra de 14 municípios gaúchos. Na Seção 6.1 apresenta-se os resultados no que se refere à categoria de análise da elaboração dos PPAs municipais 2014-2017. Na Seção 6.2 a categoria de análise conteúdo do plano e na Seção 6.3 no que se refere ao monitoramento e avaliação dos PPAs da amostra pesquisada.

Na pesquisa de campo foi aplicado um Questionário (Anexo I) com o servidor/gestor público responsável pela coordenação da elaboração do PPA 2014-2017 do respectivo município.

Após a realização da análise documental e da pesquisa de campo, o Questionário (ANEXO I) e os quadros da análise documental (ANEXO II) foram sistematizados em “Quesitos”, agrupando perguntas cujo tema está inter-relacionado, facilitando assim a análise qualitativa (que se encontra nesta Seção), bem como a análise quantitativa (Seção 7). No Quadro 8 apresenta-se uma síntese das categorias de análise, dos instrumentos utilizados e do número de quesitos correspondentes.

Quadro 8 - Síntese do número de Quesitos por categorias e por instrumento de análise considerados na pesquisa

<b>Categoria de Análise</b>	<b>Instrumento de análise</b>	<b>Quesitos por instrumento</b>	<b>Número Total de quesitos</b>
Elaboração	Análise documental	10	24
	Pesquisa de campo	14	
Concepção/Conteúdo	Análise documental	21	36
	Pesquisa de campo	15	
Monitoramento e avaliação	Análise documental	12	28
	Pesquisa de campo	16	
<b>Total</b>			<b>88</b>

Fonte: Elaboração Própria

(19) Apesar da vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal, desde 2000, em especial, do capítulo que trata da transparência, e da Lei de Acesso à Informação vigente desde 2012, encontrou-se dificuldade para acessar o PPA (a Lei, os Anexos e a Mensagem do Chefe do Executivo) dos municípios da amostra. Além da busca prévia através dos sites das respectivas prefeituras e do site TCERS - Base Legal Municipal, no qual, prioritariamente a Lei do PPA estava disponível, optou-se pelo contato telefônico e acesso via e-mail.

Assim, no Quadro 9, demonstra-se os Quesitos segundo a categoria de análise, elaboração do plano, dos dois instrumentos utilizados (análise documental e pesquisa de campo).

A numeração dos Quesitos seguiu a seguinte ordem: a primeira letra representa a categoria de análise (E para “elaboração”, C para “concepção” e, M para “monitoramento”); a segunda letra representa o instrumento de análise utilizado (Q para “questionários” e D para “análise documental”). A tabulação completa das respostas dos 14 municípios da mostra –(Questionários e análise documental) encontra-se no Anexo III.

Quadro 9 - Quesitos na categoria de análise “elaboração” dos PPAs municipais 2014-2017, segundo a análise documental e questionário da pesquisa de campo (Continua)

<b>Categoria Elaboração - Análise documental</b>	
Quesito	Perguntas
ED01	1. É mencionado como ocorreu o processo de elaboração do PPA?
ED02	2. É mencionado se a elaboração do PPA baseou-se em Diagnóstico?
ED03	3. É mencionado o acesso a documentos/estudos elaborados pela União?
ED04	4. É mencionado o acesso a documentos/estudos elaborados pelo Estado?
ED05	5. É mencionado o acesso a estudos elaborados por outras Instituições?
ED06	6. É mencionada capacitação para servidores, específica sobre elaboração do PPA?
ED07	7. É mencionada participação da sociedade civil no processo de elaboração do PPA?
	7.1. Canal de participação da sociedade civil no processo de elaboração do PPA?
	7.2. Natureza da participação da sociedade civil?
ED08	8. Conformação estrutural do arranjo organizacional do processo de elaboração do PPA?
ED09	9. Grau de centralização do Arranjo Organizacional encarregado da elaboração do PPA?
ED10	10. Participação da alta direção na elaboração do PPA?
<b>Categoria Elaboração - Pesquisa de Campo</b>	
Quesito	Perguntas
EQ01	1. O Município dispõe em sua estrutura uma Secretaria/órgão responsável pela elaboração/coordenação e consolidação do PPA 2014-2017 do Município?
	SE SIM
	1.1 Qual?
EQ02	1.2 Quais secretarias estiveram envolvidas DIRETAMENTE no processo de elaboração do PPA?
	1.3. Como ocorreu o Processo INTERNO à administração municipal de elaboração do PPA: Foram realizadas Oficinas de Planejamento com os secretários do município e respectivas assessorias?
	SE NÃO
	1.4 Como o PPA foi elaborado:
	1.5 Qual a composição e formação desta estrutura provisória criada para a elaboração do PPA:
	1.6 Quais os critérios utilizados para compor a Estrutura Provisória
EQ03	2. O Município realizou Rodadas de Oficinas de Planejamento com público interno, conforme é sugerido pelo Ministério do Planejamento através do Programa de Apoio à Elaboração e Implementação dos PPAs municipais?

Quadro 9 - Quesitos na categoria de análise “elaboração” dos PPAs municipais 2014-2017, segundo a análise documental e questionário da pesquisa de campo (Continua)

EQ04	3. Houve capacitação especial para os gestores que ELABORARAM o PPA 2014-2017?
	SE SIM
	3.1 Qual a carga horária?
	3.2 Quem ministrou a capacitação?
	SE NÃO
EQ05	3.3 O Município buscou (teve iniciativa) apoio da SEPLAG e Ministério do Planejamento para aperfeiçoar as equipes técnicas de planejamento municipal?
	3.4 O Município recebeu apoio do MPOG e da SEPLAG para aperfeiçoar as equipes técnicas de planejamento municipal?
EQ06	4. Quais as ferramentas tecnológicas utilizadas para a elaboração do PPA?
EQ06	5. Foi realizado um diagnóstico formal do Município previamente à elaboração do PPA 2014-2017?
	SE SIM
	5.1 Quem foi o responsável pela elaboração desse diagnóstico?
	6. Quais ESTUDOS/DIAGNÓSTICOS do município foram considerados para a elaboração do PPA 2014-2017 do município:
	6.1 No âmbito municipal?
6.2 No âmbito estadual?	
6.3 No âmbito federal?	
EQ07	7. Houve participação ativa do(a) Prefeito (a) do Município na elaboração do PPA?
	8. Qual o grau de autonomia decisória conferido às secretarias/órgão participantes no que se refere à inclusão de programas ou ações na elaboração do PPA 2014-2017?
EQ08	9. Houve a participação da sociedade Civil na elaboração do PPA 2014-2017?
	SE SIM
	9.1 Quais foram os canais?
EQ09	10. Quanto à natureza da participação da sociedade civil no processo de elaboração do PPA 2014-2017 foi?
	SE SIM
	11. O Município realizou Rodadas de Oficinas de Planejamento com público externo?
EQ10	11.1 Foi formada alguma comissão da sociedade civil para acompanhar a tramitação do PPA e posteriormente seu monitoramento e avaliação?
	12. Houve participação dos Conselhos Municipais no processo de elaboração do PPA?
EQ11	13. O Município replicou o “Fórum Interconselhos” criado pelo Governo Federal para acompanhar a elaboração e o monitoramento do PPA federal?
	14. Houve a participação do COREDE no processo de elaboração do PPA?
EQ12	15. Houve a participação de algum CONSÓRCIO no processo de elaboração do PPA?
	16. Durante processo de elaboração do PPA foi desenvolvido outro mecanismo de participação com o objetivo de inserir cidadãos mais fragilizados que não tem representação organizada?
EQ13	17. Houve participação do Poder Legislativo no processo de elaboração (antes do seu envio para análise oficial no Legislativo)?
	18. Houve emendas aprovadas pelo Legislativo para o PPA?
	19. Ao avaliar/propor ementas, o Poder Legislativo Municipal utilizou algum mecanismo ou instrumento de participação ou consulta popular?

Quadro 9 - Quesitos na categoria de análise “elaboração” dos PPAs municipais 2014-2017, segundo a análise documental e questionário da pesquisa de campo (Conclusão)

EQ14	20. Durante o processo de elaboração do PPA, o município tomou conhecimento da nova metodologia proposta e utilizada pelo Ministério do Planejamento para a elaboração do PPA Mais Brasil (2012-2015)?
	20.1 Por que o município não implementou essa nova metodologia?
	20.2 Qual sua opinião sobre a nova metodologia?
	20.3 Sugestões para aperfeiçoar o alinhamento entre os PPAs?

Fonte: Elaboração Própria

No Quadro 10 demonstram-se os Quesitos da categoria de análise, concepção/conteúdo, conforme os dois instrumentos utilizados (análise documental e pesquisa de campo).

Quadro 10 - Quesitos segundo a categoria de análise “concepção/conteúdo” dos PPA municipais 2014-2017 segundo a análise documental e questionário da pesquisa de campo (Continua)

Categoria Concepção – Análise Documental	
Quesito	Perguntas
Instrumento de Análise 1: Mensagem do Chefe do Poder Executivo do PPA 2014-2017	
CD01	1. O PPA do Município foi acompanhando pela Mensagem do Chefe do Executivo?
CD02	2. Descrição da situação socioeconômica e ambiental do município?
CD03	3. Descrição do cenário fiscal do município?
CD04	4. Projeção da situação desejada para o município no futuro – Visão de futuro?
CD05	5. Apresenta Macrodesafios/macroobjetivos (o que perseguir no médio prazo para tornar a visão de futuro viável)?
CD06	6. Apresenta as Estratégias ou políticas associadas aos macrodesafios (como fazer)?
Instrumento de Análise 2: Lei do PPA 2014-2017	
CD07	1. Apresenta Artigo com Diretrizes do PPA
CD08	2. Artigo que trata da estrutura e organização do plano?
CD09	3. Artigo que trata da integração do PPA com os orçamentos do município?
CD10	4. Artigo que trata da gestão do PPA?
CD11	5. Artigo que trata de eventuais alterações no PPA?
CD12	6. Define órgão responsável pela definição de prazos, diretrizes e orientações técnicas complementares?
CD13	7. Define prazos para envio do Relatório de Avaliação periódica do PPA à Câmara de Vereadores?
CD14	8. Prevê mecanismo de avaliação/monitoramento periódico?
Instrumento de Análise 3: Anexos PPA 2014-2017	
CD15	1. Como é apresentada a organização (Desdobramentos) do PPA?
CD16	2. Há priorização de Programas?
CD17	3. Há transversalidade no PPA?
CD18	4. Há integração dos programas do PPA com o orçamento do município?

Quadro 10 - Quesitos segundo a categoria de análise “concepção/conteúdo” dos PPA municipais 2014-2017 segundo a análise documental e questionário da pesquisa de campo (Continua)

CD19	5. Há integração com o planejamento local/regional?
CD20	6. Há integração com programa/prioridades do PPA estadual?
CD21	7. Há integração com programa/prioridades do PPA federal?
<b>Categoria Concepção – Pesquisa de Campo</b>	
Quesito	Perguntas
CQ01	1. Ver se o Município encaminhou mensagem do chefe do poder executivo junto com o PPA 2014-2017
CQ02	1.1 Houve uma consulta à Mensagem do PPA federal 2012-2015? SE NÃO
	1.2 Por quê? SE SIM
	1.3 O que foi consultado da Mensagem do PPA federal?
CQ03	2 Houve uma consulta a Mensagem do PPA estadual 2012-2015? SE NÃO
	2.1 Por quê? SE SIM
	2.2 O que foi consultado da Mensagem do PPA estadual?
CQ04	3 Ao conceber a Lei do PPA 2014-2017 o Município consultou/acessou as orientações do governo federal para a elaboração da Lei do PPA? SE NÃO
	3.1 Porque não acessou? SE SIM
	3.2 Por que a Lei do PPA NÃO seguiu o modelo proposto/sugerido pelo governo Federal (Ministério do Planejamento)?
CQ05	7. Na Lei do PPA está prevista a integração entre este e os orçamentos anuais municipais? SE NÃO
	7.1 Porque não há um capítulo na Lei do PPA que trata dessa integração?
	7.2 Na prática, como é feita a integração entre o PPA e os orçamentos anuais?
CQ06	8. Qual órgão/secretaria responsável pela gestão do PPA?
CQ07	9. O Executivo já enviou ao Poder Legislativo um relatório de avaliação do PPA 2014-2017? SE SIM
	9.1 Quando? SE NÃO
	9.2 Porque não?
CQ08	10. Por que a Lei de PPA 2014-2017 do município não previu mecanismo de avaliação e MONITORAMENTO periódico do PPA 2014-2017?
CQ09	11. Há compatibilidade entre as visões estratégicas do Governo Federal e do Município? SE SIM
	11.1 Em quais programas?



Quadro 10 - Quesitos segundo a categoria de análise “concepção/conteúdo” dos PPA municipais 2014-2017 segundo a análise documental e questionário da pesquisa de campo (Conclusão)

CQ09	SE NÃO
	11.2 Por que não houve esta compatibilização?
CQ10	12. Por que não houve uma priorização de programas no PPA municipal 2014-2017?
CQ11	13. Foi previsto a transversalidade no PPA 2014-2017 do município?
	SE SIM
	13.1 Por que houve a transversalidade?
	13.2 Onde em quais áreas? Programas houve a transversalidade?
	SE NÃO
CQ12	14 Porque não foi previsto a transversalidade no PPA 2014-2017 do município
	15 Existe integração do PPA municipal com o planejamento federal (PPA federal)?
	SE SIM
	15.1 Quais programa se ações do PPA?
CQ13	SE NÃO
	15.2 Por que não houve esta integração?
	16 Existe integração do PPA municipal com o planejamento estadual (PPA estadual) ?
CQ14	SE SIM
	16.1 Quais programa se ações do PPA?
	SE NÃO
	16.2 Por que não houve esta integração?
CQ15	17. Foi buscada integração regional no planejamento municipal?
	SE SIM
	17.1 Com quem?
	SE NÃO
CQ15	17.2 Por que a integração regional NÃO foi considerada?
	18. O PPA municipal 2014-2017 prevê uma regionalização do planejamento?
	SE SIM
	18.1 Qual é a regionalização?
CQ15	SE NÃO
	18.2 Por que a regionalização NÃO foi incorporada no planejamento municipal?

Fonte: Elaboração Própria

No Quadro 11 demonstram-se os Quesitos da categoria de análise, monitoramento e avaliação, conforme os dois instrumentos utilizados, análise documental e pesquisa de campo.

Quadro 11 - Quesitos segundo a categoria de análise “monitoramento e avaliação” dos PPA municipais 2014-2017 segundo a análise documental e questionário da pesquisa de campo

(Continua)

<b>Monitoramento – Análise Documental</b>	
Quesito	Perguntas
	Instrumento 1: Lei do PPA 2014-2017
MD01	1. Há definição do sistema de monitoramento e avaliação na lei do PPA?
MD02	2. Há definição de quem/órgão realizará o monitoramento e avaliação?
MD03	3. Há definição de como se dará a participação da população no monitoramento e avaliação?
MD04	4. Há previsão de prazos (mínimos) para alteração dos programas do PPA?
MD05	5. Há previsão das condições de alteração dos programas do PPA? Instrumento 2: Aspectos Operacionais do Monitoramento e Avaliação do PPA 204-2017.
MD06	1. Quem monitora? Órgão ou secretaria?
MD07	2. Há monitoria paralela?
MD08	3. Há utilização de ferramenta digital para divulgação?
MD09	4. O Monitoramento é divulgado para a população?
MD10	5. Com qual periodicidade é enviado ao Poder Legislativo?
MD11	6. Qual a periodicidade de registro do monitoramento do PPA?
MD12	7. Há regionalização no Monitoramento?
<b>Monitoramento – Pesquisa de Campo</b>	
Quesito	Perguntas
MQ01	1. Há definição na Lei do PPA sobre o sistema de monitoramento e avaliação do PPA municipal?
	SE SIM
MQ02	1.1 Qual órgão responsável pelo sistema de monitoramento?
	SE NÃO
	1.2 Porque não há definição na lei do PPA sobre sistema de monitoramento e avaliação na lei do PPA do município?
MQ03	1.3 Mesmo não havendo previsão legal, na prática o monitoramento e a avaliação do PPA 2014-2017 são feitos?
	2. Como funciona o sistema de monitoramento?
	3. Quem alimenta o sistema?
MQ04	4. Qual ferramenta é utilizada para o Sistema de Monitoramento?
MQ05	5. Quem coordena/centraliza o sistema de monitoramento do PPA?
MQ06	6. O que foi monitorado do planejamento?
	6.1 Destes programas quais indicadores são monitorados?
MQ07	7. Há monitoramento paralelo?
	7.1 Quem faz o monitoramento paralelo?
	8. Há participação da sociedade civil no sistema de monitoramento?
	SE SIM
	8.1 Como a sociedade participa?
MQ08	9. Qual a periodicidade do registro do monitoramento?
MQ09	11. Qual a periodicidade do envio do Monitoramento ao Poder Legislativo?

Quadro 11 - Quesitos segundo a categoria de análise “monitoramento e avaliação” dos PPA municipais 2014-2017 segundo a análise documental e questionário da pesquisa de campo  
(Conclusão)

MQ10	13. Já foi feita alteração do conteúdo do PPA 2014-2017?
MQ11	14. Há algum mecanismo de cooperação federativa no sistema de monitoramento do PPA?
	SE SIM
	14.1 Quais entes?
	14.2 Como funciona?
	14.3 Quais são os resultados?
MQ12	16. O prazo de execução do Monitoramento previsto tem sido cumprido?
MQ13	17. Os relatórios e dados do monitoramento têm sido divulgados à população?
	17.1 Quais foram os meios de divulgação utilizados para divulgar os resultados do monitoramento à população?
MQ14	20. A partir do Monitoramento do PPA 2014-2017, foi feita a AVALIAÇÃO do mesmo resultando em revisão de algum Programa do PPA?
	SE SIM
	20.1 Na prática como funciona AVALIAÇÃO dos resultados do Monitoramento?
	20.2. Por que não foi feita a avaliação dos resultados do Monitoramento/acompanhamento do PPA 2014-2017?
MQ15	21. Quem são os principais usuários das informações geradas pelo monitoramento?
MQ16	22. Qual a natureza das informações (física, financeira, abrangência, etc) geradas?

Fonte: Elaboração Própria

## 6.1 PROCESSO DE ELABORAÇÃO DOS PPAS MUNICIPAIS 2014-2017

A elaboração do PPA é prerrogativa do Poder Executivo, tendo o Legislativo a competência de apreciar, emendar e aprovar o referido plano. Todavia, a análise documental (Lei, Mensagem do Executivo e Anexos do PPA 2014-2017) mostrou-se pouco capaz de tornar-se fonte de pesquisa robusta sobre o processo de elaboração do referido plano, conforme demonstrado no Quadro 12.

Quadro 12 - Informações sobre o Processo de Elaboração dos PPAs municipais 2014-2017-análise documental  
(Continua)

Município	Descrição do Processo de Elaboração	Faz referência a Consulta a Estudos Elaborados em Outras Instituições	Faz referência a Participação da Sociedade Civil
Aceguá	Não	Não	Não
Ajuricaba	Não	Não	Não

Quadro 12 - Informações sobre o Processo de Elaboração dos PPAs municipais 2014-2017- análise documental (Conclusão)

Município	Descrição do Processo de Elaboração	Faz referência a Consulta a Estudos Elaborados em Outras Instituições	Faz referência a Participação da Sociedade Civil
Arroio do Tigre	Não	Não	Não
Estrela	Não	Não	Sim
Gaurama	Não	Não	Não
Monte Belo do Sul	Sim	Não	Sim
Morrinhos do Sul	Não	Não	Não
Nova Hartz	Não	Não	Não
Pantano Grande	Não	Não	Não
Porto Alegre	Sim	Sim	Não
Rio Grande	Sim	Não	Sim
São Gabriel	Sim	Não	Sim
Três de Maio	Não	Não	Não
Unistalda	Não	Não	Não

Fonte: Elaboração Própria

Ao contrário da Mensagem Presidencial do PPA Mais Brasil (2012-2015) a qual destina capítulo específico abordando o processo de construção do referido plano<sup>20</sup>, no caso dos municípios pesquisados isso não se evidenciou na totalidade.

De acordo com os dados apresentados no Quadro 12, somente 03 municípios (Monte Belo do Sul, Porto Alegre e Rio Grande) mencionam em seus documentos (Lei do PPA, Mensagem do Chefe do Executivo e Anexos do PPA) como se deu o processo de elaboração do Plano Plurianual.

Também não há citação do uso de documentos elaborados pela União ou pelo Estado e tampouco é citada a realização prévia de diagnóstico sócio econômico e ambiental que subsidie a elaboração do Plano, exceto em Porto Alegre, que cita estudos realizados por outras instituições. Tampouco encontrou-se referência sobre as capacitações realizadas para a elaboração do Plano e, por fim apenas 04 municípios (Estrela, Monte Belo do Sul, São Gabriel e Rio Grande) apontam nos documentos analisados a participação da sociedade civil no processo de elaboração do plano, através da audiências públicas.

Dada esta precariedade de informações decorrente da análise documental, intensificou-se a necessidade da pesquisa de campo realizada com uma amostra de 14 municípios gaúchos, conforme descrito na metodologia.

Assim, a descrição e análise dos dados que seguem tem como fonte a pesquisa de campo. Na Seção 6.1.1 descreve-se como os governos municipais tratam ou conduzem as atividades de elaboração do PPA. Inicialmente aborda-se o arranjo organizacional responsável pela elaboração do PPA tratando aspectos como secretarias envolvidas, atribuições, as etapas de elaboração e procedimentos adotados, capacitação de servidores, dentre outros. Na Seção

(20) Ver Mensagem Presidencial, PPA Mais Brasil (2012-2015) p.111-126.

6.1.2 abordam-se as características referentes à Capacitação, Diagnóstico e ferramentas tecnológicas utilizadas no processo de elaboração do PPA. E, nas Seções 6.1.3 e 6.1.4 abordam-se, respectivamente, as relações do Poder Executivo com a sociedade civil e com o Poder Legislativo durante o processo de elaboração do referido plano.

### 6.1.1 ARRANJO ORGANIZACIONAL RESPONSÁVEL PELA ELABORAÇÃO DO PPA

Em relação ao arranjo organizacional observou-se a existência de dois aspectos comuns entre os municípios pesquisados. Um deles é a existência em alguns municípios de uma secretaria/órgão responsável pela coordenação, sistematização e elaboração do PPA configurando um arranjo organizacional sistêmico. O outro, caracteriza-se pela ausência desta estrutura, configurando um arranjo organizacional *ad hoc*.

No Quadro 13 demonstra-se a conformação do arranjo organizacional responsável pela elaboração do PPA 2014-2017. Observa-se que dos 14 municípios pesquisados, 06 (seis) apresentam arranjo organizacional sistêmico e os demais, 08 (oito) arranjo organizacional *ad hoc*.

Inserido nestes dois traços comuns de arranjo organizacional - sistêmico ou *ad hoc*- observa-se heterogeneidades no que se refere aos atores/secretarias envolvidas, ao grau de participação, atribuições e etapas do processo de elaboração do PPA.

Em relação aos municípios que possuem um arranjo sistêmico, observa-se que dos 06 (seis) municípios que possuem este tipo de arranjo organizacional, em três (São Gabriel, Porto Alegre e Três de Maio) houve a participação direta de todas as secretarias do município no processo de elaboração do PPA. Nos três restantes (Gaurama, Rio Grande e Nova Hartz) a participação direta na elaboração ficou restrita à Secretaria da Fazenda ou ao Gabinete do Prefeito.

Em Rio Grande e Porto Alegre realizam-se reuniões entre a secretaria responsável pela elaboração e consolidação do PPA com as demais secretarias, construindo as diretrizes/ações a serem incluídas no plano. No caso de São Gabriel, Três de Maio e Nova Hartz, a secretaria responsável pela elaboração do plano apenas solicita aos demais órgãos o envio de propostas a serem contempladas no plano. E, em Gaurama as demais secretarias somente revisam o PPA elaborado pela Secretaria de Administração e pelo Gabinete do Prefeito.

Quadro 13 - Conformação estrutural do arranjo organizacional responsável pela elaboração do PPA 2014-2017, órgão responsável e secretarias envolvidas (Continua)

Município	Categoria Populacional (em mil)	Órgão responsável	Conformação Estrutural	Secretarias envolvidas
Aceguá	Até 5	Estrutura Provisória	<i>Ad Hoc</i>	Todas
Ajuricaba	Entre 5.001 e 10	Estrutura Provisória	<i>Ad Hoc</i>	Secretaria de Planejamento
Arroio do Tigre	Entre 10.001 e 20	Estrutura Provisória	<i>Ad Hoc</i>	Todas
Estrela	Entre 20.001 e 50	Estrutura Provisória	<i>Ad Hoc</i>	Todas
Gaurama	Entre 5.001 e 10	Secretaria de Administração	Sistêmico	Gabinete do Prefeito

Quadro 13 - Conformação estrutural do arranjo organizacional responsável pela elaboração do PPA 2014-2017, órgão responsável e secretarias envolvidas (Conclusão)

Município	Categoria Populacional (em mil)	Órgão responsável	Conformação Estrutural	Secretarias envolvidas
Monte Belo do Sul	Até 5	Estrutura Provisória	<i>Ad Hoc</i>	Todas
Morrinhos do Sul	Até 5	Estrutura Provisória	<i>Ad Hoc</i>	Secretarias de Administração e Planejamento
Nova Hartz	Entre 10.001 e 20	Secretaria de planejamento e orçamento	Sistêmico	Secretaria da fazenda
Pantano Grande	Entre 5.001 e 10	Estrutura Provisória	<i>Ad Hoc</i>	Secretaria da Fazenda
Porto Alegre	Acima de 500	Secretaria de Planejamento e Orçamento	Sistêmico	Todas
Rio Grande	Entre 100.001 e 500	Secretaria de Relações Institucionais e Comunicação	Sistêmico	Gabinete do Prefeito e Secretaria da Fazenda
São Gabriel	Entre 50.001 e 100	Secretaria de Planejamento e Projetos	Sistêmico	Todas
Três de Maio	Entre 20.001 e 50	Planejamento e Fazenda	Sistêmico	Todas
Unistalda	Até 5	Estrutura Provisória	<i>Ad Hoc</i>	Secretaria da Fazenda

Fonte: Elaboração Própria

Em relação aos municípios que não possuem arranjo organizacional sistêmico para a elaboração do PPA forma-se uma estrutura provisória responsável por essa tarefa. Em todos os 08 (oito) municípios esta estrutura envolveu os contadores, que elaboram a parte orçamentária do plano. Em cinco municípios (Unistalda, Arroio do Tigre, Ajuricaba, Monte Belo do Sul e Morrinhos do Sul) houve a participação de secretários e/ou do prefeito na estrutura provisória. No caso de Aceguá foi elaborado um formulário pela estrutura provisória a ser preenchido por todos os secretários. Em Estrela e Aceguá a estrutura provisória envolveu servidores em cargos de comissão. Em Pantano Grande foram realizadas reuniões com os secretários para a inclusão de suas ações.

Destaca-se a diversidade de formato destas equipes que são responsáveis pela elaboração, tanto às sistêmicas quanto a *ad hoc*, não parecem atender a todas as condições indicadas pelas orientações da SPI/MPOG que são: autoridade e legitimidade política perante o Prefeito para debater prioridades/estratégias do governo; conhecimento técnico de como funciona a Prefeitura (processo orçamentário, sobre o território municipal/demandas e interesses dos diversos setores da cidade e existência de gestores permanentes com conhecimento técnico na área de planejamento) e disposição política e tempo para organizar/planejar a elaboração do PPA. Por outro lado, ressalta-se a importância dada à participação dos contadores das prefeituras neste processo, sobretudo nos municípios de menor porte, o que indica que, de um lado, pode estar predominando nestes locais a ênfase da orçamentação em detrimento do planejamento e, do outro, que este grupo de servidores públicos, deva ser inserido como prioritário nas futuras ações de qualificação a serem desenvolvidas pelo MPOG.

No Quadro 14 demonstra-se a síntese referente à participação da Alta Gestão e o Grau de Centralização da Autonomia Decisória no processo de elaboração do PPA 2014-2017.

Por descentralização e Participação da alta direção/gestão utilizou-se o entendimento de IPEA (2013). Descentralização: “arranjo que confere maior autonomia decisória às secretarias setoriais quanto à elaboração das respectivas programações para compor o PPA” (p.31). Logo, arranjo descentralizado aponta para uma menor autonomia decisória.

Quanto a participação da alta direção “trata-se de participação circunscrita à decisões relativas às diretrizes estratégicas do governo, que informam a elaboração do PPA” (p.31).

Quadro 14 - Participação da Alta Gestão e Grau de Centralização da Autonomia Decisória

Município	Participação da Alta Direção/Gestão	Grau de Centralização
Aceguá	Média	Descentralizado
Ajuricaba	Baixa	Descentralizado
Arroio do Tigre	Baixa	Descentralizado
Estrela	Média	Descentralizado
Gaurama	Alta	Centralizado
Monte Belo do Sul	Alta	Centralizado
Morrinhos do Sul	Baixa	Descentralizado
Nova Hartz	Alta	Descentralizado
Pantano Grande	Alta	Descentralizado
Porto Alegre	Alta	Descentralizado
Rio Grande	Alta	Centralizado
São Gabriel	Média	Descentralizado
Três de Maio	Média	Descentralizado
Unistalda	Baixa	Descentralizado

Fonte: Elaboração Própria

Em relação à participação da alta direção dos 14 municípios da amostra, 06 (seis) - Gaurama, Pantano Grande, Nova Hartz, Rio Grande, Porto Alegre e Monte Belo do Sul - apontam alta participação do Chefe do Executivo na elaboração do PPA. Outros 04 (quatro) - São Gabriel, Aceguá, Estrela, Três de Maio - apontam média participação do prefeito, ao passo que nos outros 04 (quatro) - Unistalda, Morrinhos do Sul, Arroio do Tigre e Três de Maio - a participação foi baixa.

No que se refere ao grau de centralização, predomina (13 municípios) a descentralização, conferindo maior grau de autonomia às secretarias setoriais para a inclusão de programas e ações na elaboração do PPA. Estas características parecem não estar relacionadas à existência ou não de uma estrutura sistêmica de elaboração e coordenação do PPA, e sim parecem estar mais ligadas a características particulares da gestão<sup>21</sup> das prefeituras e da capacidade do Chefe do Executivo de estar presente durante o processo. No

(21) A propósito Cardoso Jr (2014) ao apresentar histórico sobre planejamento no Brasil, aponta que durante grande parte do século XX teria predominado planejamento sem gestão e a busca de objetivos estratégicos sem a devida constituição de aparatos administrativos para tal. No entanto, a partir dos anos 1990, se sobressai um tipo de gestão sem planejamento, desprovido de conteúdo estratégico, com mera racionalização dos procedimentos e submissão à lógica físico-financeira da gestão orçamentária.

entanto, o que se apresenta como um tipo/modelo ideal é o que combina uma alta Participação da Alta Direção/Gestão com descentralização e autonomia de participação das secretarias da administração pública.

### 6.1.2 CAPACITAÇÃO, DIAGNÓSTICO E FERRAMENTAS TECNOLÓGICAS UTILIZADAS NO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PPA 2014-2017

O Programa de Apoio à Elaboração e Implementação dos PPAs Municipais - 2014-2017 - Agendas de Desenvolvimento Territorial (2013) “sugere que o processo de elaboração do PPA municipal seja organizado em oficinas internas de planejamento com públicos distintos e finalidades complementares” (p.53). No Quadro 14 demonstra-se os dados referentes à capacitação e ao uso de ferramentas voltadas a elaboração do PPA 2014-2017. Somente 02 (dois) municípios da amostra - Ajuricaba e Três de Maio - realizam oficinas de planejamento com público interno visando a capacitação do mesmo para a elaboração do PPA como é sugerido pelo governo federal. Além disso, com exceção de Porto Alegre, todos os demais municípios da amostra contrataram capacitação voltada à elaboração do PPA, através de prestador privado, pela Delegação de Prefeituras Municipais (DPM-RS) e pelo Instituto Gamma de Assessoria a Órgãos Públicos (IGAM), conforme demonstrado no Quadro 15.

Chama a atenção, que até mesmo aqueles municípios que participaram do programa de capacitação ofertado gratuitamente pelo MPOG/SEPLAG/RS (Aceguá, Ajuricaba, Arroio do Tigre, Morrinhos do Sul e Três de Maio) contrataram capacitação do setor privado. E ainda, como nenhum dos entrevistados citou (por desconhecimento) a capacitação ofertada pelo MPOG/SEPLAG/RS para o aperfeiçoamento da equipe técnica na elaboração do PPA, parece, salvo melhor juízo, que futuras capacitações devem definir, previamente, o perfil do servidor a ser capacitado.

Quadro 15 - Capacitação dos Gestores, Ferramenta Tecnológica utilizado na Elaboração dos PPAs municipais 2014-2017

<b>Município</b>	<b>Oficinas de Planejamento com o público interno</b>	<b>Capacitação Especial aos Gestores</b>	<b>Sistema Específico de Contabilidade/Planejamento</b>	<b>Diagnóstico Prévio à elaboração do PPA</b>
Aceguá	Não	DPM	Sim	Não
Ajuricaba	Sim	DPM	Sim	Sim
Arroio do Tigre	Não	DPM	Sim	Não
Estrela	Não	DPM	Não	Não
Gaurama	Não	DPM	Sim	Não
Monte Belo do Sul	Não	DPM	Não	Não
Morrinhos do Sul	Não	DPM	Sim	Não
Nova Hartz	Não	DPM	Não	Não
Pantano Grande	Não	DPM/IGAN	Sim	Não
Porto Alegre	Não	Não	Sim	Sim
Rio Grande	Não	IGAN	Não	Não
São Gabriel	Não	DPM	Não	Não
Três de Maio	Sim	DPM	Não	Não
Unistalda	Não	DPM	Sim	Não

Fonte: Elaboração Própria



Em relação ao uso de ferramentas tecnológicas 08 (oito) municípios da amostra (Gaurama, Unistalda, Aceguá, Pantano Grande, Porto Alegre, Morrinhos do Sul, Arroio do Tigre e Ajuricaba) utilizaram um sistema específico de contabilidade ou planejamento para a elaboração do PPA 2014-2017.

Em relação ao diagnóstico utilizado na elaboração do PPA, somente dois municípios (Porto Alegre e Ajuricaba) elaboram estudos sócio econômicos/ambientais para subsidiar a elaboração do plano. Em Porto Alegre foram utilizados estudos específicos do partido do prefeito eleito, ao passo que em Ajuricaba foram consultados estudos feitos pela prefeitura sobre o orçamento participativo, além de PPAs de outros municípios e do Estado.

Em Monte Belo do Sul foi consultada a previsão de receitas da FAMURS (Federação das Associações dos Municípios do RS), e em Rio Grande foram utilizadas estatísticas de diversas instituições, como o IBGE, o TCE-RS, a FEE e as estatísticas da PNAD. Apenas nos municípios de Morrinhos do Sul, Arroio do Tigre e Monte Belo do Sul os programas e ações presentes no PPA não foram baseados no plano de governo apresentado durante as eleições pela gestão eleita.

O fato de a maioria (12) dos municípios da amostra terem elaborado o PPA sem diagnóstico prévio, aponta que o PPA pode estar sendo elaborado como uma formalidade para cumprir norma constitucional, descumprindo a dimensão estratégica do planejamento, qual seja, de traçar a visão de futuro a ser alcançada. Além disso, destaca-se a não utilização das diferentes bases de dados disponíveis para conhecer e diagnosticar a realidade do município, tais como a Plataforma INDE (Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais) do MPOG, os Boletins de Informações Municipais extraídos dos Relatórios de Informações Sociais do MDS, o Sistema Nacional de Informações das Cidades (SNIU) do Ministério das Cidades, entre outras referências indicadas no Programa de Apoio à Elaboração e Implementação dos PPAs municipais-Agendas de Desenvolvimento 2014-2017.

### 6.1.3 INTERLOCUÇÃO DO PODER EXECUTIVO COM A SOCIEDADE CIVIL

Desde os dispositivos de participação previstos na Carta Magna de 1988 como o dos Conselhos de saúde e educação, passando pelo Estatuto das Cidades (Lei nº 10.257/2001) e da própria Lei de Responsabilidade Fiscal, (LC nº 101/2000) que destina um Capítulo à transparência e ao controle social, até a Lei Complementar nº 131/2009 e a Lei de Acesso a Informação (Lei nº 12.527/2011) o Brasil vem experienciando vários canais de participação na formulação e implementação de políticas públicas, nas três esferas de Governo.

Corroborando com este cenário de proliferação de canais de participação, observou-se que na totalidade dos municípios da amostra pesquisada disponibiliza algum tipo de canal de participação à população no processo de elaboração e definição dos programas e ações do PPA 2014-2017, conforme demonstrado no Quadro 16. No que concerne ao canal de interlocução do Poder público municipal com a sociedade civil, em 13 dos 14 municípios pesquisados a participação ocorre via audiência pública, ao passo que no município de Rio Grande, é por meio de plenárias e, em Porto Alegre, via dinâmica do Orçamento Participativo (OP), vigente desde 1989.

No que se refere à natureza da participação, se consultiva, informativa e ou deliberativa, observou-se que em 03 (três) municípios (Rio Grande, Porto Alegre e Ajuricaba) a participação caracterizou-se por deliberativa. Em 04

municípios (Pantano Grande, Estrela, Arroio do Tigre e Três de Maio), caracterizou-se por participação de natureza consultiva, ao passo que nos demais (07 municípios, equivalente a 50% da amostra), por natureza informativa.

A natureza da participação da sociedade civil nos diferentes canais de participação parece estar relacionada, em parte, com o porte do município, uma vez que nos 02 (dois) maiores municípios (Porto Alegre e Rio Grande) caracterizam-se pela participação deliberativa, ao passo que entre os menores municípios a participação foi predominantemente informativa. Também a variável política partidária influencia neste quesito. Porto Alegre tem um histórico de participação deliberativa que foi construída por uma gestão identificada com a causa, há mais de 20 anos. E, não é de se estranhar que em Rio Grande, com prefeito do PT- Partido dos Trabalhadores, salvo melhor juízo, explique, em parte, a variável, participação deliberativa.

Quadro 16 - Canal e Natureza da Participação da Sociedade Civil na Elaboração dos PPAs municipais 2014-2017

Município	Canal de Participação/interlocução	Natureza da Participação
Aceguá	Audiência pública	Informativa
Ajuricaba	Audiência pública	Deliberativa
Arroio do Tigre	Audiência pública	Consultiva
Estrela	Audiência pública	Consultiva
Gaurama	Audiência pública	Informativa
Monte Belo do Sul	Audiência pública	Consultiva
Morrinhos do Sul	Audiência pública	Informativa
Nova Hartz	Audiência pública	Informativa
Pantano Grande	Audiência pública	Consultiva
Porto Alegre	Audiência pública, orçamento participativo	Deliberativa
Rio Grande	Plenária	Deliberativa
São Gabriel	Audiência pública	Informativa
Três de Maio	Audiência pública	Consultiva
Unistalda	Audiência pública	Informativa

Fonte: Elaboração Própria

No que se refere à realização de oficina de planejamento com o público externo, conforme orientação do Governo federal inserida no *Programa de Apoio à Elaboração e Implementação dos PPAs Municipais 2014-2017*<sup>22</sup> observou-se que nenhum município da amostra pesquisada realiza as referidas rodadas de oficina de planejamento com o público externo, e, portanto, não foi formada comissão da sociedade civil para o acompanhamento da tramitação do PPA, tampouco referente ao monitoramento e avaliação.

(22) Nesta rodada deve-se organizar com o conjunto da cidade, com os diversos segmentos previamente mapeados, a apresentação do documento base do PPA 2014 – 2017 com o objetivo de: comunicar à população a estratégia e os programas do Plano e sobretudo ouvir as críticas e sugestões. É fundamental que o Governo municipal, após o processo de consulta e participação social, sistematize as propostas e faça o feedback à população, sobre o que foi incorporado ou não ao texto final (Brasil, (a) 2013, p.53)

No que concerne ao desenvolvimento de mecanismos de participação de cidadãos fragilizados, sem representação organizada, na elaboração do PPA 2014-2017 observou-se que somente em 02 (dois) municípios (Rio Grande e Estrela) foram desenvolvidos mecanismos de participação destes públicos na elaboração do PPA. Em Rio Grande<sup>23</sup> foi realizada uma plenária voltada especificamente para moradores de rua, e em Estrela foi realizada uma busca ativa<sup>24</sup> por membros não organizados da sociedade para incentivar a sua participação, “obtendo grande sucesso”, segundo o servidor entrevistado.

Em relação ao Fórum Interconselhos<sup>25</sup>, criado pelo governo federal, nenhum município replicou o mecanismo. No entanto, observou-se a participação dos Conselhos Municipais (saúde, educação, dentre outros) no processo de elaboração do PPA 2014-2017 em 12 dos 14 municípios pesquisados (Gaurama e São Gabriel foram as exceções). Em Rio Grande e Unistalda a participação dos conselhos se deu pelo mesmo canal de participação da sociedade civil (audiências públicas, plenárias), enquanto em Aceguá, Nova Hartz e Pantano Grande os conselhos eram consultados pelas secretarias específicas sobre os temas dos programas, como educação, saúde, dentre outros.

No que se refere à participação regional na elaboração do PPA, o município de Três de Maio foi o único a ter a presença do Conselho Regional de Desenvolvimento (COREDE) na elaboração do PPA 2014-2017. Já em Aceguá, Estrela, Três de Maio e Ajuricaba houve a participação de algum Consórcio<sup>26</sup> de municípios no processo de elaboração do referido plano.

Observou-se o aspecto participação no processo de elaboração do PPA nos municípios pesquisados. No entanto, esta participação pode caracterizar-se por uma precariedade uma vez que não se realizou as rodadas de oficinas com o público externo, o que certamente limita sua capacidade de compreensão e intervenção na elaboração do PPA e, igualmente não se replicou o formato previsto pelo Fórum Interconselhos, permanecendo apenas uma participação individual e setorializada de alguns dos conselhos municipais, dificultando assim a compreensão de todo o processo e conteúdo do PPA.

#### 6.1.4 RELAÇÃO DO PODER EXECUTIVO COM O PODER LEGISLATIVO

A elaboração do PPA é prerrogativa do Executivo, ficando o Legislativo com a atribuição formal de avaliar, emendar e aprovar o referido plano. Entretanto, o Legislativo pode adotar mecanismos variados para analisar, emendar e aprovar a referida matéria de forma a ampliar o debate com a sociedade. É importante registrar que o foco desta análise é o processo de elaboração, do

(23) A iniciativa do município de Rio Grande se deu reunindo moradores de rua do município e membros de uma organização não governamental de auxílio aos necessitados, apresentando as propostas do Plano Plurianual e ouvindo as demandas do público, que deliberaram sobre os temas.

(24) Funcionários da prefeitura convidavam as pessoas para participar das audiências públicas e um grande número compareceu.

(25) O governo federal organizou o “Fórum Interconselhos” para acompanhar a elaboração e monitoramento do PPA federal, a experiência pode ser replicada no município reunindo representantes dos diversos conselhos de políticas do município (BRASL, 2013a, p.17).

(26) Segue consórcios e seus respectivos municípios: Estrela: Consórcio Intermunicipal de Saúde do Vale do Taquari. Três de Maio: consórcios relacionados à coleta de lixo, saúde e medicamentos. Ajuricaba: Consórcio Intermunicipal de Saúde do Noroeste do Estado. Aceguá: Consórcio Público de Desenvolvimento Regional dos Municípios da Bacia do Rio Jaguarão (CIDEJA).

PPA, e sendo de competência do Executivo, compreende as iniciativas deste Poder no processo de elaboração do referido plano, no entanto, adicionalmente, questionou-se o entrevistado sobre a vigência do instrumento de consulta popular de iniciativa do Legislativo no município correspondente.

Feito este registro, observa-se em 07 (sete) municípios (50% da amostra) que o Legislativo adotou mecanismo de participação popular durante o processo de apreciação da referida matéria, conforme demonstrado no Quadro 17. Além disso, em 10 (dez) municípios da amostra ocorreu a participação do Legislativo no processo de elaboração do PPA 2014-2017 através da inclusão de programas ou da participação da audiência pública, organizada pelo Executivo, que discutiu a matéria.

Em 06 municípios (Gaurama, Monte Belo do Sul, Morrinhos do Sul, Nova Hartz, Três de Maio e Unistalda) o PPA não sofreu emendas por parte do Legislativo. Chama a atenção que em 02 destes (Morrinhos do Sul e Três de Maio) a despeito de o Legislativo ter realizado consulta popular, não houve emendas no Projeto de Lei do PPA 2014-2017. Além disso, em 03 municípios (Morrinhos do Sul, Três de Maio e Unistalda) não ocorreu participação prévia do Legislativo durante o processo de elaboração e também o Projeto de Lei do PPA não sofreu emendas. Tal informação denota que nestes casos, ou maioria parlamentar no Legislativo municipal pode ter influenciado a ausência de emendas no Projeto de Lei do PPA, ou a participação da sociedade civil no processo é meramente formal, não se traduzindo em contribuições substantivas no processo.

Quadro 17 - Participação do Poder Legislativo durante o processo de Elaboração dos PPAs municipais 2014-2017

<b>Município</b>	<b>Participação prévia do Poder Legislativo durante o processo de elaboração</b>	<b>Emendas no PPA aprovadas pelo Legislativo</b>	<b>Participação/ consulta popular por iniciativa do Legislativo</b>
Aceguá	Sim	Sim	Não
Ajuricaba	Sim	Sim	Sim
Arroio do Tigre	Sim	Sim	Sim
Estrela	Sim	Sim	Sim
Gaurama	Sim	Não	Não
Monte Belo do Sul	Sim	Não	Não
Morrinhos do Sul	Não	Não	Sim
Nova Hartz	Sim	Não	Não
Pantano Grande	Não	Sim	Sim
Porto Alegre	Sim	Sim	Não
Rio Grande	Sim	Sim	Sim
São Gabriel	Sim	Sim	Não
Três de Maio	Não	Não	Sim
Unistalda	Não	Não	Não

Fonte: Elaboração Própria

Em relação ao conhecimento do município sobre a nova metodologia utilizada e proposta pelo governo federal somente 04 (quatro) municípios (Gaurama, Unistalda, Estrela e Rio Grande) tomaram conhecimento. Gaurama e Unistalda incluíram no seu PPA somente as novas orientações do governo federal à medida que estas foram repassadas pelos ministrantes da capacitação privada apontada anteriormente<sup>27</sup>. No caso de Estrela e Rio Grande, os municípios tomaram conhecimento da nova metodologia, no entanto, apontaram dificuldades como a carência de pessoal e a escassez de tempo para a elaboração de um PPA que seguisse estas orientações.

Chama atenção, neste caso, que os 05 municípios (Aceguá, Ajuricaba, Arroio do Tigre, Morrinhos do Sul e Três de Maio) capacitados pela SEPLAG/MPOG não declaram conhecimento sobre as mudanças conceituais e metodológicas do PPA Mais Brasil (2012-2015). Como o entrevistado desta pesquisa foi selecionado pelo critério de ser o servidor responsável pela coordenação, sistematização e elaboração do PPA 2014-2015 do seu município, parece, ou que o servidor capacitado pela SEPLAG/MPOG não está na equipe que trabalha com PPA, ou houve mudanças na lotação do servidor capacitado. Independente da razão, futuras capacitações, requerem definição de critérios mais rígidos quanto ao perfil do servidor público a ser capacitado<sup>28</sup>.

Os 04 (quatro) municípios que tomaram conhecimento da nova metodologia do PPA Mais Brasil avaliam-na positiva, mas argumentam que é difícil implementação devido às restrições de infraestrutura, recursos financeiros e pessoal capacitado. Apontam necessidade de maior volume de recursos humanos e financeiros para qualificar as estruturas físicas e humanas vigentes.

Outros impedimentos para um alinhamento mais efetivo entre os Planos federal e municipal foram apontados:

- i. Dificuldade de comunicação entre as esferas públicas (01 município);
- ii. Necessidade de mais eventos de capacitação de planejamento, com a presença dos COREDES, para que as prioridades regionais possam ser contempladas (01 município);
- iii. Não alinhamento político entre os governos federal e municipal (01 município);
- iv. O alinhamento não foi visto como de interesse, pois as demandas dos municípios e da União são distintas (01 município).

---

(27) Gaurama e Unistalda foram capacitados pela Delegação de Prefeituras Municipais (DPM-RS), prestador privado. (Quadro 15).

(28) Relatórios de avaliação dos módulos I e II do “Curso de Capacitação em Planejamento Estratégico Municipal e Desenvolvimento Territorial”, realizado na modalidade de EAD pelo Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV/UFRGS), em parceria com a SPI/MPOG, apontavam que quem fez a capacitação não eram os servidores envolvidos diretamente na elaboração e gestão do PPA do município: “Foi possível identificar que uma parcela considerável dos servidores inscritos não atuava em áreas diretamente ligadas ao planejamento público municipal. Por um lado, isso é positivo no sentido de mostrar interesse dos servidores por capacitação e aperfeiçoamento profissional. De outro lado, isso pode ter implicado em dificuldades desses servidores para acompanhar o conteúdo e o ritmo do curso, que foram programados para aqueles profissionais já habituados a lidar com alguns termos técnicos de gestão e de planejamento” (CEGOV, 2013. p.14).

## 6.2 CONCEPÇÃO E CONTEÚDO DO PPA MUNICIPAL 2014-2017

A análise da Concepção foca-se no conteúdo do PPA, através da análise de três documentos, a Mensagem do Chefe do Executivo, a Lei do PPA, e os Anexos do PPA. Assim nesta Seção analisa-se o conteúdo dos PPAs municipais 2014-2017 buscando compreender sua concepção enquanto documento formal de planejamento, bem como o detalhamento da programação e os aspectos de natureza metodológica. Nas Seções 6.2.1 e 6.2.2 descrevem-se aspectos relacionados com a dimensão estratégica, obtidos através da análise da Mensagem do Chefe do Poder Executivo e da Lei dos PPAs municipais 2014-2017, respectivamente. Nas Seções 6.2.3 e 6.2.4 aborda-se a Dimensão Tática do planejamento através da análise dos Anexos dos PPAs municipais 2014-2017 no que se refere à estrutura de organização dos mesmos bem a incorporação de critérios de prioridade, transversalidade e regionalização.

### 6.2.1 DIMENSÃO ESTRATÉGICA: A MENSAGEM DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - PPAS MUNICIPAIS 2014-2017

O Programa de Apoio à Elaboração e Implementação dos PPAs Municipais - 2014-2017 - Agendas de Desenvolvimento Territorial (BRASIL, 2013a) estabelece roteiro para a organização do referido PPA. No que concerne ao conteúdo, o plano é composto por três partes. A primeira, a “Mensagem” do Chefe do Executivo na qual,

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

Adicionalmente, o referido Programa aponta que a Mensagem deve conter:

Descrição da situação socioeconômica e ambiental do Município (diagnóstico – como está); Cenário fiscal (previsão de receitas, inclusive fruto da repartição do produto da arrecadação dos demais entes; identificação das despesas obrigatórias e previsão do saldo resultante, para financiar ações prioritárias – quais os condicionantes); Visão de futuro (projetar a situação desejada para o Município para até 20 anos – para onde ir); Macrodesafios ou macroobjetivos (o que perseguir em médio prazo para tornar a visão de futuro viável de ser alcançada em longo prazo – o que fazer) (BRASIL, 2013a, p.15).

A análise da dimensão estratégica de 02 (dois) municípios (Morrinhos do Sul e Arroio do Tigre) ficou prejudicada uma vez que os mesmos não elaboraram a Mensagem do Chefe do Executivo no PPA 2014-2017. Nos demais, na maior parte, o conteúdo da Mensagem do Chefe do Executivo baseou-se em modelos de anos anteriores. Em 03 municípios que correspondem aos maiores da amostra (Porto Alegre, Rio Grande e São Gabriel) a referida Mensagem contém uma descrição da situação socioeconômica e ambiental do município, e apenas 02, (Porto Alegre e Ajuricaba) apresentam na Mensagem uma descrição do cenário fiscal do município, conforme demonstrado no Quadro 18.

Em relação à Visão de Futuro para o município, Macroobjetivos a serem perseguidos no médio prazo e um conjunto de Estratégias de como fa-

zer cumprir os objetivos apresentados, somente 01 município (Porto Alegre) apresenta os três aspectos, e 02 (São Gabriel e Rio Grande) apresentam somente os últimos dois aspectos (macroobjetivos e conjunto de estratégias), indicando que, pelo menos em termos formais, os PPAs dos municípios de maior porte apresentam um conteúdo mais programático que os de menor porte.

Dos 12 (doze) municípios que encaminharam a Mensagem ao Legislativo, nenhum afirmou que durante sua elaboração foi feita uma consulta ao PPA Federal, e somente no município de Estrela foi feita uma consulta ao PPA Estadual, porém seu conteúdo não foi utilizado para a construção do documento. Ou seja, a elaboração dos PPAs da amostra não evidencia que ocorram diálogo e convergência das estratégias entre os entes federados, comprometendo a construção coletiva de agendas integradas de desenvolvimento territorial, uma das premissas do PPA Mais Brasil (2012-2015).

Quadro 18 - Conteúdo da Mensagem do Chefe do Executivo dos PPAs Municipais 2014-2017

	Descrição da situação socioeconômica e ambiental	Descrição do cenário fiscal	Visão de futuro	Macroobjetivos	Estratégias
Aceguá	Não	Não	Não	Não	Não
Ajuricaba	Não	Sim	Não	Não	Não
Arroio do Tigre*	Não	Não	Não	Não	Não
Estrela	Não	Não	Não	Não	Não
Gaurama	Não	Não	Não	Não	Não
Monte Belo do Sul	Não	Não	Não	Não	Não
Morrinhos do Sul*	Não	Não	Não	Não	Não
Nova Hartz	Não	Não	Não	Não	Não
Pantano Grande	Não	Não	Não	Não	Não
Porto Alegre	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Rio Grande	Sim	Não	Não	Sim	Sim
São Gabriel	Sim	Não	Não	Sim	Sim
Três de Maio	Não	Não	Não	Não	Não
Unistalda	Não	Não	Não	Não	Não

Fonte: Elaboração Própria

\*Os municípios de Arroio do Tigre e Morrinhos do Sul não elaboraram a Mensagem do Chefe do Executivo nos respectivos PPAs de 2014-2017.

## 6.2.2 DIMENSÃO ESTRATÉGICA: A LEI DOS PPAS MUNICIPAIS 2014-2017

Seguindo a orientação do Governo federal contida no *Programa de Apoio à Elaboração e Implementação dos PPAs Municipais - 2014-2017* a segunda parte do conteúdo do plano,

é o “projeto de lei” que deve conter o período abrangido pelo Plano, seu conteúdo básico e os encaminhamentos para eventuais alterações em Programas e projetos que compõe o plano, bem como prever um mecanismo para sua avaliação periódica e prazos de envio à Câmara de Vereadores (BRASIL, 2013a, p.15).

Conforme sistematizado no Quadro 19, no que concerne ao conteúdo da Lei do PPA 2014-2017 observou-se os seguintes aspectos:

- i) Inserção das Diretrizes do PPA na respectiva lei: somente 02 (dois) municípios (Porto Alegre e Rio Grande) apresentaram um artigo con-

tendo as diretrizes do PPA na Lei;

ii) Inserção de artigo abordando a Gestão do PPA: somente 01(um) município (Porto Alegre) previu na lei do PPA artigo tratando da gestão do plano. Este quadro corrobora com a hipótese de que os municípios de maior porte tem, formalmente, um PPA mais programático.

iii) Previsão de eventuais alterações no Plano: em 04 (quatro) municípios há esta previsão na lei do PPA (Gaurama, Três de Maio, Nova Hartz e Arroio do Tigre);

iv) Previsão de data para envio de relatório de avaliação do PPA ao Poder Legislativo Municipal: 05 (cinco) municípios - Aceguá, Ajuricaba, Monte Belo do Sul, Morrinhos do Sul e Unistalda - há esta previsão na referida legislação<sup>29</sup>.

v) Previsão de mecanismo de avaliação e/ou monitoramento do PPA: 10 municípios (Quadro 19) apresentam esta previsão nas respectivas Leis do PPA 2014-2017. Nos demais municípios (04) não há esta previsão por que não dispõem de um instrumento de avaliação e monitoramento constituído e/ou por que o modelo de elaboração do PPA utilizado no município (de anos anteriores) não especifica a necessidade de conter um artigo com este conteúdo.

vi) Consulta às orientações do governo federal para a elaboração da Lei: somente 02 municípios (Porto Alegre e Nova Hartz) dialogaram com estas orientações. Os demais municípios (12) seguiram os modelos assimilados em capacitação ministrada aos gestores públicos por empresas de consultoria, bem como, “as orientações contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal”<sup>30</sup>;

vii) Previsão de integração da Lei do PPA municipal 2014-2017 com os orçamentos anuais de forma que os valores contidos nos programas do Plano correspondam aos valores previstos nos orçamentos anuais: em 11 municípios (exceto Porto Alegre, Aceguá e Morrinhos);

(29) Importante ressaltar que a pesquisa de campo foi realizada nos meses de setembro e outubro de 2014, ou seja, no primeiro ano de vigência do PPA em análise, logo não foi possível verificar se, na prática, o referido dispositivo legal foi cumprido.

(30) O parágrafo 9º do Artigo 165 da Constituição Federal/1988 estabelece: 9º - Cabe à lei complementar: I - dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual; II - estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos. Como este artigo ainda não foi regulamentado, não existe modelo oficial para a apresentação do PPA. Assim, mesmo diante do veto do artigo 3º da LRF que versava sobre o tema, a LRF ao estabelecer que o projeto de lei orçamentária anual, deve ser elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a LDO e com as normas da LRF... (art 5º) e que a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que resulte no aumento de despesa será acompanhado de declaração de ordenador de despesa de que o aumento tem adequação orçamentária, financeira com LOA e compatibilidade com o plano plurianual e com a LDO (art 16, inciso II), passou a exigir a elaboração do PPA, por todos os Entes públicos, União, Estados e todos os Municípios. Antes da vigência da LRF, o entendimento de muitos municípios brasileiros, em especial os menores, era de que, dado que a Constituição, ao tratar da matéria orçamentária, em diversas passagens faz referência somente à União e ainda, em função da ausência de sanção ou vedação constitucional expressa, que exigisse a elaboração do PPA de municípios, a elaboração do referido instrumento de planejamento era entendida como não obrigatória. Segundo Nunes (2006) a obrigatoriedade da elaboração do PPA para todos os Entes da Federação somente ficou clara depois da LRF, de forma que segundo a autora, depois da Lei Complementar nº 101/2000, todos os municípios brasileiros passaram a elaborar também o PPA.



Quadro 19 - Conteúdo da Lei dos PPAs municipais 2014-2017

	Artigo que trata de alterações	Artigo que define prazos para envio de relatório de avaliação ao Legislativo	Prevê mecanismo de monitoramento / avaliação periódico
Aceguá	Sim	Sim	Sim
Ajuricaba	Sim	Sim	Sim
Arroio do Tigre	Não	Não	Não
Estrela	Sim	Não	Sim
Gaurama	Não	Não	Não
Monte Belo do Sul	Sim	Sim	Sim
Morrinhos do Sul	Sim	Sim	Sim
Nova Hartz	Não	Não	Não
Pantano Grande	Sim	Não	Sim
Porto Alegre	Sim	Não	Sim
Rio Grande	Sim	Não	Sim
São Gabriel	Sim	Não	Não
Três de Maio	Não	Não	Sim
Unistalda	Sim	Sim	Sim

Fonte: Elaboração Própria

A tentativa de **compatibilidade entre as visões estratégicas** do governo federal e dos governos municipais só é verificada em nível de programas, ou seja, os governos municipais incluíram em seus PPAs programas do governo federal visando garantir acesso a recursos. Neste caso, todos os municípios exceto um (Monte Belo do Sul), possuem uma integração do PPA municipal com o PPA federal, contendo diversos programas de áreas diversas como educação, saúde, assistência social, entre outros. Este aspecto deve ser analisado de forma bastante criteriosa uma vez que o fato de 13 dos 14 municípios pesquisados estarem alinhados com o PPA federal, no nível de programas, em áreas como saúde, educação, combate a pobreza e inclusão social, dentre outros, pode-se inferir análise contraditória. Uma na direção positiva do alinhamento entre os PPAs federal e municipal, e outra na direção de que a ausência de visão estratégica identificada nos municípios, conforme já demonstrado nesta pesquisa, pode refletir perda da capacidade dos municípios de elaboração e implementação de políticas públicas, transformando-se em meros executores dos programas do Governo federal, o que em última instância, denota uma fragilização das relações federativas dado o quadro de desempoderamento do Ente município.

Em relação à **integração dos municípios com o PPA estadual**, exceto Monte Belo do Sul, todos os demais municípios da amostra estão integrados ao PPA estadual em nível de programas obrigatórios, como por exemplo, nas áreas de saúde e educação.

Por outro lado, em nível regional a integração só ocorre em 04 municípios (Unistalda, Aceguá, Estrela e Porto Alegre). Nos 03 primeiros essa integração se dá pela existência de programas vinculados aos COREDEs, a Consórcios de Municípios<sup>31</sup> ou a Convênios, enquanto na capital a integração se dá

(31) Em Estrela, a integração ocorre através do Consórcio Intermunicipal de Saúde do Vale do Taquari. Em Unistalda há um orçamento participativo regional organizado pelo COREDE do Vale do Jaguari, cujas ações prioritizadas incluem o PPA municipal. Em Aceguá o Consórcio Público de Desenvolvimento Regional dos Municípios da Bacia

por meio de uma parceria direta entre as prefeituras da região metropolitana em determinadas ações.

Se de fato a dimensão estratégica é a parte mais complexa e talvez a mais importante do plano, conforme indicam as orientações do Governo federal, (Brasil, 2013a) uma vez que é ali que o governo demonstra para onde está indo, qual sua visão de cidade e qual sua visão de futuro, que cidade quer construir nos próximos quatro anos, com raras exceções, parece que os documentos analisados (Mensagem e Lei do PPA 2014-2017), conforme demonstrado no Quadro 18, não refletem este cenário, uma vez que apenas 03 municípios apresentam diagnóstico socioeconômico e ambiental; somente 02 municípios apresentam cenário fiscal do Ente; somente 01 apresenta visão de futuro e apenas 03 apresentam macroobjetivos e estratégias.

Em resumo, somente Porto Alegre apresenta todos os quesitos em sua Mensagem do Executivo. Os municípios de Rio Grande e São Gabriel atendem a 03 quesitos cada um, demonstrando que o fator porte do município pode estar influenciando este resultado. Este quadro mostra uma importante lacuna no planejamento municipal, ou do PPA, como instrumento de planejamento. Como o governo municipal pretende enfrentar os problemas do município se ele não os identificou? Ou ainda, quais programas e projetos deverão estar previstos no PPA sem não há diagnóstico do município?

Se “a qualidade de um governo depende muito dos problemas que ele seleciona para enfrentar e do modo como constrói sua estratégia” (BRASIL, 2013a, p.14) o que esperar sobre os resultados do planejamento público, diante do quadro descrito acima?

### 6.2.3 DIMENSÃO TÁTICA: ANEXOS DOS PPAS MUNICIPAIS 2014-2017

E, por fim, a terceira e última parte do conteúdo do PPA, conforme orientação do Governo federal contida no Programa de Apoio à Elaboração e Implementação dos PPAs Municipais - 2014-2017 são:

...os “Anexos”, onde está o conteúdo normativo principal do planejamento. Os anexos são o conjunto de programas e ações que compõem o PPA, apresentando resumidamente em quadros e textos as classificações dos programas de acordo com objetivos, funções ou subfunções (BRASIL, 2013a, p.15).

Esta é uma etapa normativa e decorre da etapa anterior (Dimensão estratégica). Logo, nesta etapa devem ser apresentados os programas e projetos para atingir a visão de futuro bem como as prioridades programáticas e os projetos. Os programas podem dividir-se em “**finalísticos**, no caso de apoiarem a execução de bens e serviços à população ou de **apoio administrativo**, se forem de natureza tipicamente administrativa, internos ao governo” (BRASIL, 2013a, p.14).

É importante ressaltar que a análise da dimensão tática realizada nesta pesquisa não objetivou elencar o número de programas tampouco descrevê-los, apresentando suas metas físicas e financeiras. Relativamente à análise dos Anexos do PPA, a organização dos programas é apresentada sob estruturas variadas entre os municípios Um grupo de 03 municípios (Porto Alegre, Rio Grande e São Gabriel) estruturou seu PPA com base em programas temáticos;

---

do Rio Jaguarão (Cideja) possui gastos administrativos que são incluídos no PPA da cidade como um programa.

Outros 02 municípios (São Gabriel e Rio Grande) também incluem programas de gestão e manutenção do Estado, conforme demonstrado no Quadro 20.

Os demais municípios (11) organizaram os programas de forma setorial, com cada programa referindo-se a uma área específica de execução, como por exemplo, saúde, educação, assistência social, desenvolvimento econômico, dentre outras. Esses programas são vinculados aos órgãos que os executam, em geral a sua respectiva secretaria.

Quadro 20 - Estrutura da dimensão tática dos PPAs 2014-2017 dos municípios da amostra pesquisada

	<b>Desdobramento</b>	<b>Metas Financeiras</b>	<b>Metas Físicas</b>	<b>Iniciativas</b>
Aceguá	Programas Setoriais	Sim	Não	Não
Ajuricaba	Programas Setoriais	Sim	Sim	Não
Arroio do Tigre	Programas Setoriais	Sim	Sim	Não
Estrela	Programas Setoriais	Sim	Não	Não
Gaurama	Programas Setoriais	Sim	Sim	Não
Monte Belo do Sul	Programas Setoriais	Sim	Sim	Não
Morrinhos do Sul	Programas Setoriais	Sim	Sim	Não
Nova Hartz	Programas Setoriais	Sim	Não	Não
Pantano Grande	Programas Setoriais	Sim	Sim	Não
Porto Alegre	Programas Temáticos	Sim	Não	Não
Rio Grande	Programas Temáticos e Programas de Gestão e manutenção do Estado	Sim	Sim	Sim
São Gabriel	Programas Temáticos e Programas de Gestão e manutenção do Estado	Sim	Sim	Não
Três de Maio	Programas Setoriais	Sim	Sim	Não
Unistalda	Programas Setoriais	Sim	Não	Não

Fonte: Elaboração Própria

Os programas do PPA 2014-2017 dos 14 (quatorze) municípios da amostra apresentam metas financeiras. Nove (09) municípios (Três de Maio, Monte Belo do Sul, Morrinhos do Sul, Arroio do Tigre, Ajuricaba, Gaurama, Pantano Grande, São Gabriel e Rio Grande) incluíram metas físicas para os programas, enquanto o município de Rio Grande foi o único a também incluir *iniciativas* em seus programas.

De acordo com os dados demonstrados no Quadro 20 percebe-se que na dimensão tática dos PPAs predomina o recorte setorial na organização dos programas. Tal cenário distancia-se da justificativa da mudança metodológica realizada no PPA Mais Brasil (2012-2015), qual seja recuperar a centralidade da dimensão estratégica do PPA, clareando os papéis cumpridos pelo plano e pelo orçamento. Assim, a predominância do recorte setorial na programação dos PPAs municipais, dificulta a incorporação da intersectorialidade ou transversalidade, sinalizando dificuldades na gestão, no monitoramento e na avaliação das políticas públicas que compõem os planos.

## 6.2.4 DEFINIÇÃO DE PRIORIDADES, TRANSVERSALIDADE E REGIONALIZAÇÃO

Os gestores foram questionados quanto à **priorização, transversalidade e regionalização** de programas no PPA. Tendo por referência estudo do Ipea (2013),

A definição de prioridades no processo de elaboração do PPA pode se dar em dois níveis: estratégico e tático-operacional. No nível estratégico são traçadas linhas gerais que balizam ou orientam a atuação do governo, as quais se expressam sob a forma de diretrizes e objetivos estratégicos, ou termos congêneres, como macrodesafios e macro-objetivos, dentre outros, dependendo da concepção metodológica adotada. No nível tático-operacional aparecem os programas e ações ou iniciativas, desenhados com o propósito formal de conferir materialidade à estratégia de governo (IPEA, 2013, p. 54).

No Quadro 21 demonstra-se as informações relativas à existência de priorização, a incorporação da transversalidade e de regionalização no âmbito das programações dos PPAs 2014-2017 dos municípios pesquisados.

Quadro 21 - Existência de Priorização, Transversalidade e Regionalização nos Programas do PPAs municipais 2014-2017

Município	Priorização	Transversalidade	Regionalização
Aceguá	Inexistente	Não considerada	Metas
Ajuricaba	Inexistente	Não considerada	Concepção
Arroio do Tigre	Inexistente	Não considerada	Metas
Estrela	Inexistente	Considerada	Inexistente
Gaurama	Inexistente	Não considerada	Inexistente
Monte Belo do Sul	Inexistente	Não considerada	Inexistente
Morrinhos do Sul	Inexistente	Não considerada	Inexistente
Nova Hartz	Inexistente	Considerada	Inexistente
Pantano Grande	Inexistente	Não considerada	Inexistente
Porto Alegre	Inexistente	Considerada	Inexistente
Rio Grande	Considerada	Considerada	Inexistente
São Gabriel	Inexistente	Considerada	Metas
Três de Maio	Inexistente	Considerada	Inexistente
Unistalda	Inexistente	Não considerada	Inexistente

Fonte: Elaboração Própria

Somente 01 (um) município (Rio Grande) inseriu a priorização de programas da área de infraestrutura e assistência social. Nos demais municípios a priorização não foi considerada, seja por que todos os programas devem ser cumpridos, porque não veem benefícios práticos ou por que não foi mencionada a necessidade de inclusão de programas prioritários no PPA. Esta ausência de priorização também se evidencia no nível estratégico, conforme a análise documental da Mensagem do Executivo e da Lei do PPA, conforme mencionado anteriormente.

Quanto à transversalidade 06 (seis) municípios - São Gabriel, Nova Hartz, Rio Grande, Porto Alegre, Estrela e Três de Maio - apresentam programas transversais no seu PPA, mas somente em Porto Alegre e São Gabriel a

transversalidade é estruturante, ou seja, todos os programas são concebidos de forma transversal. Em Rio Grande a transversalidade se dá nos programas prioritários como o “Sistema de Participação Democrática”, e em Três de Maio em alguns programas de áreas específicas, como o, “Políticas para os Jovens”.

Nos demais municípios (08), a transversalidade não foi considerada quando da elaboração da programação do PPA 2014-2017 pela dificuldade de se implementar uma gestão transversal dos programas, dado o tamanho da estrutura e pela facilidade em delegar programas de áreas específicas às secretarias correspondentes.

A regionalização foi incorporada por 04 (quatro) municípios (Ajuricaba, Arroio do Tigre, São Gabriel e Aceguá) em alguns programas do PPA 2014-2017. No caso de Ajuricaba os programas são definidos através do “Orçamento Participativo” regionalizado, que elege programas que devem ser executados em cada região do município. Nos demais municípios a regionalização foi considerada em programas voltados especificamente para áreas da zona rural, como programas de infraestrutura, saneamento e assistência social. Nos 10 (dez) municípios em que a regionalização dos programas não foi incorporada na maioria dos casos se deve, em especial, ao reduzido território do município que dispensa uma regionalização dos programas. Nos casos de Porto Alegre e Nova Hartz, a regionalização do plano é inexistente, no entanto, existe um Orçamento Participativo regionalizado, que é feito pós PPA (paralelo).

Em resumo, no que se refere à dimensão concepção/conteúdo do plano descrita nesta Seção, evidencia-se que a predominância da ausência de visão estratégica verificada na análise documental explica, em grande medida, a ausência de uma relação mais orgânica entre a dimensão estratégica e o formato dos programas (dimensão tática). Este quadro resulta na existência de programas predominantemente setorializados, sem incorporação de critérios de priorização e regionalização, que se traduz, via de regra, na pouca capacidade inovativa dos entes municipais na formulação e implementação de programas, ficando a mercê dos programas de iniciativa do governo federal.

### **6.3 O SISTEMA DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DOS PPAS MUNICIPAIS 2014-2017**

O monitoramento tem como objetivo acompanhar o nível de execução das ações programadas, identificando as dificuldades enfrentadas durante o processo de execução das ações planejadas, possibilitando, de forma tempestiva, correções de rumo por parte dos gestores públicos. O Sistema de Monitoramento possibilita a sistematização das ações previstas, auxiliando a tomada de decisões e eventuais alterações, além de possibilitar ampliação da transparência das ações do governo e aprofundamento do processo de aprendizagem das ações de planejamento e de gestão.

A avaliação permite identificar os resultados alcançados pela implementação das ações do governo, verificando assim a eficácia, a eficiência e efetividade das referidas ações. O Sistema de Avaliação permite a geração de um portfólio sobre os resultados de um determinado programa, proporcionando informações para aprimoramento do referido programa. Adicionalmente, contribui para a ampliação da transparência no âmbito da gestão pública e capacita o Estado para ampliar a informação ativa<sup>32</sup>.

(32) De acordo com a Lei n.º 12.527/2011 – Lei de Acesso à Informação a transparência ativa refere-se à divulgação de informações à sociedade por iniciativa do setor pú-

No Quadro 22 sistematizam-se as informações sobre o sistema de monitoramento e avaliação do PPA 2014-2017 dos municípios pesquisados. A análise desta dimensão envolve aspectos como a previsão legal de um sistema de monitoramento e avaliação do PPA, aspectos operacionais do referido sistema, e avaliação dos resultados do sistema de monitoramento e da avaliação.

Quadro 22 - Existência de Sistema de Monitoramento e Definição na Lei do PPA sobre o Sistema de Monitoramento e Avaliação

Município	Definição na Lei do PPA sobre Monitoramento e Avaliação	Existência de Sistema de Monitoramento
Aceguá	Sim	Não
Ajuricaba	Sim	Sim
Arroio do Tigre	Não	Sim
Estrela	Sim	Sim
Gaurama	Não	Não
Monte Belo do Sul	Sim	Não
Morrinhos do Sul	Sim	Sim
Nova Hartz	Não	Não
Pantano Grande	Sim	Não
Porto Alegre	Sim	Sim
Rio Grande	Sim	Sim
São Gabriel	Não	Não
Três de Maio	Sim	Sim
Unistalda	Sim	Sim

Fonte: Elaboração Própria

Em relação à previsão legal de um sistema de monitoramento e avaliação em 10 (dez) municípios há esta previsão na Lei do PPA 2014-2017. Exceção desta previsão, Arroio do Tigre, Gaurama, Nova Hartz e São Gabriel, conforme demonstrado no Quadro 22. Em geral, a definição legal estabelece como e com que periodicidade será realizada a avaliação das metas do plano, sem haver a definição de como se dará o monitoramento em si dessas metas. Assim, ocorre que em determinados municípios, mesmo com a previsão legal da realização de avaliação dos resultados, não há na prática sistema de monitoramento para fazer o acompanhamento das metas do plano. Isso ocorre em 03 (três) municípios da amostra pesquisada, Aceguá, Monte Belo do Sul e Pantano Grande, três dos menores municípios da amostra.

Gaurama, São Gabriel e Nova Hartz juntam-se a esses três municípios no que se refere à ausência de um sistema de monitoramento do PPA, e para esses municípios a maior parte das questões aplicadas nesta seção é inócua, pois são questões sobre o sistema de monitoramento que, no caso desses municípios, não existe. Os demais 08 (oito) municípios da amostra possuem sistema de monitoramento e previsão legal sobre a avaliação, com exceção do

blico, que se antecipa e tornam públicas as informações independente de requerimento, utilizando principalmente a Internet. A transparência ativa facilita o acesso dos cidadãos, evitando acúmulo de pedidos e reduzindo custos. Já, a transparência passiva refere-se à divulgação de informações públicas em atendimento às solicitações da sociedade civil.

município de Arroio do Tigre, que possui um sistema de monitoramento, mesmo sem a definição legal de uma avaliação periódica dos resultados do Plano.

A realização do monitoramento ocorre de duas formas. Uma, quando é atribuído a somente um órgão da estrutura administrativa do município e a outra, quando é realizado de forma descentralizada, por vários órgãos simultaneamente. Em relação ao órgão responsável e quanto à existência de uma plataforma que consolida o conjunto das informações, observou-se:

- i. Secretaria da Fazenda consolida as informações das demais secretarias: Três de Maio e Rio Grande;
- ii. Secretaria de Planejamento Estratégico e Orçamento, a consolidação ocorre através de um sistema informatizado de registro via portal, através do qual as secretarias inserem os dados continuamente: Porto Alegre;
- iii. Vários órgãos e de forma descentralizada, cada secretaria faz o seu registro e não há consolidação numa só plataforma: Morrinhos do Sul.

Observaram-se ainda outras características em relação à execução do monitoramento:

- iv. Realizado apenas em nível contábil pela secretaria da Fazenda por meio do mesmo sistema de contabilidade geral: Unistalda, Arroio do Tigre e Ajuricaba;
- v. Realizado eventualmente, de forma descentralizada: Estrela.

A existência de um sistema de monitoramento e avaliação do PPA não parece estar diretamente relacionada à existência de uma configuração estrutural sistêmica ou *ad hoc* durante o processo de elaboração, visto que o monitoramento em alguns casos é desempenhado de forma descentralizada ou sem a existência de um sistema específico definido, o que na prática, significa a ausência de monitoramento, impedindo assim a avaliação dos programas e correções de rumos eventualmente necessárias.

No que concerne ao foco do sistema de monitoramento, ou seja, quais programas são monitorados, e também quanto a natureza das metas e a periodicidade do monitoramento, observou-se:

- i. Os municípios que monitoram, apontaram que monitoram todos os programas previstos no PPA;
- ii. Monitoramento de metas físicas e financeiras: Rio Grande, Porto Alegre, Morrinhos do Sul, Estrela e Três de Maio;
- iii. Monitoramento com avaliações qualitativas periódicas: Porto Alegre;
- iv. Monitoramento contínuo: Porto Alegre e Rio Grande;
- v. Monitoramento periódico: anual (Morrinhos do Sul); quadrimestral (Três de Maio e Arroio do Tigre) e bimestral (Unistalda);
- vi. Monitoramento descontínuo sem uma periodicidade definida: Ajuricaba e Estrela.

Dos municípios cujo sistema de monitoramento tem periodicidade de registro definido previamente, conforme apontado no Quadro 23, todos (08) afirmaram que esses prazos de monitoramento (periodicidade de registros) têm sido cumpridos de acordo com a definição prévia, sem atrasos no registro das informações.

Quadro 23 - Existência de Sistema de Monitoramento e Definição na Lei do PPA sobre o Sistema de Monitoramento e Avaliação

	<b>Natureza das Metas Monitoradas</b>	<b>Ferramenta Digital</b>	<b>Periodicidade do Registro</b>
<b>Aceguá</b>	-	-	-
<b>Ajuricaba</b>	Metas Financeiras	Geral	Indefinida
<b>Arroio do Tigre</b>	Metas Financeiras	Nenhuma	Quadrimestral
<b>Estrela</b>	Metas Financeiras e Físicas	Nenhuma	Indefinida
<b>Gaurama</b>	-	-	-
<b>Monte Belo do Sul</b>	-	-	-
<b>Morrinhos do Sul</b>	Metas Financeiras e Físicas	Nenhuma	Anual
<b>Nova Hartz</b>	-	-	-
<b>Pantano Grande</b>	-	-	-
<b>Porto Alegre</b>	Metas Financeiras, Físicas e Metas Qualitativas	Geral	Contínua
<b>Rio Grande</b>	Metas Financeiras e Físicas	Nenhuma	Contínua
<b>São Gabriel</b>	-	-	-
<b>Três de Maio</b>	Metas Financeiras e Físicas	Nenhuma	Quadrimestral
<b>Unistalda</b>	Metas Financeiras	Geral	Bimestral

Fonte: Elaboração Própria

No que concerne ao envio das informações geradas pelo Sistema de Monitoramento, observou-se:

- i. Previsão legal de envio ao Poder Legislativo e periodicidade: Porto Alegre (anual); Morrinhos do Sul (anual); Unistalda (anual) e Três de Maio (quadrimestral).
- ii. Mecanismo de cooperação federativa no sistema de monitoramento do PPA: somente em Porto Alegre existe mecanismo de cooperação federativa no sistema de monitoramento do PPA, de forma que a prefeitura envia os dados da execução dos programas para outros entes da Federação. Esta cooperação se deve à existência de convênios e parcerias com a União e com o Estado do RS para determinadas ações, especialmente as ligadas à Copa do Mundo e as que contam com financiamento externo.
- iii. Disponibilização dos dados do monitoramento para o público externo: Porto Alegre (internet) e Três de Maio (internet) e Unistalda (mural da prefeitura).

De acordo com os gestores entrevistados, em todos os municípios que dispõem de sistema de monitoramento os principais usuários dessas informações geradas pelo sistema são o próprio público interno das prefeituras. Porém, Porto Alegre se diferencia pela existência de monitoramento paralelo dos programas do PPA, realizado por uma instituição sem fins lucrativos.

Por fim, no que se refere à avaliação dos programas monitorados, 03 (três) municípios - Porto Alegre, Rio Grande e Três de Maio - apontaram que foi feita através de reuniões periódicas com pauta específica sobre o andamento dos programas do PPA. Estas avaliações periódicas subsidiaram alterações no Plano ao longo da sua execução (2014). Nos demais municípios (11)



os entrevistados apontaram que não ocorre avaliação dos programas monitorados e em 04 (quatro) destes municípios - Aceguá, Arroio do Tigre, Gaurama e Nova Hartz, o servidor ponderou que as alterações ocorrem através da Lei Orçamentária, com o objetivo de apenas fazer alterações para a inclusão de despesas e/ou receitas que não estavam inseridas no instrumento original do Plano. Isso ocorre mesmo naqueles municípios em que há a previsão legal de avaliação do Plano. Esta prática aponta precariedade no entendimento sobre qual é a função de cada um dos três instrumentos que compõem o ciclo orçamentário (o PPA, a LDO e a LOA).

Denota-se a partir dos dados descrito nesta Seção que o monitoramento e avaliação do PPA, na maioria dos municípios pesquisados, caracteriza-se por precariedade e até mesmo inexistente, uma vez que aqueles municípios que informaram realizar monitoramento descontínuo ou sem periodicidade, na prática, significa inexistência de monitoramento, já que por definição, monitoramento é o ato contínuo, sistemático e organizado de acompanhamento, permitindo intervenção tempestiva para correção de rumos. Por outro lado, o fato de apenas 03 municípios da amostra apontarem a realização da avaliação, corrobora, em alguma medida que nos demais, ou o monitoramento inexistente ou é muito precário.

# 7

## CONSTRUÇÃO DE UM ÍNDICE DE ALINHAMENTO (IA)

Neste capítulo apresenta-se a construção do Índice de Alinhamento (a partir de agora referido apenas como IA) entre os PPAs municipais 2014-2017 e as orientações propostas pelo governo federal.

Tal proposição visa facilitar a visualização e compreensão das diferentes dimensões – elaboração, concepção/conteúdo e monitoramento e avaliação - dos PPAs municipais, analisadas neste relatório. Igualmente objetiva possibilitar a análise comparativa entre diferentes municípios, particularmente importante na realização de estudos com um grande número de variáveis analisadas e em amostras mais amplas.

O emprego de indicadores na administração pública vem se tornando uma necessidade frequente, seja para justificar a demanda por recursos para um determinado projeto a ser encaminhado a alguma instância de governo ou agência de fomento, seja para sustentar tecnicamente a relevância dos programas especificados nos Planos Plurianuais ou para monitorar periodicamente os efeitos da ação governamental (JANNUZZI, 2001).

Kayano e Caldas (2002) definem indicadores enquanto instrumentos importantes para o controle da gestão, verificação e medição da eficiência e eficácia não apenas na administração privada, mas também e principalmente na administração pública, por permitirem comparar situações entre localidades (espaços territoriais) ou entre períodos diferentes de um mesmo espaço.

Segundo Jannuzzi (2009), a relevância da construção de indicadores no Brasil, sobretudo de indicadores sociais, se acentua com a institucionalização de um Sistema de Proteção Social mais inclusivo e abrangente na Constituição Federal de 1988 e o aprimoramento de experiências de formulação e implementação de políticas públicas em estados e municípios, que passaram a demonstrar a pertinência instrumental dos indicadores em todas as fases do ciclo de Políticas Públicas, da elaboração de diagnósticos socioeconômicos à avaliação de resultados e impactos dos programas sociais.

Entretanto, importante perceber-se que, em geral, a imagem captada por um indicador é uma “modelização” da realidade, isto é, uma representação simplificada de um aspecto da mesma, tão melhor quanto mais específico for o aspecto de interesse e o aspecto de quanto mais confiáveis e precisas forem às informações utilizadas para cômputo do indicador (JANNUZZI, 2009).

A partir da definição do objetivo programático do que avaliar, neste caso, o alinhamento dos PPAs municipais ao PPAs federal, começa-se a delinear as **dimensões** e componentes analíticos que interessam detalhar. Para cada dimensão é necessário, em seguida, construir medidas objetivas e operacionais. Ou seja, quais as variáveis vai se utilizar, conforme será explicitado na metodologia e cálculo do IA proposto, na próxima Seção.

Ressalta-se, conforme Jannuzzi (2009), que a construção de indicadores para uso no processo de formulação e gestão de Políticas Públicas deve ser pautada pela aderência dos mesmos a um conjunto de propriedades desejáveis, particularmente a *relevância, validade e confiabilidade*.

Assim, a construção do IA, enquanto um indicador sintético contribui para melhor compreender a realidade organizacional do setor público municipal no que se refere ao PPA, especialmente por se tratar de estudo de caráter comparativo, como é o caso desta pesquisa, cuja sistematização de um grande conjunto de informações, qualitativas e quantitativas, nos ajuda na interpretação dos mesmos e a discutir as potencialidades e limites da sua aplicação na análise do alinhamento entre os PPAs municipal e federal, escopo desta pesquisa.

## 7.1 METODOLOGIA E CÁLCULO

A metodologia utilizada para o cálculo do IA foi desenvolvida visando atender o escopo desta pesquisa nas três dimensões de análise do PPA municipal. Para tanto se inspirou, em parte, em um estudo realizado pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, intitulado “Análise Quanto ao Atendimento às Exigências da Lei de Acesso à Informação”, de 2013<sup>33</sup>.

Inicialmente definidas as três dimensões de análise dos PPAs (elaboração; concepção ou conteúdo do plano; monitoramento e avaliação), partiu-se para definição dos quesitos (as variáveis), agrupando perguntas com temáticas semelhantes nas três dimensões de análise. Estes quesitos se originam nas questões elaboradas no roteiro da análise documental e no questionário das entrevistas realizadas na etapa de campo da pesquisa (conforme apresentado anteriormente no Quadro 8). Em seguida, estabeleceu-se critérios quantitativos para cada quesito, variando de 0 (zero) até 1 (um). A pontuação de cada quesito reflete quanto o respectivo município seguiu as orientações do MPOG no PPA 2014-2017, nas três dimensões de análise, sendo que, quanto mais próximo de 1 (um), maior o alinhamento com as orientações estabelecidas com o MPOG e, conseqüentemente, com o PPA Mais Brasil 2012-2015.

No Quadro 24 apresentam-se os critérios quantitativos atribuídos aos quesitos nas três dimensões de análise dos PPAs municipais 2014-2017.

Quadro 24 - Critérios quantitativos dos quesitos, segundo dimensão de análise dos PPAs municipais 2014-2017 (Continua)

Dimensão: Elaboração		Dimensão: Concepção		Dimensão: Monitoramento	
24	Total de quesitos	36	Total de quesitos	28	Total de quesitos
EQ01	Apresenta, 1, não apresenta, 0	CQ01	Sim, 1, não 0	MQ01	Sim, 1, não 0
EQ02	Todas as secretarias, 1, algumas, 0,5, só contadores, 0,2	CQ02	Sim, 1, não 0	MQ02	0 se não possui, 1 se mesmo órgão que elaborou PPA, 0,5 se outro

(33) Para maiores informações quanto a este estudo do TCE-RS, acessar: [http://portal.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/publicacoes/estudos/avaliacao\\_portais\\_rs](http://portal.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/publicacoes/estudos/avaliacao_portais_rs)

Quadro 24 - Critérios quantitativos dos quesitos, segundo dimensão de análise dos PPAs municipais 2014-2017 (Continua)

Dimensão: Elaboração		Dimensão: Concepção		Dimensão: Monitoramento	
24	Total de quesitos	36	Total de quesitos	28	Total de quesitos
EQ03	Não, 0, sim, 1	CQ03	Sim, 1, não 0	MQ03	0 se não possui na prática, 0,2 se é eventual, 0,5 se é feito e alimentado só por um órgão, 0,8 se é feito e alimentado por vários órgãos, 1 se tinham definido antes
EQ04	DPM/IGAN, 0,5, SE-PLAG, 1, nenhuma, 0	CQ04	Sim, 1, não 0	MQ04	0 se nada, 0,5 ferramenta geral, 1 ferramenta específica
EQ05	Não usaram/internet, 0, Excel, 0,3, sistema de contabilidade/específico, 1	CQ05	Sim, 1, não 0	MQ05	0 se ninguém, 1 se mesmo órgão que elaborou PPA, 0,5 se outro
EQ06	Diagnóstico vale 0,5, consulta a outros documentos vale 0,5 (só recebe 1 se consultou de todos os âmbitos)	CQ06	Não é definido, 0, mesmo que elaborou PPA, 1, outro, 0,5	MQ06	0 se nada, daí 0,5 para o que foi monitorado (0,5 se todos os programas, 0,3 se só os prioritários) e 0,5 para indicadores (0,5 se físicos e financeiros, 0,2 se só um)
EQ07	Participação da alta direção vale 0,5 (0,5 se foi alta, 0,3 se foi média, 0,1 se foi baixa), autonomia vale 0,5 (0,2 se centralizado, 0,5 se descentralizado)	CQ07	Sim e não porque não esgotou prazo, 1, não porque não foi previsto, 0, não por outra causa mas foi previsto, 0,3	MQ07	1 se sim, 0 se não
EQ08	0,5 se houve, mais 0,1 se informativa, 0,3 se consultiva, 0,5 se deliberativa	CQ08	Não prevê mesmo, 0, previu 1	MQ08	1 se contínua, 0,2 se eventual, 0,5 se anual, 0,7 se menos que anual
EQ09	Sim, 1, não, 0	CQ09	Sim, 1, só nos programas obrigatórios, 0,6, não, 0	MQ09	0 se não é previsto, 0,8 se anual, 1 se menos que anual
EQ10	0,3 se houve conselhos, mais 0,7 se houve fórum inter-conselhos	CQ10	Existe, 1, foi pensado mas é estratégia não ter, 0,7, não foi cogitada, 0	MQ10	1 se sim, 0,2 se não
EQ11	0,5 para o COREDE, 0,5 para consórcios	CQ11	Não, 0, em ações, 0,4, em alguns programas, 0,7, estruturante, 1	MQ11	1 se sim, 0 se não
EQ12	1 se sim, 0 se não	CQ12	Sim, 1, não 0	MQ12	1 se sim, 0,2 se não, 0 se não tem
EQ13	0,6 se legislativo participou antes, 0,4 se legislativo fez consulta popular	CQ13	Sim, 1, não 0	MQ13	1 se sim (internet e físico), 0,8 se sim (só internet)
EQ14	1 se sim, 0 se não	CQ14	Sim, 1, não 0	MQ14	1 se sim, 0 se não

Quadro 24 - Critérios quantitativos dos quesitos, segundo dimensão de análise dos PPA municipais 2014-2017 (Conclusão)

Dimensão: Elaboração		Dimensão: Concepção		Dimensão: Monitoramento	
24	Total de quesitos	36	Total de quesitos	28	Total de quesitos
ED01	1, se sim, 0 se não	CQ15	Sim, 1, 0,6 quando é só em alguns programas e metas, não 0	MQ15	0,2 se interno, 0,5 se outro órgão fora da prefeitura, 1 se população
ED02	1, se sim, 0 se não	CD01	1, se sim, 0 se não	MQ16	1 se física, financeira e qualitativa, 0,8 se física e financeira, 0,3 se só uma, 0 se nenhuma
ED03	1, se sim, 0 se não	CD02	1, se sim, 0 se não	MD01	1, se sim, 0 se não
ED04	1, se sim, 0 se não	CD03	1, se sim, 0 se não	MD02	1, se sim, 0 se não
ED05	1, se sim, 0 se não	CD04	1, se sim, 0 se não	MD03	1, se sim, 0 se não
ED06	1, se sim, 0 se não	CD05	1, se sim, 0 se não	MD04	1, se sim, 0 se não
ED07	0,7 se menciona alguma, mais 0,3 se deliberativa, 0,2 se consultiva, 0,1 se informativa, e 0 se nada	CD06	1, se sim, 0 se não	MD05	1, se sim, 0 se não
ED08	1 se sistêmico, 0,5 se <i>ad hoc</i> , 0 se não menciona	CD07	1, se sim, 0 se não	MD06	1, se sim, 0 se não
ED09	1 se descentralizado, 0,5 se centralizado, 0 se não menciona	CD08	1, se sim, 0 se não	MD07	1, se sim, 0 se não
ED10	1 se alta, 0,7 se média, 0,5 se baixa, 0 se não menciona	CD09	1, se sim, 0 se não	MD08	1, se sim, 0 se não
		CD10	1, se sim, 0 se não	MD09	1, se sim, 0 se não
		CD11	1, se sim, 0 se não	MD10	1 se menos que anual, 0,8 se anual, 0 se não menciona
		CD12	1, se sim, 0 se não	MD11	1 se menos que anual, 0,8 se anual, 0 se não menciona
		CD13	1, se sim, 0 se não	MD12	1, se sim, 0 se não
		CD14	1, se sim, 0 se não		
		CD15	0,3 (0,2 se áreas temáticas + 0,1 se subáreas) + 0,5 (0,4 se temáticos ou transversais, 0,1 se setorial ou governo) + 0,2 (0,05 para cada um)		
		CD16	1, se sim, 0 se não		
		CD17	1 se estruturante, 0,8 se considerada, 0 se não		
		CD18	1, se sim, 0 se não		
		CD19	1, se sim, 0 se não		
		CD20	1, se sim, 0 se não		
		CD21	1, se sim, 0 se não		

Fonte: Elaboração Própria

Com o estabelecimento dos critérios, isto é, parâmetros quantitativos para o conjunto dos quesitos, distribuídos nas três dimensões de análise dos PPAs variando sua pontuação de 0 (zero) a 1 (um), chegou-se a um total de 88 quesitos (elaboração – 24; concepção – 36; monitoramento – 28), ou seja, um máximo de 88 pontos possíveis.

Após o estabelecimento dos critérios realizou-se o cálculo da pontuação para cada um dos 14 municípios da amostra, sendo que cada município recebeu sua pontuação correspondente a cada quesito, conforme exemplificado no Quadro 25, no qual, para fins de ilustração apresenta-se apenas o resultado do município de Porto Alegre. O conjunto de quesitos com a respectiva tabulação das respostas de cada município da amostra está no Anexo III.

Quadro 25 - Pontuação dos quesitos do município de Porto Alegre segundo as três dimensões de análise do PPA 2014-2017

Elaboração		Concepção		Monitoramento	
EQ01	1	CQ01	1	MQ01	1
EQ02	1	CQ02	0	MQ02	1
EQ03	0	CQ03	0	MQ03	1
EQ04	0	CQ04	1	MQ04	0,5
EQ05	1	CQ05	1	MQ05	1
EQ06	0,7	CQ06	1	MQ06	1
EQ07	0,6	CQ07	1	MQ07	1
EQ08	1	CQ08	1	MQ08	1
EQ09	0	CQ09	0	MQ09	0,8
EQ10	0,3	CQ10	0,7	MQ10	1
EQ11	0	CQ11	1	MQ11	1
EQ12	0	CQ12	1	MQ12	1
EQ13	0,6	CQ13	1	MQ13	0,8
EQ14	0	CQ14	1	MQ14	1
ED01	1	CQ15	0	MQ15	0,2
ED02	0	CD01	1	MQ16	1
ED03	0	CD02	1	MD01	1
ED04	0	CD03	1	MD02	0
ED05	1	CD04	1	MD03	0
ED06	0	CD05	1	MD04	0
ED07	0	CD06	1	MD05	0
ED08	1	CD07	1	MD06	0
ED09	0,5	CD08	1	MD07	0
ED10	0	CD09	0	MD08	1
		CD10	1	MD09	0
		CD11	1	MD10	0
		CD12	0	MD11	0
		CD13	0	MD12	0
		CD14	1		
		CD15	0,6		
		CD16	0		
		CD17	1		
		CD18	0		
		CD19	0		
		CD20	0		
		CD21	1		

Fonte: Elaboração Própria

A partir da pontuação total de cada município nos quesitos em cada um dos instrumentos de análise (documental e questionário), nas três dimensões de análise, realizou-se uma ponderação entre as três dimensões de análise utilizadas (elaboração, concepção e monitoramento e avaliação). Tal ponderação procura equalizar a relevância que cada dimensão tem no alinhamento entre os PPAs municipal e federal, destacando-se o maior impacto que a elaboração e o conteúdo dos PPAs possuem, em relação ao monitoramento e avaliação. Assim, foram atribuídos diferentes pesos para cada dimensão de análise, isto é, definiu-se arbitrariamente, pesos distintos para cada dimensão: elaboração - peso 0,4; concepção - peso 0,4 e, monitoramento e avaliação - peso 0,2, totalizado 1,0 ponto (100%).

A razão desta ponderação visa destacar os fatores que são apontados na nova metodologia do governo federal, dando maior importância ao processo de elaboração e conteúdo, sendo o monitoramento decorrente destas, o que não significa que o monitoramento seja menos relevante e não impacte na gestão do PPA, ao contrário.

Esta ponderação permitiu elaborar-se um ranking para cada instrumento para verificar se um deles conseguiria realizar uma melhor análise do que o outro, tendo em vista que, a partir da análise qualitativa, explorada na Seção 6, já se pôde concluir que analisar o alinhamento apenas através da análise documental é insuficiente, pois muitos aspectos das dimensões da elaboração e do monitoramento não se encontram registrados nos documentos dos PPAs.

O quadro 26 apresenta o IA levando-se em conta as pontuações da análise documental e questionário, para os 14 municípios pesquisados.

Quadro 26 - IA da análise documental e questionário, por município da amostra

<b>IA - Análise Documental</b>	<b>%</b>	<b>IA - Questionários</b>	<b>%</b>
Porto Alegre	43,24	Porto Alegre	64,12
São Gabriel	30,56	Rio Grande	49,74
Monte Belo do Sul	29,42	Três de Maio	47,13
Rio Grande	28,61	Ajuricaba	44,05
Ajuricaba	24,43	Estrela	42,28
Unistalda	18,90	Unistalda	37,81
Estrela	17,94	Morrinhos do Sul	34,12
Morrinhos do Sul	17,14	Arroio do Tigre	33,63
Pantano Grande	15,71	Aceguá	32,40
Três de Maio	15,33	São Gabriel	31,99
Nova Hartz	13,71	Nova Hartz	30,25
Gaurama	13,43	Gaurama	27,71
Arroio do Tigre	9,90	Pantano Grande	27,66
Aceguá	9,81	Monte Belo do Sul	24,03

Fonte: Elaboração Própria

Comparando os rankings, pode-se perceber como a análise documental é insuficiente, pois coloca nas primeiras posições municípios que, através das entrevistas e da análise qualitativa, evidenciava-se não possuírem alinhamento com a nova metodologia proposta pelo MPOG. Além disso, também no-

ta-se que o percentual dos rankings é consideravelmente menor no IA – Documental, mostrando a diferença de quantidade e qualidade das informações passíveis de serem obtidas entre cada instrumento. Assim, o uso do Questionário foi fundamental para captar informações relevantes sobre o PPA municipal que a análise documental não permitiu.

Desta forma, para se alcançar uma maior precisão do indicador de alinhamento proposto, além da ponderação entre as três dimensões de análise utilizadas (elaboração, concepção e monitoramento e avaliação), realizou-se a exclusão de alguns Quesitos que estavam presentes nos dois instrumentos utilizados (análise documental e questionário), sendo necessária a exclusão de um deles para que o resultado final não apresentasse redundância. Com isso, o cálculo do IA – Final Ponderado foi obtido através de uma média ponderada dos resultados de cada dimensão da análise, agrupando um conjunto de 54 (cinquenta e quatro) quesitos.

O Quadro 27 apresenta a síntese do número de quesitos por instrumento de análise, o número de quesitos por dimensões ou categorias de análise sistematizada na pesquisa, bem como o peso ponderado de cada categoria na composição final do IA.

Quadro 27 - Síntese do número de quesitos por instrumento; por categoria de análise da pesquisa e respectiva ponderação

<b>Categoria de Análise</b>	<b>Instrumento de análise</b>	<b>Quesitos por instrumento</b>	<b>Quesitos por Categoria no IA</b>	<b>Ponderação por categoria no IA</b>
Elaboração	Análise documental	10	15	0,4
	Pesquisa de campo	14		
Concepção/ Conteúdo	Análise documental	21	28	0,4
	Pesquisa de campo	15		
Monitoramento e avaliação	Análise documental	12	21	0,2
	Pesquisa de campo	16		
<b>Total</b>		<b>88</b>	<b>54</b>	<b>1,0</b>

Fonte: Elaboração Própria

Tal ponderação visa possibilitar o cálculo, em cada município, de um índice de alinhamento (IA) por dimensão e um IA final ponderado (entre as três dimensões de análise).

Segue novamente o exemplo do município de Porto Alegre.

Quadro 28 - Exemplo de cálculo do IA: Final Ponderado para o município de Porto Alegre

(Continua)

<b>Elaboração</b>		<b>Concepção</b>		<b>Monitoramento</b>	
EQ01	1	CQ01	1	MQ01	1
EQ02	1	CQ02	0	MQ02	1
EQ03	0	CQ03	0	MQ03	1
EQ04	0	CQ04	1	MQ04	0,5
EQ05	1	CQ05	1	MQ05	1



Quadro 28 - Exemplo de cálculo do IA: Final Ponderado para o município de Porto Alegre  
(Conclusão)

Elaboração		Concepção		Monitoramento	
EQ06	0,7	CQ06	1	MQ06	1
EQ07	0,6	CQ07	1	MQ07	1
EQ08	1	CQ08	1	MQ08	1
EQ09	0	CQ09	0	MQ09	0,8
EQ10,0	0,3	CQ10	0,7	MQ10	1
EQ11	0	CQ11	1	MQ11	1
EQ12	0	CQ12	1	MQ12	1
EQ13	0,6	CQ13	1	MQ13	0,8
EQ14	0	CQ14	1	MQ14	1
ED01	1	CQ15	0	MQ15	0,2
		CD02	1	MQ16	1
		CD03	1	MD02	0
		CD04	1	MD03	0
		CD05	1	MD04	0
		CD06	1	MD05	0
		CD07	1	MD12	0
		CD08	1		
		CD09	0		
		CD10	1		
		CD11	1		
		CD12	0		
		CD13	0		
		CD15	0,6		
<b>Soma</b>	<b>7,2</b>		<b>20,3</b>		<b>14,3</b>
<b>%</b>	<b>48%</b>		<b>72,50%</b>		<b>68,1%</b>
				<b>IA Ponderado</b>	<b>61,82%</b>

Fonte: Elaboração Própria

Assim, replicou-se esta metodologia para o conjunto dos municípios da amostra cujo cálculo detalhado das ponderações de cada um deles encontra-se no Anexo IV. Isso permitiu a construção de um quadro síntese do IA por município, conforme demonstrado no Quadro 29.

## 7.2 RESULTADOS E CONSIDERAÇÕES

Visando facilitar a compreensão dos resultados, utilizou-se uma classificação cromática dos municípios conforme a resultado IA final ponderado de cada município. A partir dos dados qualitativos coletados neste estudo, do

conjunto de quesitos (variáveis) avaliados em cada dimensão e do peso ponderado que cada dimensão possui no IA Final, considera-se o alinhamento dos PPAs municipais ao PPA federal em quatro níveis ou graus de alinhamento:

Quadro 29 - Legenda da classificação cromática do IA Final

Coloração	% de alinhamento	Grau de alinhamento
	Acima de 75%	Alto grau de alinhamento
	50 a 74,9%	Médio grau de alinhamento
	30 a 49,9%	Moderado grau de alinhamento
	Abaixo de 30%	Baixo grau de alinhamento

Fonte: Elaboração Própria

No Quadro 30 apresentam-se o IA das três dimensões da análise (elaboração, concepção e monitoramento e avaliação) e IA Final Ponderado dos 14 municípios da amostra.

Quadro 30 - IA das três dimensões da análise (elaboração, concepção e monitoramento e avaliação) e IA Final Ponderado

Índice de Alinhamento dos PPAs municipal e federal						
Município	IA Elaboração	IA Concepção	IA Monitoram.	IA Final Ponderado	Categoria populac.	Conhecia a nova metodologia
Porto Alegre	48,00%	72,50%	68,10%	<b>61,82%</b>	7	Não
Rio Grande	53,33%	51,25%	45,24%	<b>50,88%</b>	6	Sim
Ajuricaba	47,33%	45,71%	18,10%	<b>40,84%</b>	2	Não
Três de Maio	48,67%	27,32%	45,24%	<b>39,44%</b>	4	Não
Estrela	46,00%	34,29%	25,71%	<b>37,26%</b>	4	Sim
São Gabriel	37,33%	47,14%	9,52%	<b>35,70%</b>	5	Não
Unistalda	28,67%	39,82%	27,14%	<b>32,82%</b>	1	Sim
Morrinhos do Sul	28,67%	29,46%	41,90%	<b>31,63%</b>	1	Não
Pantano Grande	35,33%	38,75%	0,95%	<b>29,82%</b>	2	Não
Arroio do Tigre	32,67%	26,79%	20,95%	<b>27,97%</b>	3	Não
Aceguá	33,33%	35,18%	0,95%	<b>27,60%</b>	1	Não
Monte Belo do Sul	26,67%	33,04%	2,86%	<b>26,45%</b>	1	Não
Nova Hartz	32,67%	32,86%	0,95%	<b>26,40%</b>	3	Não
Gaurama	39,33%	20,89%	4,76%	<b>25,04%</b>	2	Sim

Fonte: Elaboração Própria

Imediatamente, nota-se que o alinhamento entre os PPAs municipais e a nova metodologia proposta pelo governo federal é bastante baixo, considerando-se que apenas 02 (dois) município - Porto Alegre e Rio Grande - tiveram um IA de mais de 50%, outros 06 (seis) - Ajuricaba, Três de Maio, Estrela, São Gabriel, Unistalda e Morrinhos do Sul - apresentaram um moderado grau de

alinhamento e que outros 06 (seis) – Pantano Grande, Arroio do Tigre, Aceguá, Monte Belo do Sul, Nova Hartz e Gaurama - quase a metade obteve um IA menor que 30%.

Ao relacionarmos o grau de alinhamento com o porte populacional, na coluna que identifica a classificação dos municípios nas categorias estabelecidas neste estudo, percebe-se uma tendência de que quanto maior for o município, maior será seu IA.

Igualmente importante observar o IA do município com a informação obtida quanto ao conhecimento do mesmo em relação à nova metodologia proposta pelo governo federal. Nota-se que conhecer ou não a nova metodologia não interferiu no IA, já que o município menos alinhado conhecia e o mais alinhado não conhecia.

Outro aspecto que se sobressai na análise é o impacto que o baixo IA Monitoramento e Avaliação traz sobre o IA Final, em que pese esta dimensão ter um peso menor (0,2) na composição do IA Final. No IA desta dimensão apenas um município apresenta grau médio de alinhamento, 03 (três) um grau moderado e os outros 10 (dez) municípios um baixo grau de alinhamento, reforçando a percepção da análise qualitativa quanto a precariedade e até mesmo inexistência dos mesmos, inclusive naqueles municípios que informam haver previsão legal da existência de sistemas.

Cabe ressaltar alguns limites da metodologia de cálculo de alinhamento apresentada, que se materializa no IA Final. Dentre os principais destaca-se que os valores de ponderação entre as diferentes dimensões foi critério arbitrado pela equipe técnica, fundado no entendimento de que o alinhamento deve destacar os fatores que são preconizados pela nova metodologia do governo federal, dando uma maior importância para a maneira e com qual objetivo o PPA é elaborado e para o conteúdo que surge a partir disso, não significando que a dimensão do monitoramento deva ser desconsiderada. Igualmente é importante destacar que os critérios de pontuação atribuídos a cada quesito analisado (variando de 0 a 1) foram arbitrados pela equipe de pesquisa, sendo passíveis de questionamento.

E, por fim, cabe destacar que em grande medida os quesitos analisados se originam em informações passadas pelos entrevistados em cada município que, em que pese serem informantes-chaves da realidade dos mesmos, podem refletir a opinião particular deste ou, em algumas ocasiões, o desconhecimento em relação a aspectos centrais dos processos relacionados ao PPA do município.

# 8

## CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES

O presente relatório mostra a análise realizada sobre o alinhamento dos PPAs 2014-2017 municipais com o PPA Mais Brasil 2012-2017 numa amostra de 14 municípios gaúchos, a partir de metodologia específica desenvolvida para tal. Compreende-se que a metodologia desenvolvida para analisar o alinhamento dos PPAs municipais 2014-2017 com PPA Mais Brasil 2012-2015, estruturada a partir de três dimensões estruturantes dos planos: o processo de elaboração do PPA, a concepção e o conteúdo programático do documento, e o desenho e funcionamento previsto do sistema de monitoramento da programação proposta, mostrou-se adequada para captar uma visão mais abrangente das características e gargalos deste alinhamento.

O uso das três categorias de análise da pesquisa sobre os PPAs permite uma visão mais precisa acerca de como convergem os objetivos do Governo Federal na nova metodologia do PPA federal 2012-2015 com os objetivos dos governos municipais; como estes objetivos se traduzem em ações planejadas que visam transformar realidades locais por meio de programas e ações e; ao mesmo tempo, ao analisar como os municípios realizam o monitoramento e avaliação das ações do plano, permite uma apreensão global sobre todo o ciclo do PPA nestes municípios.

Tal visão, amparada em dados qualitativos e sintetizada na forma de um indicador que expressa o grau deste alinhamento, seja nas suas dimensões específicas, seja num indicador final por município (IA), tem potencial de contribuir com a modernização do planejamento e da gestão pública, na medida em que pode sinalizar os principais constrangimentos ao alinhamento dos PPAs, orientando ações, em particular no campo da qualificação dos agentes públicos envolvidos com o planejamento governamental, como também na melhoria e fortalecimento do marco normativo do PPA e da participação cidadã na elaboração e controle do mesmo.

A institucionalização do PPA como instrumento de planejamento está previsto desde a Carta Magna de 1988, no entanto, somente a partir de 2000, com a vigência da Lei Complementar nº101/2000, predominou a interpretação de que o mesmo é obrigatório, inclusive, para todos os municípios brasileiros.

O processo de elaboração dos PPAs municipais 2014-2017 reflete a predominância de uma estrutura organizacional *ad hoc* e participação da sociedade civil no processo de elaboração do referido plano. No entanto, esta interlocução com a sociedade civil organizada é de alcance limitado dado o caráter consultivo ou informativo.

Outro aspecto que chama atenção é o alcance reduzido das ações de capacitação de servidores públicos municipais, voltadas a qualificar a elaboração e gestão dos PPAs, promovidas pelo MPOG e SEPLAG/RS e, ao mesmo tempo, a presença marcante de capacitação ofertada por consultorias contratadas no setor privado.

A dimensão estratégica do conteúdo do plano (Lei e Mensagem do Executivo) reflete a reduzida importância política dada pelos governos municipais aos PPAs como instrumento de planejamento. Este desprestígio se observa pela ausência de consulta prévia a diagnósticos sobre a realidade econômica, social, ambiental do município (que demonstram quais os problemas que devem ser atacados) e tampouco aponta quais as estratégias ou políticas associadas que serão adotadas para enfrentar problemas que o município enfrenta. Este quadro tem como resultados, objetivos e diretrizes estratégicas genéricas e, por vezes, reproduzindo o conteúdo do PPA anterior, quando não redigido por servidor que não estava na equipe de elaboração do plano. Assim não parece que PPA tenha se transformado num instrumento de planejamento capaz de dar suporte à gestão estratégica do governo. Ao contrário, a elaboração dos referidos documentos, em larga medida, cumpre uma formalidade, dada o conjunto de lacunas.

Este quadro, por sua vez, está refletido na dimensão tática com programas predominantemente setoriais e desprovidos de priorização e regionalização e no precário monitoramento e avaliação do PPA. Por outro lado registra-se a integração, em nível de programas, entre os PPAs municipais e o PPA Mais Brasil 2012-1015, fruto da aderência a programas concebidos em nível federal em áreas como o combate à pobreza, saúde, educação, dentre outros. No entanto este aspecto deve ser criteriosamente analisado, na medida em que, apesar de atender ao princípio da subsidiariedade, pode, diante do quadro de limitações financeiras que se encontra grande parte dos municípios, estar transformado o ente municipal em mero executor das políticas públicas concebidas pelo governo federal. Ressalta-se que essa articulação em nível de programas não é, a priori, de todo negativa, desde que não signifique o abandono da capacidade local de diagnosticar sua realidade e seus problemas e de ter capacidade de inovação para desenvolver e implementar políticas que sejam adequadas à sua realidade.

A partir destas considerações o desafio de transformar o PPA num efetivo instrumento de planejamento de forma a contribuir para a melhoria da gestão pública e ampliar o alinhamento entre os PPAs passa por mudanças nada triviais que envolvem aspectos políticos, normativos e de políticas públicas de qualificação. Nesta direção apontamos como recomendações:

#### **A) APLICAÇÃO DA METODOLOGIA DO ÍNDICE DE ALINHAMENTO (IA) NOS EM MUNICÍPIO BRASILEIROS**

Em que pese as considerações quanto às limitações do IA proposto neste estudo, entende-se que o mesmo possa contribuir no estabelecimento de uma visão mais global quanto a situação do alinhamento dos PPAs no conjunto dos municípios brasileiros, apoiando estudos de caráter mais qualitativos e, principalmente, auxiliando na definição de estratégias de apoio e qualificação direcionadas às administrações locais no que se refere ao PPA.

A realização de um estudo de mais largo espectro de municípios, de diferentes portes e realidades, viabilizado, por exemplo, a partir de um *survey* orientado por questionário aplicado via *web*, pode trazer importantes contribuições na formatação e orientação de programas de qualificação. Contribuições estas que equalizem melhor os impactos da diversidade dos municípios, em particular no que se refere ao porte populacional dos mesmos, às *expertises* já acumuladas localmente e a inserção regional/territorial dos mesmos em consórcios intermunicipais, conselhos de desenvolvimento regional (e congê-

neres), nas estratégias formativas a serem adotadas. Igualmente possibilitaria o aprimoramento do próprio IA, na medida em que os valores atribuídos aos quesitos e a ponderação (pesos) atribuída às diferentes dimensões, seriam melhor balizadas e aferidas.

## **B) QUALIFICAÇÃO PARA PLANEJAR**

Planejamento requer qualificação, estrutura institucional, coordenação por parte do estado, capacitação de recursos humanos, dentre outros aspectos.

O pouco conhecimento e a não adoção da nova metodologia de elaboração do PPA, sobretudo no que se refere a estrutura e organização do Plano, em parte se explica pelas orientações emanadas da SPI/MPOG que diferem da utilizada no PPA Federal; na incompatibilidade evidenciada entre os anexos I e IV do próprio documento de orientação (Agendas de Desenvolvimento Territorial e Guia Rápido de Elaboração dos PPAs municipais).

O conjunto de ações implementadas pelo Governo federal, em especial, através do MPOG, seja através da elaboração de um conjunto de documentos que visam apoiar os municípios na elaboração e implementação dos PPAs 2104-2017, seja através da capacitação via Rede Nacional de Planejamento e Orçamento (ReNOP) ou por meio de convênios com os estabelecidos com a ENAP e CEGOV, possibilitando a coordenação entre os órgãos de planejamento e orçamento federal e estadual, (e os estados com os municípios) para avançar na integração, no alinhamento e no fortalecimento das relações federativas, salvo melhor juízo, não se mostrou exitosa, tendo como foco a amostra de município pesquisados.

Diante disso, sugere-se que a política de capacitação do Governo federal incorpore a padronização dos conteúdos e a definição prévia (e com rigor) do perfil do servidor a ser capacitado uma vez que o servidor entrevistado em municípios que receberam a capacitação através da MPOG/SEPLAG-RS, respondeu que desconhecia quem tinha sido capacitado. Isso pode estar refletindo que a seleção do capacitado foi feita por um critério pouco adequado.

Outro aspecto relevante é o lapso de tempo entre a realização da capacitação e os prazos legais que cada município tem, em geral muito exíguos, para o envio do Projeto de Lei do PPA ao Legislativo. Diante disso, a capacitação dos servidores públicos municipais à elaboração do PPA 2018-2021, o qual será elaborado em 2017, requer que este conjunto de ações se viabilize desde pelo menos a partir do início de 2016.

## **C) REGULAMENTAÇÃO DO PARÁGRAFO 9 ° DO ARTIGO 165 DA CF/1988**

Apesar da existência de significativo arcabouço jurídico que trata do tema do planejamento público no Brasil, ainda restam lacunas no que se refere à regulamentação de regras e normas que definam procedimentos para a elaboração, organização e apresentação do PPA. Partindo da premissa de que esta lacuna institucional favoreça o limitado papel que o PPA desempenha como instrumento de planejamento, a regulamentação do artigo da Carta Magna de 1988 pode ser uma alternativa. Neste sentido, esta pesquisa apresenta alguns subsídios como:

- i. Mensagem do Chefe do Executivo: deve ser concebida previamente à elaboração do PPA para orientar a visão e futuro e os ma-

crodesafios do município, bem como, deve ser elaborada após a elaboração ou consulta prévia de diagnósticos (econômico, social, ambiental e outros) do município;

- ii. Incorporação do Plano de Governo do Chefe do Executivo, elaborado durante a campanha eleitoral. Isso requer a avaliação da tramitação da matéria que trata da obrigatoriedade de os planos de governos serem registrados em cartório ainda durante a campanha eleitoral daqueles que pleiteiam cargos de Chefe de Executivo nos três níveis de governo;
- iii. Políticas para viabilizar a participação efetiva da sociedade civil: apesar de todos os normativos vigentes desde a Carta Magna de 1988, a precariedade da participação decorre de um conjunto de variáveis, dentre as quais destaca-se a dificuldade de compreensão do tema. Apesar da orientação do Governo federal de elaboração de oficinas com público externo, ela não se efetivou. Esta lacuna (oficinas com público externo durante a elaboração do PPA) é de tal envergadura que requer uma ação coordenada a partir do Governo Federal<sup>34</sup> uma vez que requer também a capacitação do público externo. Obviamente esta ação se enquadra num horizonte de planejamento superior ao do PPA (04 anos);
- iv. Inserção da priorização nas dimensões estratégica e tática do plano;
- v. Estabelecimento de regionalização no plano, como forma de implementar ações não padronizadas, incorporando as heterogeneidades sociais e econômicas de cada região. Deve-se avaliar a aplicabilidade desta diretriz nos municípios de menor porte.
- vi. Inserção de mecanismos capazes de promover a atuação integrada entre órgãos/secretarias setoriais uma vez que a implementação de políticas públicas requer a atuação de mais de um órgão/secretaria governamental.

Por fim, espera-se que os resultados desta pesquisa contribuam para o fortalecimento da função planejamento e se fortaleçam as parcerias, através de ações cooperativas, entre os entes federados em torno das suas estratégias de desenvolvimento.

---

(34) Nem mesmo a ampliação da transparência no país e o instituto das audiências públicas de gestão fiscal, realizadas quadrimestralmente, suprimiram em parte esta lacuna, uma vez que para participar ou fazer controle social pressupõe-se compreender o tema que vem sendo abordado. Atividade de extensão desenvolvida em duas Universidades realizada desde 2004 - na PUCRS (até 2011) e UFRGS (a partir de 2011), com a participação de alunos de graduação de cursos de economia, contabilidade dentre outros, observou-se que a maioria dos participantes aponta a dificuldade de interferir, isto é, realizar controle social na prática, em função da complexidade do tema.

# REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão/Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Orientações para elaboração do Plano Plurianual 2012-2015**. MPOG, SPI - Brasília, 2011.

BRASIL. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. **Almanaque do Planejamento**. Secretaria da Presidência da República e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília, 2011. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/noticias/sof/2012/121107\\_almanaque\\_do\\_planejamento.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/noticias/sof/2012/121107_almanaque_do_planejamento.pdf)>. Acesso: 19 maio 2014.

BRASIL. **Lei nº 12.593**. Institui o Plano Plurianual para o período de 2012-2015. Brasília: Diário Oficial da União, 2012. PPA Mais Brasil, disponível em: ([www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br));

BRASIL (a). **Programa de Apoio à Elaboração e Implementação dos PPAs Municipais - 2014-2017** - Agendas de Desenvolvimento Territorial Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos Escola nacional de Administração Pública, 2013. Disponível em: <<http://www.spm.gov.br/arquivos-diversos/opm/encontro/programa-de-elaboracao-e-implementacao-dos-ppas-municipais.pdf>>. Acesso: 14 maio 2014.

BRASIL (b). Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Agendas de desenvolvimento Territorial e Guia Rápido de Elaboração dos PPAs municipais**. Brasília, 2013.

BARROS, L. A. M. **Alinhamento estratégico**. 2007. Tese (Doutorado). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007

CARDOSO JR, José Celso. Planejamento Governamental e gestão pública no Brasil: balanço da experiência federal e desafios no séc. XXI. In: **Planejamento Estratégico Governamental em Contexto Democrático: Lições da América Latina**. Cardoso Jr & Coutinho (orgs), Brasília, 2014.

CHIEZA, Rosa Angela. **O Ajuste das finanças Públicas à Lei de Responsabilidade Fiscal**. 196p. Tese de Doutorado – Programa de Pós-Graduação em Economia - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

FRANKE, F. D.; NAVARRO, C.A. A. L.; SANTOS, E. A. V. A Estrutura do PPA 2012-2015. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**, Vol 2, nº 1. Brasília: ASSECOR, 2012.

GARCIA, R. C. **Reorganização do processo de planejamento do Governo federal: o PPA 2000-2003**, Brasília, IPEA, 2000.

GUIMARÃES, José Ribeiro Soares; JANNUZZI, Paulo de Martino. IDH, Indicadores sintéticos e suas aplicações em políticas públicas: uma análise crítica. In: **Revista Brasileira. Estudos Urbanos e Regionais**, Salvador, v. 7, n. 1, 73-89, 2005.



IBGE. Mapas. Disponível em: <http://mapas.ibge.gov.br>. Acesso em 20 de dezembro de 2014.

IPEA-Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Planejamento e Gestão Governamental na Esfera Estadual: uma análise comparativa dos processos, conteúdos e sistemas de acompanhamento dos PPAs – Relatório Consolidado**. Brasília, 2013. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/redeipea/images/pdfs/termo\\_referencia/relatorio\\_pesquisa\\_relatorio\\_consolidado.pdf](http://www.ipea.gov.br/redeipea/images/pdfs/termo_referencia/relatorio_pesquisa_relatorio_consolidado.pdf). Acesso em: 15 de maio de 2014.

IPEA; UNISC. **Planejamento e Gestão Governamental na Esfera Estadual: uma análise comparativa dos processos, conteúdos e sistemas de acompanhamento dos PPAs – Estado do Rio Grande do Sul**. IPEA, UNISC. Brasília, 2013. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/redeipea/images/pdfs/termo\\_referencia/relatorio\\_pesquisa\\_relatorio\\_consolidado.pdf](http://www.ipea.gov.br/redeipea/images/pdfs/termo_referencia/relatorio_pesquisa_relatorio_consolidado.pdf). Acesso: 15 de maio de 2014.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Indicadores Sociais: conceitos básicos para uso na avaliação e formulação de políticas. Campinas: Alínea, 2001. p. 11-63.

\_\_\_\_\_. **Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil**. In: Revista do Serviço Público, Brasília, v.56,n.2, p. 137-160, abr.-jun. 2005.

\_\_\_\_\_. **Indicadores socioeconômicos na gestão pública**. Material Didático do PNAP. CAPES/UAB – MEC – UFSC, Brasília. 2009.

KAYANO, Jorge; CALDAS, Eduardo de Lima. **Indicadores para o diálogo**. In: Novos contornos da gestão local: conceitos em construção / CACCIA-BAVA, Sílvio. PAULICS, Verônica e SPINK, Peter (org). São Paulo, Pólis; Programa Gestão Pública e Cidadania/FGV-EAESP, 2002. p.291-308.

NUNES, Selene Peres. **A reforma do processo orçamentário sob a égide da LRF: a urgência de uma nova lei de finanças públicas**. Brasília: STN, 2006. Monografia premiada com 3º lugar no XI Prêmio Tesouro Nacional - 2006. Lei de Responsabilidade Fiscal.

**PPA Regional Participativo Grande ABC: 2014-2017**. Consórcio Intermunicipal Grande ABC. Dezembro/2013. 28 p.

RATTNER, Heinrich. Indicadores Sociais e planificação do desenvolvimento. In: **Revista Espaço Acadêmico**, n. 30, p. 1-10, 2003. Disponível em: <<http://www.espacoacademico.com.br/030/30rattner.htm>>.

REZENDE, F. Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução. In: **A reinvenção do planejamento governamental no Brasil** / org: José Cardoso Jr, Brasília : Ipea, 2011. P. 177-238.

RIO GRANDE DO SUL. FIERGS. Agenda 2020. Disponível em: <<http://agenda2020.com.br/>>. Acesso em: 18de junho de 2014.

RIO GRANDE DO SUL. SEPLAG- Secretaria de Planejamento do Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em: <[http://www.seplag.rs.gov.br/conteudo\\_puro.asp?cod\\_menu\\_pai=&cod\\_tipo\\_conteudo=&cod\\_menu=490](http://www.seplag.rs.gov.br/conteudo_puro.asp?cod_menu_pai=&cod_tipo_conteudo=&cod_menu=490)>. Acesso em: 13 ago. 2013

SANTOS, E.A.V. O confronto entre o planejamento governamental e o PPA. In: **A reinvenção do planejamento governamental no Brasil** / org: José Cardoso Jr, Brasília: Ipea, 2011. P. 307-336.

SANTOS, E.A.V; VENTURA, O.A.F; NETO, R.M. O modelo de gestão do PPA 2012-2015. VI Congresso CONSAD de Gestão Pública. Brasília, DF. 28p.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Análise Quanto ao Atendimento às Exigências da Lei de Acesso à Informação. 2013. Disponível em: [http://portal.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/publicacoes/estudos/avaliacao\\_portais\\_rs](http://portal.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/publicacoes/estudos/avaliacao_portais_rs). Acesso: 02 out 2014.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL: Estatísticas e Resultados da Eleição - Resultado da Eleição. 2012. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/hotSites/estatistica2012/resultado-eleicao.html>. Acesso: 10 dez 2014.

# ANEXO I – QUESTIONÁRIOS

## DESENVOLVIMENTO DE AVALIAÇÃO DO ALINHAMENTO DOS PPAs (2014-2017) DOS MUNICÍPIOS DO RS.

### QUESTIONÁRIO SOBRE CATEGORIA DE ANÁLISE:

#### PROCESSO DE ELABORAÇÃO DOS PPAs (2014-2017) NOS MUNICÍPIOS DO RS.

**Objetivo:** o questionário objetiva identificar: 1) qual é a estrutura responsável pela elaboração e gestão do PPA nos municípios pesquisados; 2) Qual a natureza e qual o canal de participação da sociedade civil no Processo de elaboração do PPA e do Governo; 3) Características da relação com o Poder Legislativo municipal e, 4) se houve alinhamento e compatibilização do PPA municipal com os PPAs estadual e federal e outros diagnósticos regionais (CO-REDES, consórcios e outros).

#### I - ESTRUTURA RESPONSÁVEL PELA ELABORAÇÃO E GESTÃO DO PPA

1. O Município dispõe em sua estrutura uma Secretaria/órgão responsável pela elaboração/coordenação e consolidação do PPA 2014-2017 do Município? ( ) Sim ( ) Não.

1.1 **SE SIM.** Qual \_\_\_\_\_

1.2 Quais secretarias estiveram envolvidas **DIRETAMENTE** no processo de elaboração do PPA?

( ) Sec. de Administração

( ) Sec. de Planejamento e Orçamento

( ) Gabinete do Prefeito

( ) Sec. da Fazenda

( ) Sec. de Comunicação Social

( ) Sec. de Defesa Civil

( ) Sec. da Educação

( ) Sec. de Obras

( ) Sec. de Turismo

( ) Sec. de Esportes

( ) Sec. da Saúde

( ) Sec. de Segurança Pública

( ) Sec. da Cultura

( ) Sec. do Esporte e Lazer

( ) Sec. da Indústria e Comércio

( ) Sec. de Meio Ambiente

( ) Sec. do Trabalho

( ) Outra(s). Qual (is): \_\_\_\_\_

1.3 Como ocorreu o Processo INTERNO à administração municipal de elaboração do PPA:

1.4 Foram realizadas Oficinas de Planejamento com os secretários do município e respectivas assessorias?

Não  Sim. Quantas? \_\_\_\_\_

Outras Informações: \_\_\_\_\_

**Se NÃO:**

1.5. Como o PPA foi elaborado:  criação de uma estrutura **provisória/transitória**. Outra \_\_\_\_\_

1.6. Qual a **composição e formação** desta estrutura provisória criada para a elaboração do PPA:

Número de pessoas integrante desta Estrutura Provisória \_\_\_\_\_

Cargos que ocupam na gestão municipal: \_\_\_\_\_

1.7. Quais os **critérios** utilizados para compor a Estrutura Provisória

Servidor de Carreira

Servidor em Cargo de Comissão

Estar lotado em secretaria específica . Qual(is) \_\_\_\_\_

Ter formação específica (área de planejamento ou afins)

Ter participado de treinamento específico

Outro. Especificar \_\_\_\_\_

2. O Município realizou **Rodadas de Oficinas** de Planejamento **com público interno**, conforme é sugerido pelo Ministério do Planejamento através do Programa de Apoio à Elaboração e Implementação dos PPAs municipais?

Sim  Não. Por quê? \_\_\_\_\_

3. Houve **capacitação especial** para os gestores que ELABORARAM O PPA2014-2017 ?

Sim  Não.

**Se SIM:**

3.1 Qual a carga horária: \_\_\_\_

3.2 Quem ministrou a capacitação:  SEPLAG  MPOG  Outra \_\_\_\_\_

**SE NÃO:**

3.3 O Município buscou (teve iniciativa) apoio da SEPLAG e Ministério do Planejamento para aperfeiçoar as equipes técnicas de planejamento municipal?

Sim.  Não

3.4 O Município recebeu apoio do Ministério do Planejamento e da SEPLAG para aperfeiçoar as equipes técnicas de planejamento municipal?

Sim.  Não

4. Quais as ferramentas tecnológicas utilizadas p/a elaboração do PPA? \_\_\_\_\_

## II- DIAGNÓSTICO DO MUNICÍPIO/ALINHAMENTO E COMPATIBILIZAÇÃO COM OS PPAs ESTADUAL E FEDERAL e diagnósticos elaborados por outras instituições regionais

5. Foi realizado um diagnóstico formal do Município previamente à elaboração do PPA 2014-2017?

( ) Sim. ( ) Não

### Se SIM

5.1 Quem foi o responsável por esse diagnóstico?

( ) Gestão Municipal

( ) Empresa de Assessoria/Consultoria

( ) COREDE

( ) Outro órgão. Qual? \_\_\_\_\_

6. Quais ESTUDOS/DIAGNÓSTICOS do município foram considerados para a elaboração do PPA 2014-2017 do município?

6.1 No **âmbito Municipal**: ( ) O plano de governo apresentado durante a eleição. ( ) Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano ( ) Outro \_\_\_\_\_

6.2 No **âmbito Estadual**: ( ) PPA estadual ( ) Agenda 2020 ( ) Rumos 2015 ( ) COREDE; ( ) Associação de Municípios ( ) Consórcios \_\_\_\_\_ outro? \_\_\_\_\_

6.2.1 No caso do **PPA estadual** houve compatibilização entre as **visões estratégicas** daquele PPA com o PPA Municipal? ( ) Sim. ( ) Não

Se **SIM**, descreva brevemente: \_\_\_\_\_

6.3 No caso do **PPA federal** houve compatibilização entre as **visões estratégicas** daquele PPA com o PPA Municipal? ( ) Sim. ( ) Não

Se **SIM**, descreva brevemente: \_\_\_\_\_

**III - PARTICIPAÇÃO DA ALTA DIREÇÃO** – este item objetiva identificar o grau de participação da alta direção do Poder Executivo e se o arranjo organizacional é centralizado ou descentralizado.

7. Houve participação ativa do(a) Prefeito (a) do Município na elaboração do PPA?

( ) Participação alta

( ) Participação média

( ) Participação baixa

8. Qual o grau de autonomia decisória conferido às secretarias/órgão participantes no que se refere à inclusão de programas ou ações na elaboração do PPA 2014-2017

maior grau (descentralizado)

menor grau (centralizado)

nenhum (centralizado)

#### IV-RELAÇÕES DO GOVERNO COM A SOCIEDADE CIVIL

9. A Lei Complementar nº 131/2009 estimula a participação popular e a realização das audiências públicas p/elaboração dos PPAs, LDO e orçamentos. Houve a **participação** da sociedade Civil na elaboração do PPA 2014 -2017?

Sim  não

**Se SIM:**

9.1 Quais foram os **canais**?

Audiências Públicas ;  Encontro;  Plenária;  Fórum;  internet;  Conselho;  Conferência;

Outro \_\_\_\_\_

10. Quanto a **natureza da participação** da sociedade civil no processo de elaboração do PPA 2014-2017, ela foi:

Informativa  Consultiva  Deliberativa

11.0 Município realizou **Rodadas de Oficinas** de Planejamento com **público externo**, apresentando o documento base do PPA 2014-2017, com o objetivo de comunicar à população a estratégia e os programas do Plano, conforme é sugerido pelo Ministério do Planejamento através do Programa de Apoio à Elaboração e Implementação dos PPAs municipais?

Sim  Não . Por que? \_\_\_\_\_

**Se SIM :**

11.1 Foi formada alguma **comissão da sociedade civil** para acompanhar a tramitação do PPA e posteriormente seu monitoramento e avaliação?

Sim  Não

Explique: \_\_\_\_\_

12. Houve participação dos **Conselhos Municipais (de Educação, saúde e outros)** no processo de elaboração do PPA?

Sim  Não

**Se SIM :**Quais \_\_\_\_\_

Como se deu a participação: \_\_\_\_\_

13. O Município **replicou o “Fórum Interconselhos”**<sup>1</sup>criado pelo Governo Federal para acompanhar a elaboração e o monitoramento do PPA federal?

( ) Sim. ( ) Não

14. Houve a participação do **COREDE** no processo de elaboração do PPA ?

( ) Sim ( ) Não

**Se SIM**, como se deu esta participação: \_\_\_\_\_

15. Houve a participação de algum **CONSÓRCIO** no processo de elaboração do PPA?

( ) Sim ( ) Não

**Se SIM**

a) Qual? \_\_\_\_\_

b) Como se deu esta participação: \_\_\_\_\_

16. Durante processo de elaboração do PPA foi desenvolvido **outro mecanismo de participação** com o objetivo de inserir **cidadãos mais fragilizados** que não tem representação organizada?

( ) Sim ( ) Não

Se SIM, descreva brevemente: \_\_\_\_\_

#### **V-RELAÇÕES DO GOVERNO COM O PODER LEGISLATIVO**

17. Mesmo considerando que a elaboração do PPA seja prerrogativa do Poder Executivo, houve participação do Poder Legislativo no processo de elaboração (antes do seu envio para análise oficial no Legislativo)?

( ) Sim. ( ) Não

Se SIM, descreva brevemente: \_\_\_\_\_

18. Houve emendas aprovadas pelo Legislativo para o PPA?

( ) Sim ( ) Não

18.1 Se SIM, quais as áreas emendadas? \_\_\_\_\_

18.2 **Se SIM**, houve veto do Executivo à(s) emenda(s)? \_\_\_\_\_

19. Ao avaliar/propor ementas, o Poder Legislativo Municipal utilizou algum mecanismo/instrumento de participação ou consulta popular?

( ) Sim. ( ) Não

1 “O governo federal criou um fórum interconselhos, de caráter consultivo, composto por representantes não governamentais dos conselhos nacionais já existentes, por comissões e outras entidades representativas da sociedade civil”. Fonte: <http://www.cidadessustentaveis.org.br/boas-praticas/forum-interconselhos-estimula-participacao-social-no-monitoramento-dos-planos>

Se **SIM**, descreva brevemente:

---

## VI - CONCLUSÃO

20. Durante o processo de elaboração do PPA, o município tomou conhecimento da nova metodologia proposta e utilizada pelo Ministério do Planejamento para a elaboração do PPA federal?

( ) Sim ( ) Não

20.1 Por que o município não implementou essa nova metodologia?

---

20.2 Qual sua opinião sobre a nova metodologia? \_\_\_\_\_

---

20.3 Sugestões para aperfeiçoar o alinhamento entre os PPAs? \_\_\_\_\_

---

## QUESTIONÁRIO SOBRE CATEGORIA DE ANÁLISE: CONCEPÇÃO/CONTEÚDO DOS PPAs (2014-2017) NOS MUNICÍPIOS DO RS.

**Objetivo:** identificar se o PPA do Município incorpora as dimensões estratégica e tática na sua estrutura; identificara existência de sistema de gestão que compreende o monitoramento, a avaliação e o processo de atualização (revisão) do PPA.

### DIMENSÃO ESTRATÉGICA

#### I - MENSAGEM DO CHEFE DO EXECUTIVO - visão de futuro/macrodesejos e políticas associadas.

1. O município encaminhou A MENSAGEM DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO junto com o PPA 2014-2017?( ) SIM ( ) Não.

**SE NÃO**, por que? \_\_\_\_\_

#### **SE SIM**

1.1 Ao conceber a Mensagem do Chefe do Executivo que acompanha o PPA 2014-2017 do **Município**, houve uma consulta a Mensagem do PPA federal 2012-2015?

( ) SIM ( ) Não

#### **SE NÃO:**

1.2 Por que? \_\_\_\_\_

#### **SE SIM:**



1.3 O que foi consultado da Mensagem do PPA **federal**:

---

**SE SIM, TAMBÉM CONSIDEROU**

**a visão de Futuro do Governo Federal (situação desejada)** identificando se o município está inserido, ou seja, se é possível na Visão de futuro do PPA federal, identificar os “mesmos caminhos a seguir” ou compatibilidade / identidade desta visão com o Município.

aos **macrodesafios/macroobjetivos, ou ( o que fazer)** seja o objetivos a serem perseguidos pelo Governo federal no Longo prazo, p/atingir a visão de futuro, identificando se se há compatibilidade/identidade destes objetivos com o Município.

quanto as estratégias ou políticas associadas aos **macrodesafios (como fazer) no PPA federal, identificando** se há compatibilidade/identidade destas estratégias/políticas com o Município.

outra especificar ...

2. Ao conceber a Mensagem do Chefe do Executivo que integra o PPA 2014-2017 do Município, houve uma consulta a mensagem do **PPA estadual**?

SIM  NÃO

**SE NÃO:**

2.1 Por que? \_\_\_\_\_

**SE SIM.**

2.2 O que foi consultado da Mensagem do PPA estadual:

**SE SIM, TAMBÉM CONSIDEROU**

**a visão de Futuro do Governo estadual (situação desejada)** identificando se o município está inserido, ou seja, se é possível na Visão de futuro do PPA estadual, identificar os “mesmos caminhos a seguir” ou compatibilidade / identidade desta visão o Município.

aos **macrodesafios/macroobjetivos, ou ( o que fazer)** seja o objetivos a serem perseguidos pelo Governo estadual no Longo prazo, p/atingir a visão de futuro, identificando se se há compatibilidade/identidade destes objetivos com o Município.

**quanto as estratégias ou políticas associadas aos macrodesafios (como fazer) no PPA estadual, identificando** se há compatibilidade/identidade destas estratégias/políticas com o Município.

outra especificar ...

**II - LEI DO PPA 2014-2017 – Diretrizes, estrutura, organização, integração com os orçamentos da União, gestão, monitoramento e avaliação.**

3. Ao conceber a Lei do PPA 2014-2017 o Município consultou/acessou as orientações do governo federal para a elaboração da Lei do PPA?

( ) Sim ( ) Não

**SE NÃO**

3.1 Por que não acessou?

---

---

**SE SIM (ACESSOU)**

3.2 Por que a Lei do PPA NÃO seguiu o modelo proposto/sugerido pelo governo Federal (Ministério do Planejamento)?

---

---

4. Na Lei do PPA está prevista a integração entre este e os orçamentos anuais municipais?

( ) Sim ( ) Não

**SE NÃO:**

4.1 Por que não há um capítulo na Lei do PPA que trata dessa integração?

---

---

4.2 Na prática, como é feita a integração entre o PPA e os orçamentos anuais?

---

---

5. Qual órgão/secretaria responsável pela gestão do PPA?

---

6. O Executivo já enviou ao Poder Legislativo um relatório de avaliação do PPA 2014-2017?

( ) Sim ( ) Não

**SE SIM:**

6.1 Quando? \_\_\_\_/mês/2014.

**PESQUISADOR: acessar o referido Relatório/documento.**

**SE NÃO**

6.2 Por que não?

( ) foi previsto na Lei mas o prazo ainda não se esgotou .

( ) porque não foi previsto na Lei do PPA

( ) porque a Câmara não cobra do Poder Executivo

( ) porque PPA não é usado como instrumento de planejamento, na prática.

( ) outro: \_\_\_\_\_

7. Por que a Lei de PPA 2014-2017 do município não previu mecanismo de

avaliação e MONITORAMENTO periódico do PPA 2014-2017?

---

---

## DIMENSÃO TÁTICA

### III - ANEXOS DO PPA 2014-2017

8. Há compatibilidade entre as visões estratégicas do Governo Federal e do Município?

( ) SIM ( ) NÃO

#### SE SIM:

8.1 Onde? Em quais programas?

---

#### SE NÃO:

8.2 Por que não houve esta compatibilização?

---

9. Por que não houve uma **priorização de** programas no PPA municipal 2014-2017?

---

10. Para alcançar os objetivos do PPA 2014-2017 é necessária uma “articulação de um ou mais setores ou programas do PPA”, a chamada **transversalidade**. Foi previsto a transversalidade no PPA 2014-2017 do município?

( ) Sim ( ) Não

#### SE SIM:

10.1 Por que houve a transversalidade?

---

10.2 Em quais áreas? Programas que houve a transversalidade?

---

---

#### SE NÃO:

10.3 Por que não foi previsto a **transversalidade** no PPA 2014-2017 do município?

---

---

11. Existe integração **do PPA municipal** com o planejamento federal (PPA federal) ?

( ) Sim ( ) Não

#### SE SIM:

11.1 Quais programas e ações do PPA?

---

---

---

**SE NÃO:**

11.2 Por que não houve esta integração?

---

---

12. Foi buscada uma integração do PPA municipal com **planejamento estadual**?

( ) Sim ( ) Não

**SE SIM:**

12.1 Quais programas/ações do PPA ?

---

---

---

**SE NÃO:**

12.2 Por que não houve esta integração?

---

---

13. Foi buscada **integração regional no planejamento municipal** (PPA2014-2017)?

( ) Sim ( ) Não

**SE SIM**

13.1 Com quem?

( ) Consórcio. Qual? \_\_\_\_\_

( ) COREDE

( ) Associação de Municípios. Qual? \_\_\_\_\_

( ) outro (especificar) \_\_\_\_\_

**SE NÃO:**

13.2 Por que a integração regional NÃO foi considerada?

---

---

---

14. O PPA municipal 2014-2017 prevê uma regionalização do planejamento?

( ) Sim ( ) Não

**SE SIM:**

14.1 Qual é a regionalização?

---

---

---

**SE NÃO:**

14.2 Por que a regionalização NÃO foi incorporada no planejamento municipal?

---

---

---

**QUESTIONÁRIO SOBRE CATEGORIA DE ANÁLISE:**

**SISTEMA DE GESTÃO: MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO PPA DOS MUNICÍPIOS DO RS**

**Objetivo:** o questionário busca identificar: 1) quais definições foram feitas sobre o sistema de monitoramento (e que não estão previstas na lei do PPA; 2) aspectos operacionais do sistema de monitoramento do PPA municipal; 3) quais foram os resultados do sistema de monitoramento implementado; 4) se há integração com o monitoramento federal e estadual e interlocução com a sociedade civil? 5) Foi feito a avaliação do monitoramento? Quais os resultados?

**I - DEFINIÇÕES SOBRE O SISTEMA DE MONITORAMENTO DO PPA 2014-2017.**

1. Há definição na Lei do PPA sobre o sistema de monitoramento e avaliação do PPA municipal? ( ) SIM ( ) NÃO

**SE SIM**

1.1. Qual órgão responsável pelo sistema de monitoramento? \_\_\_\_\_

---

**SE NÃO**

1.2. Por que não há definição na lei do PPA sobre sistema de monitoramento e avaliação na lei do PPA do município? \_\_\_\_\_

1.3. Mesmo não havendo previsão legal, na prática o monitoramento e a avaliação do PPA 2014-2017 são feitos?

( ) Sim ( ) Não.

**II - ASPECTOS OPERACIONAIS DO SISTEMA DE MONITORAMENTO DO PPA 2014-2017.**

2. Como funciona o sistema de monitoramento? \_\_\_\_\_

---

3. Quem alimenta o sistema?

( ) Um Órgão específico. Qual? \_\_\_\_\_

( ) Mais de um órgão . Quais \_\_\_\_\_

4. Qual ferramenta é utilizada para o Sistema de Monitoramento ?

4.1. ( ) **Ferramenta digital geral** (mesmo sistema onde se realiza a gestão orçamentária e financeira)

4.2. ( ) **Ferramenta digital específica** (sistema desenvolvido especificamente para esta finalidade)

4.3. ( ) **Não tem sistema formalmente constituído** para fazer o monitoramento.

5. Quem coordena/centraliza o sistema de monitoramento do PPA? (Órgãos, secretarias, outros) \_\_\_\_\_

6. O que foi monitorado do planejamento ?

( ) programas prioritários

( ) todos os programas

6.1 Destes programas quais indicadores são monitorados?

( ) metas físicas

( ) metas financeiras

( ) outros especificar \_\_\_\_\_

7. Há monitoramento paralelo?<sup>2</sup>

( ) SIM ( ) NÃO

**SE SIM**

7.1 Quem faz o monitoramento paralelo? \_\_\_\_\_

8. Há participação da sociedade civil no sistema de monitoramento?

( ) SIM ( ) NÃO

**SE SIM**

8.1 Como a sociedade participa? \_\_\_\_\_

9. Qual a periodicidade do registro do monitoramento?

( ) ANUAL ( ) SEMESTRAL ( ) TRIMESTRAL ( ) OUTRA \_\_\_\_\_

10. Qual a periodicidade do envio do Monitoramento ao Poder Legislativo?

( ) ANUAL ( ) SEMESTRAL ( ) TRIMESTRAL ( ) OUTRA \_\_\_\_\_

11. Já foi feita alteração do conteúdo do PPA 2014-2017?

( ) SIM ( ) NÃO

**SE SIM** (especificar)

2 No que se refere ao acompanhamento paralelo, sua realização pode envolver tanto a utilização de ferramenta digital específica quanto a estruturação de um arranjo organizacional específico p/sua operacionalização, ou ambas. Fonte: Relatório Consolidado. Planejamento e Gestão Governamental na Esfera Estadual, IPEA ano ? p. 71

---

12. Há algum mecanismo de **cooperação federativa no sistema de monitoramento** do PPA?

SIM  NÃO

**SE SIM**

12.1. Quais entes:

UNIÃO  ESTADO

**SE SIM:**

12.2 Qual é e como funciona o mecanismo de cooperação federativa?

---

12.3 Quais são os resultados desta cooperação federativa?

---

**III- RESULTADOS DO MONITORAMENTO DO PPA 2014-2017**

13. Os prazos de execução do Monitoramento previstos têm sido cumpridos?

SIM  NÃO

14. Os relatórios e dados do monitoramento têm sido divulgados à população?

SIM  NÃO

**SE SIM**

14.1. Quais foram os meios de divulgação utilizados para divulgar os resultados do monitoramento à população?

Diário oficial;  internet  outros ? \_\_\_\_\_

**IV- RESULTADOS DA AVALIAÇÃO DO MONITORAMENTO DO PPA 2014-2017**

15. A partir do Monitoramento do PPA 2014-2017, **foi feita a AVALIAÇÃO<sup>3</sup> do mesmo resultando em revisão de algum Programa do PPA?**

SIM . Qual

NÃO

**SE SIM**

15.1. Na prática como funciona AVALIAÇÃO dos resultados do Monitoramento? (existe reuniões periódicos do Governo p/avaliar ? Quais secretários?)

---

---

3 "A **avaliação** foca nos resultados alcançados pela implementação das ações programadas buscando verificar sua eficácia, eficiência e efetividade dos objetivos propostos.." Enquanto tal o principal objetivo de um sistema de avaliação tem a ver com a geração de conhecimento sobre um determinado projeto, programa ou estratégia de intervenção, proporcionando subsídios para correção de rumos ou a melhora de sua concepção.

## SE NÃO

15.2. Por que não foi feita a avaliação dos resultados do Monitoramento/acompanhamento do PPA 2014-2017?

16. Quem são os principais usuários das informações geradas pelo MONITORAMENTO?

---

---

17. Qual a natureza das informações (física, financeira, abrangência, etc) geradas?

---

---

## ANEXO II - ANÁLISE DOCUMENTAL

QUADROS DE AVALIAÇÃO DO ALINHAMENTO DOS PPAs  
(2014-2017) DOS MUNICÍPIOS DO RS E PPA FEDERAL

ANÁLISE DOCUMENTAL MUNICÍPIO DE \_\_\_\_\_

### 1. PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PPA

(continua)

INDICADOR	RESPOSTA(S)	COMPAT.C/PPA federal 2012-2015	COMPAT.C/PPA estadual 2012-2015
1.É mencionado como ocorreu o processo de elaboração do PPA ?	( ) Não ( ) Sim. Qual.....	SIM	SIM
2.É mencionado se a elaboração do PPA baseou-se em <b>Diagnóstico</b> ?	( ) Não ( ) Sim. Qual.....	SIM	SIM
3.É mencionado o acesso a documentos/estudos elaborados pela <b>União</b> ?	( ) Não ( ) Sim. Qual?.( ) PPA;( ) outro .....	SIM	SIM (PPA FEDERAL)
4.É mencionado o acesso a documentos/estudos elaborados pelo Estado?	( ) Não ( ) Sim. Qual? ( ) PPA( ) Agenda 20220 ( ) Rumos 1515 ....	NÃO	SIM (RUMOS 2015)
5.É mencionado o acesso a estudos elaborados por outras Instituições	( ) Não ( ) Sim. Qual? ( ) COREDE;( ) Assoc. Municípios ( ) Consórcios	SIM (IBGE, ONU, OCDE...)	SIM(FMI, FEE, IBGE...)
6.É mencionada <b>capacitação</b> p/servidores específica sobre elaboração do PPA	( ) Não ( ) Sim. Oferta por( ) SEPLAG/SPI; outra ( ) ....	SIM	NÃO
7.É mencionada <b>participação</b> da sociedade civil no proc. de elaboração do PPA? <sup>4</sup>	( ) Não ( ) Sim	SIM	SIM



## 1. PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PPA

(conclusão)

INDICADOR	RESPOSTA(S)	COMPAT.C/PPA federal 2012-2015	COMPAT.C/PPA estadual 2012-2015
7.1. <b>Canal de participação</b> da sociedade civil no processo de elabo. do PPA mun?	<input type="checkbox"/> Plenária; <input type="checkbox"/> Fórum; <input type="checkbox"/> Oficina; <input type="checkbox"/> internet; <input type="checkbox"/> audiência pública <input type="checkbox"/> não menc	Oficinas, Fórum Interconselhos, Diálogos Federativos	Fórum, Internet, COREDES,
7.2 <b>Natureza da participação</b> da sociedade civil?	<input type="checkbox"/> Informativa <sup>5</sup> <input type="checkbox"/> consultiva, <input type="checkbox"/> Deliberativa <input type="checkbox"/> não menciona	Consultiva	Consultiva
8. <b>Conformação estrutural do arranjo organizacional</b> do proc. Elab. do PPA?	<input type="checkbox"/> Sistêmico <sup>6</sup> ; <input type="checkbox"/> ad hoc <input type="checkbox"/> não menciona	Sistêmico	Ad hoc
9. Grau de centralização do <b>Arranjo Organizacional</b> encarregado da elab PPA	<input type="checkbox"/> Centralizado <sup>7</sup> ; <input type="checkbox"/> Descentralizado <input type="checkbox"/> não menciona	Descentralizado	Descentralizado
10. <b>Participação da alta direção</b> na elaboração do PPA ?	<input type="checkbox"/> Alta <sup>8</sup> <input type="checkbox"/> Média <input type="checkbox"/> Baixa <input type="checkbox"/> não menciona	Alta	Média

## 2. CONCEPÇÃO/CONTEÚDO DO PPA DOS MUNICÍPIOS DO RS

### 2.1 DIMENSÃO ESTRATÉGICA - INSTRUMENTO DE ANÁLISE 1: MENSAGEM DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO DO PPA 2014-2017

INDICADOR	RESPOSTA	COMPAT.C/PPA federal 2012-2015	COMPAT.C/PPA estadual 2012-2015
1. O PPA do Município foi acompanhando pela Mensagem do Chefe do Executivo ?	<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não	SIM	SIM
2. Descrição da situação socioeconômica e ambiental do município?	<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não	SIM	SIM
3. Descrição do cenário fiscal do município?	<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não	SIM	SIM
4. Projeção da situação desejada para o município no futuro – <b>Visão de futuro</b> <sup>9</sup> ?	<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não	SIM	SIM
5. Apresenta <b>Macrodesafios /macroobjetivos</b> (o que perseguir no médio prazo p/tornar a visão de futuro viável)?	<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não	SIM	SIM
6. Apresenta as <b>Estratégias</b> <sup>10</sup> ou políticas associadas aos macrodesafios( como fazer ?)	<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não	SIM	SIM

4 A elaboração do PPA federal contou c/a participação de 32 Conselhos e 2 Comissões mobilizados para a discussão do PPA; Realização do Fórum Interconselhos, c/ a particip. de 300 representantes da sociedade civil, integrantes dos Conselhos Nacionais Setoriais, Comissões e Entidades; Discussão no CDES ;Realização de Oficinas c/ técnicos dos Governos Estaduais; Discussão nas cinco regiões brasileiras com Governos Estaduais e representação das associações municipalistas, c/a participação de 24 Estados e 43 representações municipais. Fonte: Apresentação PPA federal> MIN Planej/SPI p.8

5 A natureza da participação tem como objetivo medir o alcance da sociedade civil e sua influência na definição Da programação do PPA proposta pelo Executivo. Pode ser **Consultiva, Informativa e /ou Deliberativa**. Fonte: Relatório Consolidado. Planejamento e Gestão Governamental na Esfera Estadual, IPEA, ano ?p. 38.

## 2.1 DIMENSÃO ESTRATÉGICA - INSTRUMENTO DE ANÁLISE 2: LEI DO PPA 2014-2017

INDICADOR	RESPOSTA	COMPATIBILIDADE C/PPA FEDERAL 2012/15	COMPATIBILIDADE C/PPA/ ESTADUAL 2012/2015
1. Apresenta Artigo c/ <b>Diretrizes</b> <sup>11</sup> do PPA?	( ) Sim ( ) Não	SIM	SIM
2. Artigo que trata <b>da estrutura</b> <sup>12</sup> e <b>organização</b> do plano?	( ) Sim ( ) Não	SIM	SIM
3. Artigo que trata da integração do PPA c/os orçamentos do município?	( ) Sim ( ) Não	SIM	SIM
4. Artigo que trata <b>da gestão</b> <sup>14</sup> do PPA?	( ) Sim ( ) Não	SIM	SIM
5. Artigo que trata de eventuais <b>alterações</b> <sup>15</sup> no PPA?	( ) Sim ( ) Não	SIM	SIM
6. Define <b>órgão responsável pela definição</b> de prazos, diretrizes e orientações técnicas complementares?	( ) Sim ( ) Não	SIM	NÃO
7. Define <b>prazos p/ envio do Relatório</b> <sup>16</sup> de Avaliação periódica do PPA à Câmara de Vereadores?	( ) Sim ( ) Não	SIM	SIM
8. Prevê <b>mecanismo de avaliação/ monitoramento</b> <sup>17</sup> periódico?	( ) Sim ( ) Não	SIM	SIM

6 **Arranjo sistêmico** que se apoia significa que o ente dispõe de estruturas formalmente constituídas que fazem a interlocução das secretarias setoriais com o Órgão que centraliza o planejamento, enquanto **Arranjo ad hoc** quando são estruturas temporárias ou transitórias, constituídas especificamente para a atividade de elaboração do PPA. Fonte: IPEA Relatório Consolidado. Planejamento e Gestão Governamental na Esfera Estadual, IPEA, ano ?p. 31.

7 **Arranjo Descentralizado** é o que confere maior grau de autonomia decisória às secretarias setoriais quanto à elaboração das respectivas programações p/compor o PPA. **Arranjo Centralizado** é o oposto. Fonte: Relatório Consolidado. Planejamento e Gestão Governamental na Esfera Estadual, IPEA ano ?p. 31.

8 Trata-se “da participação circunscrita às decisões relativas à diretrizes estratégicas de governo, que informa a elaboração da programação do PPA, avançando, em algumas poucas situações, no terreno da definição de ações ou programa de natureza prioritária” Fonte: Relatório Consolidado. Planejamento e Gestão Governamental na Esfera Estadual, IPEA ano ? p. 31

9 A visão de Governo no PPA estadual 2012-2015 está sintetizada na ideia de “retomar o desenvolvimento sustentável com equidade e participação”. Fonte: Relatório Consolidado. Planejamento e Gestão Governamental na Esfera Estadual, IPEA ano ?p.50

10 Visão estratégica do PPA federal atual: “A estratégia é norteada pela **institucionalização de direitos** que garantam o cumprimento dos objetivos fundamentais da República anunciados na Constituição Federal de 1988. Ao seu lado, abre-se uma agenda de retomada do planejamento e da capacidade de investimento do Estado, especialmente em **infraestrutura econômica e social, com sustentabilidade ambiental**, de forma a superar os gargalos históricos do desenvolvimento brasileiro e gerar **oportunidades de inclusão social**. Em paralelo, é preciso induzir e orientar as forças dinâmicas da economia brasileira que têm sido a marca do atual padrão de desenvolvimento nacional. Atual dinâmica da economia brasileira baseada na ampliação dos investimentos em três motores do desenvolvimento: **Mercado de produção e consumo de massa**; Atividades baseadas em **recursos naturais e Infraestrutura econômica e social**. A estratégia de desenvolvimento passa por governar e buscar complementar o padrão de desenvolvimento brasileiro” (adaptado de SPI/MP, 2013). BRASIL, Programa de Apoio a elaboração e Implementação dos PPAs Municipais 2014-2017, 2013, p.17)

11 Art. 4º PPA federal terá como diretrizes: I - a **garantia dos direitos humanos** com redução das desigualdades sociais, regionais, étnico-raciais e de gênero; II - a **ampliação da participação social**; III - a promoção da **sustentabilidade ambiental**; IV - a valorização da diversidade cultural e da identidade nacional; V - a excelência na gestão para garantir o provimento de bens e serviços à sociedade; VI - a garantia da soberania nacional; VII - o aumento

2.2 DIMENSÃO TÁTICA – INSTRUMENTO DE ANÁLISE 3: ANEXOS  
PPA 2014-2017

INDICADOR	REPOSTA	PPA federal- 12/15	PPA estadual <sup>18</sup> - 2012-2015
1. Como é apresentada a organização (desdobramentos) do PPA ?	<input type="checkbox"/> áreas temáticas <input type="checkbox"/> subáreas <input type="checkbox"/> Programas temáticos <input type="checkbox"/> programas de gestão/ manutenção do Estado <input type="checkbox"/> programa setorial <input type="checkbox"/> programa transversal <input type="checkbox"/> Objetivos <input type="checkbox"/> Diretrizes <input type="checkbox"/> metas físicas <input type="checkbox"/> metas financeiras <input type="checkbox"/> iniciativas <input type="checkbox"/> Outro. Qual?	Áreas Temáticas (04) subáreas (10), programas temáticos (65) que se desdobram em objetivos (492), metas (2492) e iniciativas.	Diretrizes e Objetivos/setorial (60)/ transversal. Programas (94). Ações (952)
2. Há <b>priorização</b> de programas?	<input type="checkbox"/> Inexistente; <input type="checkbox"/> Contemplada, como aparece? _____	Contemplada <sup>19</sup> ?	Inexistente <sup>20</sup>
3. Há <b>transversalidade</b> <sup>21</sup> no PPA?	<input type="checkbox"/> Considerada <input type="checkbox"/> Não Considerada <input type="checkbox"/> Estruturante???	Considerada <sup>22</sup>	Considerada <sup>23</sup> : 12 objetivos transversais e aprox.. 60 setoriais?
4. Há integração dos progr. PPA c/ Orç.do município?	<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não	SIM	SIM
5. Há <b>integração</b> com o planejamento <b>local/regional</b> ?	<input type="checkbox"/> Não <input type="checkbox"/> Sim Se sim, qual? <input type="checkbox"/> COREDE <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Consórcios <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Associações de mun.	SIM	SIM (COREDES, Consórcios, Associações de Municípios)
6. Há <b>integração</b> c/progr/.priorid. PPA estadual ?	<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não	NÃO	SIM
7. Há <b>integração</b> c/progr/.priorid. do PPA federal ?	<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não	-	SIM

da eficiência dos gastos públicos; VIII - o crescimento econômico sustentável; e IX - o estímulo e a valorização da educação, da ciência e da tecnologia.

12 PPA federal CAP.II-DA ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO DO PLANO. Art. 5º O PPA 2012-2015 reflete as políticas públicas e organiza a atuação governamental por meio de **Programas Temáticos e de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado**; assim definidos: I - Programa Temático:.....; e II - Programa de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado: Art. 6º O Programa Temático é composto por **Objetivos, Indicadores, Valor Global e Valor de Referência**. § 1º O Objetivo expressa ; II - Meta: medida.; e III - Iniciativa: § 2º O Indicador é uma referência..... auxiliando o seu monitoramento e avaliação. § 3º O Valor Global é uma.... § 4º O Valor de Referência é

13 PPA federal . CAPÍTULO III DA INTEGRAÇÃO COM OS ORÇAMENTOS DA UNIÃO Art. 8º Os Programas constantes do PPA 2012-2015 estarão expressos nas leis orçamentárias anuais e nas leis de crédito adicional.....

14 Ver PPA federal: Art 12 e Art. 14. O Poder Executivo manterá sistema de informações para **apoio à gestão do Plano**, que será atualizado permanentemente e abrangerá a execução financeira dos Programas e Iniciativas, o alcance das metas e o acompanhamento dos indicadores. Parágrafo único. O Poder Executivo disponibilizará .....

15 PPA federal. Art 21. Considera-se revisão do PPA-2012-2015 a inclusão, a exclusão ou a alteração de Programas. § 1º A revisão de que trata o caput..”

16 PPA federal art.15: . O Poder Executivo encaminhará ao Congresso Nacional relatório anual de avaliação do Plano, que conterá: ....”

### 3. PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PPA

Um sistema **de monitoramento** consiste em “prover informações sistematizadas sobre a implementação das ações propostas pela atividade planejadora, de forma a auxiliar a tomada de decisões e a correção de rumos por parte dos gestores por elas responsáveis, quando indicado ou necessário”...”A **avaliação** focamos resultados alcançados pela implementação das ações programadas buscando verificar sua eficácia, eficiência e efetividade dos objetivos propostos..”<sup>24</sup>

#### 3.1 INSTRUMENTO 1: LEI DO PPA 2014-2017

INDICADOR	RESPOSTA	PPA federal 2012-2015	PPA estadual 2012-2015
1.Há definição do sistema de <b>monitoramento e avaliação</b> na lei do PPA ?	( ) Sim ( ) Não	SIM <sup>25</sup>	?SIM <sup>26</sup>
2.Há definição de <b>quem/órgão</b> realizará o <b>monitoramento e avaliação</b> ?	( ) Sim/ ( ) Não	SIM <sup>27</sup>	NÃO
3.Há definição de como se dará a <b>participação da população</b> no monitoramento e avaliação?	( ) Sim ( ) Não	NÃO	NAO
4.Há previsão de prazos (mínimos) para alteração dos programas do PPA?	( ) Sim ( ) Não		
5.Há previsão das condições de alteração dos programas do PPA?	( ) Sim ( ) Não	( ) Sim	NAO

17 Ver PPA federal arts., 16, 17 e 18.

18 PPA estadual 2012-2012 não adotou a nova Metodologia do PPA federal. “O ponto de partida para sua elaboração é a visão de governo, sintetizada na ideia de “retomar o desenvolvimento sustentável com equidade e participação” (UNISC, 2013, p. 47). Essa visão de governo informa as diretrizes estratégicas, definidas em consonância com os quatro eixos que organizam a agenda do governo. Trata-se de diretrizes bastante genéricas que orientam, formalmente, a definição dos **objetivos** a serem perseguidos, além de sinalizar a “direção na qual as diversas **ações** de governo devem contribuir” (idem, p. 47) Os **objetivos aparecem divididos em transversais e setoriais**. Por objetivos transversais entendem-se aqueles que exigem, para seu alcance, a “articulação de um ou mais setor e/ou programa do PPA” (UNISC, 2013, p. 51). Foram elencados, no PPA 2012-2015, 12 objetivos transversais e aproximadamente 60 objetivos setoriais. Os objetivos setoriais não têm, no documento, a mesma ênfase conferida aos objetivos rotulados como transversais, sendo apenas listados ou declarados.... Para o alcance dos objetivos transversais e setoriais traçados no nível estratégico do plano, foram propostos 94 programas, que se desdobram em 952 ações, com uma média de mais de 10 ações por programa. Tais programas aparecem divididos em cinco categorias: **finalísticos, gestão de políticas públicas, serviços ao Estado, políticas de crédito e apoio administrativos**. Os programas finalísticos, que resultam em bens ou serviços ofertados diretamente à sociedade, são os mais numerosos, num total de 68, envolvendo 535 ações. Além deles, merecem destaque os programas de apoio administrativo, que não se articulam a nenhum objetivo estratégico específico, mas contribuem para “a consecução dos objetivos dos demais programas” (UNISC, 2013, p. 58), que, apesar de pouco numerosos - apenas dois - englobam nada menos que 261 ações. Os principais atributos dos programas, qualquer que seja seu enquadramento, envolve a especificação do objetivo, do órgão responsável, das ações e do valor global para sua consecução. Cada ação desdobra-se em um ou mais produtos, que expressam os bens ou serviços delas resultantes, e, para cada produto, há a especificação da meta a ser alcançada. Tanto o **monitoramento quanto a avaliação**, além de fornecerem informações para o aperfeiçoamento da ação governamental, são aliados essenciais para a articulação, o acompanhamento de **transversalidades e territorialidades** das políticas e, em última análise, para viabilizar as entregas de bens e serviços à população. . Fonte: Relatório Consolidado. Planejamento e Gestão Governamental na Esfera Estadual, IPEA ano ?ps. 50 e .123

19 Inserir onde está a **priorização** no PPA federal

20 **..também não há**, no caso do Rio Grande do Sul, uma priorização de programas no âmbito do PPA 2012-2015, ainda que a programação leve em conta, formalmente, o plano de governo apresentado quando da campanha eleitoral. As prioridades do governo são definidas de forma paralela, por meio dos denominados projetos estratégicos,

### 3.2 INSTRUMENTO 2: ASPECTOS OPERACIONAIS DO MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO PPA 204-2017

INDICADOR- Arranjo organizacional	RESPOSTA	PPA federal <sup>29</sup> 2012-2015	PPA estadual 2012-2015
1. Quem monitora/Órgão/secretaria?	( ) Sim; Que? _____ ( ) Não menciona	MIN PLANEJ/?	SEPLAG+rede prest.de inf.
2. Há <b>monitoria paralela</b> ?	( ) Sim; ( ) Não menciona	NÃO MENCIONA	NÃO <sup>30</sup>
3. Há utilização de <b>ferramenta digital</b> para divulgação?	( ) Sim; ( ) Não menciona	SIM	SIM-SISPLAG <sup>31</sup>
4. <b>O Monitoramento</b> é divulgado para a população?	( ) Sim . Qual? ( ) Não menciona	SIM :Internet	SIM <sup>32</sup>
5. Com qual <b>periodicidade</b> é enviado ao Poder Legislativo?	( ) Semestral; ( ) anual ( ) Não menciona	Anual	Anual <sup>33</sup>
6. Qual a <b>periodicidade de registro do monitoramento</b> ?	( ) Trimestral, ( ) semestral, ( ) anual ( ) Não menciona	Anual	Trimestral/semestral <sup>35</sup>
7. Há <b>regionalização</b> no Monitoramento?	( ) Sim ( ) Não menciona	NÃO	SIM

conhecidos também como projetos estruturantes. Selecionados diretamente pelo governador, que consulta, no Processo de escolha, os secretários setoriais, tais projetos são objeto de acompanhamento especial (UNISC, 2013), embora sem um arranjos específico com tal propósito, constituindo uma espécie de plano de governo, de natureza informal. Fonte: Relatório Consolidado. Planejamento e Gestão Governamental na Esfera Est., IPEA ano ?p. 60

21 **Transversalidade** existe quando para atingir o alcance de determinado Objetivo exige-se “ a articulação de um ou mais setor ou programa do PPA”. Fonte: Relatório Consolidado. Planejamento e Gestão Governamental na Esfera Estadual, IPEA ano ?p. 31

22 Depreende-se daí que a articulação institucional é primordial para que os programas governamentais possam ser pensados e executados considerando a **transversalidade** que caracteriza a política pública voltada para a inclusão desse público” ( Programa Promoção dos Direitos de Pessoas com Deficiência). Fonte: Mensagem PPA fed. ps. 184., “ No PPA, a **transversalidade do Brasil Sem Miséria** está explicitada pela sua presença em diversos Programas, como Bolsa Família, Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), Fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), Biodiversidade, Agricultura Familiar, Educação Profissional e Tecnológica, Resíduos Sólidos e Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária (p.80). No PPA 2012-2015, a **transversalidade** do macro desafio Democracia e Participação Social...(p.95). As novas categorias portam uma versatilidade capaz de expressar relações que, antes, eram restritas pela contabilidade pública. Nesses termos, a integração entre as políticas, em especial o tratamento da transversalidade, não está mais limitada pelo desenho das ações orçamentárias com seus respectivos produtos, de forma que a combinação entre Objetivos, Metas e Iniciativas criam condições para uma abordagem mais adequada da relação entre as políticas. e pessoa com deficiência. p.116 .

“ No que concerne à transversalidade, o PPA estadual, como visto anteriormente, define objetivos transversais, apontando para ações capazes de “contribuir para o alcance de mais de um objetivo” (UNISC, 2013, p. 51), além do objetivo setorial que é proposto e indicado em cada programa. Para tratar da questão, seriam constituídos grupos temáticos com representantes de secretarias envolvidas em ações que se relacionam a objetivos de mais de um programa. No entanto, os grupos temáticos não foram organizados, fazendo com que a transversalidade ficasse apenas no discurso, “ não havendo, no documento do PPA”, elementos que permitam identificar a avaliar “como isto acontece na prática” (UNISC, 2013, p. 46)” Fonte: Relatório Consolidado. Planejamento e Gestão Governamental na Esfera Estadual, IPEA ano?p. 60

24 Fonte: Relatório Consolidado. Planejamento e Gestão Governamental na Esfera Estadual, IPEA ano ?p. 63

25 Ver QUAL artigo da Lei do PPA federal.

26 Lei nº 13.808/2011. PPA estadual Art.14 O acompanhamento da execução dos programas do PPA será feito com base no desempenho dos indicadores, no que couber, e da realização das metas físicas e financeiras, cujas infor-

---

mações serão apuradas periodicamente e terão a finalidade de medir os resultados alcançados. § 1.º O acompanhamento da execução dos programas do PPA de que trata o “caput” deste artigo será enviado pelo Poder Executivo à Assembleia Legislativa do Estado, concomitantemente com o projeto de lei das diretrizes orçamentárias, sob a forma de relatório.

27 Ver QUAL artigo da Lei do PPA federal.

28 Ver Artigo 21 do PPA federal.

29 Para apoiar a gestão do PPA, o **Sistema de Monitoramento e Avaliação** deve se pautar pelas seguintes diretrizes: i) considerar a realidade de implementação de cada política, em base territorial, buscando assim uma abordagem flexível que subsidie decisões e contribua para a implementação; ii) atender às necessidades dos órgãos setoriais e de coordenação de governo, para subsidiar a tomada decisão nos diferentes níveis; iii) considerar as lições aprendidas com as experiências de monitoramento e avaliação no setor público em âmbito nacional e internacional; iv) observar as contribuições resultantes dos diálogos com os Entes Federados e sociedade durante o processo de elaboração do PPA; v) aproveitar estruturas de monitoramento e avaliação existentes na Administração, trabalhando na busca de informações complementares; e vii) promover a sua implantação, de forma progressiva, segundo as prioridades estabelecidas pelo governo. Considerando o modelo de elaboração do Plano Mais Brasil **será possível monitorar, dentre outros objetos: i) o cumprimento dos objetivos, metas e iniciativas dos programas; ii) as agendas prioritárias; iii) as restrições sistêmicas à implementação de metas e iniciativas; iv) a implementação articulada de políticas complementares, em bases territoriais; e v) o cumprimento de condicionantes (indicadores socioeconômicos, ambientais, localização, critérios de seleção, diretriz política etc.) estabelecidos para realização de empreendimentos ou oferta de bens e serviços.** Também pretende-se avaliar, dentre outros, os efeitos das políticas, programas e agendas, por meio da análise da evolução dos indicadores e/ou pesquisas avaliativas e a consistência, pertinência e suficiência da estrutura programática. O Sistema de Monitoramento e Avaliação disponibilizará aos gestores públicos instrumentos de apoio ao gerenciamento, de modo a permitir: • elaborar painéis de evolução de metas e indicadores e relatórios gerenciais, tais como balanços periódicos, relatórios de status etc; • cruzar informações de bases de dados e indicadores de diferentes órgãos de governo, de forma adaptada e adequada à tomada de decisão; • comunicar-se com os diversos atores envolvidos na implementação das políticas públicas setoriais, especialmente nos casos envolvendo temas transversais ou multissetoriais; • atuar preventivamente em elementos críticos à consecução de metas; • identificar as necessidades de meios (RH, Orçamento, Metodologias de Gestão e Capacitação, Patrimônio, TI etc.) para implementação de políticas públicas; • realizar análises multissetoriais e especializadas da implementação do conjunto das políticas públicas. Além de consistir em suporte aos gestores públicos envolvidos diretamente na implementação das políticas e programas de governo e para a comunicação com a sociedade, o SMA poderá ser utilizado por outros interessados como instrumento de acompanhamento da execução do PPA 2012-2015. Destaca-se o papel do SMA no apoio à construção de governança nos diversos espaços de articulação das políticas públicas e à gestão matricial dos objetivos e metas do PPA integrantes de planos multissetoriais como o Plano BSM, o PAC e de agendas de caráter transversal, tais como Políticas para Mulheres e Promoção da Igualdade Racial>mensagem Ppa federal p. 124

30 Ver Quadro 7 Relatório Consolidado. Planejamento e Gestão Governamental na Esfera Estadual, IPEA ano ?p. 71.

31 O SISPLAG é “alimentado por uma rede de prestadores de informações, formada por um servidor em cada secretaria.” As informações de cunho financeiro são transferidas automaticamente de outros sistemas, em especial do SEO- Sistema de Elaboração do Orçamento e do FPE Sistema de Finanças Públicas do Estado. A partir deste Sistema a SEPLAG emite Relatórios, trimestral ou semestral, publicados no Diário Oficial. Fonte: Relatório Consolidado. Planejamento e Gestão Governamental na Esfera Estadual, IPEA ano ?p. 68.

32 Relatório Consolidado. Planejamento e Gestão Governamental na Esfera Estadual, IPEA ano ?p. 68

33 Relatório Consolidado. Planejamento e Gestão Governamental na Esfera Estadual, IPEA ano ?p. 68

34 Ver Parágrafo único do Art. 14 do PPA federal.

35 Ver Quadro 7 Relatório Consolidado. Planejamento e Gestão Governamental na Esfera Estadual, IPEA ano ?p. 71.

# ANEXO III – TABULAÇÃO DAS RESPOSTAS DOS 14 MUNICÍPIOS DA AMOSTRA - QUESTIONÁRIOS E ANÁLISE DOCUMENTAL

Elaboração - Questionário

(continua)

Quesitos	Perguntas	Aceguá	Ajuricaba	Arroio do Tigre	Estrela	Gaurama
EQ01	1. O Município dispõe em sua estrutura uma Secretaria/órgão responsável pela elaboração/coordenação e consolidação do PPA 2014-2017 do Município?	Não	Não	Não	Não	Sim
	SE SIM					
	1.1 Qual?	x				Secretaria de Administração
EQ02	1.2 Quais secretarias estiveram envolvidas DIRETAMENTE no processo de elaboração do PPA?	x				Gabinete do Prefeito
	1.3. Como ocorreu o Processo INTERNO à adm municipal de elaboração do PPA: Foram realizadas Oficinas de Planejamento com os secretários do município e respectivas assessorias?	x		Não		O PPA foi elaborado pela Secretaria de Administração com supervisão do Prefeito baseado no PPA anterior e foi posteriormente enviado às demais secretarias para revisão e inclusão de programas
	SE NÃO					
	1.4 Como o PPA foi elaborado:	Estrutura provisória, foi preenchido um formulário pelas secretarias	Específica	Estrutura provisória	Prefeito dividiu as receitas, secretarias escolheram o que queriam fazer, feito reviu e aprovou	x

## Elaboração - Questionário

(continua)

Quesitos	Perguntas	Aceguá	Ajuricaba	Arroio do Tigre	Estrela	Gaurama
	1.5 Qual a composição e formação desta estrutura provisória criada para a elaboração do PPA:	Comissão de 12 pessoas	Contadores + secretários + planejamento	Contadores e secretários	2 contadores e 3 ccs, junto com o jurídico	x
	1.6 Quais os critérios utilizados para compor a Estrutura Provisória	Servidores de carreira e em cargo de comissão				x
EQ03	2. O Município realizou Rodadas de Oficinas de Planejamento com público interno, conforme é sugerido pelo Ministério do Planejamento através do Programa de Apoio `Elaboração e Implementação dos PPAs municipais ?	Não	Sim	Não	Não	Não
EQ04	3. Houve capacitação especial para os gestores que ELABORARAM O PPA2014-2017 ?	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
	SE SIM					
	3.1 Qual a carga horária?	16h				16h
	3.2 Quem ministrou a capacitação?	DPM	DPM	DPM	DPM	DPM
	SE NÃO					
	3.3 O Município buscou (teve iniciativa) apoio da SEPLAG e Ministério do Planejamento para aperfeiçoar as equipes técnicas de planejamento municipal?	x	Não	Não	Não	x
	3.4 O Município recebeu apoio do Ministério da SEPLAG E Planejamento para aperfeiçoar as equipes técnicas de planejamento municipal?	x	Não	Não	Não	x
EQ05	4. Quais as ferramentas tecnológicas utilizadas p/a elaboração do PPA?	Sistema de contabilidade e planejamento	Sistema específico	Sistema específico	Não	Sistema de orçamento no computador



Elaboração - Questionário (continua)

Quesitos	Perguntas	Aceguá	Ajuricaba	Arroio do Tigre	Estrela	Gaurama
EQ06	5. Foi realizado um diagnóstico formal do Município previamente à elaboração do PPA 2014-2017?	Não	Sim	Não	Não	Não
	SE SIM					
	5.1 Quem foi o responsável por esse diagnóstico?	x				x
	6. Quais ESTUDOS/DIAGNÓSTICOS do município foram considerados para a elaboração do PPA 2014-2017 do município:					
	6.1 No âmbito municipal?	Plano de governo	Estudo feito para o orçamento participativo, consultaram PPAs de outros municípios		Plano de Governo	Plano de Governo
	6.2 No âmbito estadual?	Não	Orçamento participativo do estado			x
	6.3 No âmbito federal?	Não				x
EQ07	7. Houve participação ativa do(a) Prefeito (a) do Município na elaboração do PPA?	Média	Baixa	Baixa	Média	Ativa
	8. Qual o grau de autonomia decisória conferido às secretarias/órgão participantes no que se refere à inclusão de programas ou ações na elaboração do PPA 2014-2017?	Descentralizado	Maior grau (descentralizado)	Maior grau (descentralizado)	Maior grau (descentralizado)	Centralizado
EQ08	9. Houve a participação da sociedade Civil elaboração do PPA 2014-2017?	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
	SE SIM					

## Elaboração - Questionário

(continua)

Quesitos	Perguntas	Aceguá	Ajuricaba	Arroio do Tigre	Estrela	Gaurama
	9.1 Quais foram os canais?	Audiência pública	Audiência Pública	Audiência pública	Audiência Pública	Audiência Pública
	10. Quanto a natureza da participação da sociedade civil no processo de elaboração do PPA 2014-2017 foi?	Não houve participação	Deliberativo (foi alterado muita coisa)	Consultiva	Consultiva	Não houve participação
EQ09	11. O Município realizou Rodadas de Oficinas de Planejamento com público externo?	Não	Não	Não	Não	Não
	SE SIM					
	11.1 Foi formada alguma comissão da sociedade civil para acompanhar a tramitação do PPA e posteriormente seu monitoramento e avaliação?	x	Não			x
EQ10	12. Houve participação dos Conselhos Municipais no processo de elaboração do PPA?	Cada secretaria consultou seus conselhos	Sim	Sim	Sim	Não
	13. O Município replicou o "Fórum Interconselhos" criado pelo Governo Federal para acompanhar a elaboração e o monitoramento do PPA federal?	Não	Não	Não	Não	Não
EQ11	14. Houve a participação do COREDE no processo de elaboração do PPA?	Não	Não	Não	Não	Não
	15. Houve a participação de algum CONSÓRCIO no processo de elaboração do PPA?	Sim, CIDEJA, existem despesas com o consórcio que devem ser incluídas no PPA	Sim	Não	Sim	Não

Elaboração - Questionário

(continua)

Quesitos	Perguntas	Aceguá	Ajuricaba	Arroio do Tigre	Estrela	Gaurama
EQ12	16. Durante processo de elaboração do PPA foi desenvolvido outro mecanismo de participação com o objetivo de inserir cidadãos mais fragilizados que não tem representação organizada?	Não	Não	Não	Sim	Não
EQ13	17. Houve participação do Poder Legislativo no processo de elaboração (antes do seu envio para análise oficial no Legislativo)?	Sim, foram requisitadas novas ações e despesas pelo poder legislativo	Sim	Sim	Sim	Sim, pela inclusão de programas específicos do legislativo
	18. Houve emendas aprovadas pelo Legislativo para o PPA?	Sim, na área de segurança e educação, mas foram vetadas	Sim	Sim	Sim	Não
	19. Ao avaliar/propor ementas, o Poder Legislativo Municipal utilizou algum mecanismo/instrumento de participação ou consulta popular?	Não	Sim	Sim	Sim	Não
EQ14	20. Durante o processo de elaboração do PPA, o município tomou conhecimento da nova metodologia proposta e utilizada pelo Ministério do Planejamento para a elaboração do PPA federal?	Não	Não	Não	Sim	Sim, o que foi passado no curso de capacitação
	20.1 Por que o município não implementou essa nova metodologia?	x			Por falta de pessoal	O município não tem condições de elaborar o PPA da forma sugerida
	20.2 Qual sua opinião sobre a nova metodologia?	x			É boa, mas é difícil de implementar em municípios pequenos	Positiva, a medida que os municípios se adequem à nova forma de elaboração

## Elaboração - Questionário

Quesitos	Perguntas	Aceguá	Ajuricaba	Arroio do Tigre	Estrela	Gaurama
	20.3 Sugestões para aperfeiçoar o alinhamento entre os PPAs?	Falta comunicação do governo federal com os municípios	Acha alinhamento extremamente importante, mas a adm pública federal não alcança os municípios, todos os avanços que tiveram foi devido ao partido		Incutir interesse nos gestores, porque falta interesse, não capacitação	Capacitar os gestores municipais

## Elaboração - Documental

Quesitos	Perguntas	Aceguá	Ajuricaba	Arroio do Tigre	Estrela	Gaurama
ED01	1. É mencionado como ocorreu o processo de elaboração do PPA ?	Não	Não	Não	Não	Não
ED02	2. É mencionado se a elaboração do PPA baseou-se em Diagnóstico?	Não	Não	Não	Não	Não
ED03	3. É mencionado o acesso a documentos/estudos elaborados pela União?	Não	Não	Não	Não	Não
ED04	4. É mencionado o acesso a documentos/estudos elaborados pelo Estado?	Não	Não	Não	Não	Não
ED05	5. É mencionado o acesso a estudos elaborados por outras Instituições?	Não	Não	Não	Não	Não
ED06	6. É mencionada capacitação p/servidores específica sobre elaboração do PPA?	Não	Não	Não	Não	Não

(continua)

Elaboração - Documental

ED07	7. É mencionada participação da sociedade civil no proc. de elaboração do PPA?	Não	Não	Não	Não	Sim	Não
	7.1. Canal de participação da sociedade civil no processo de elaboração do PPA mun. ?	Não menciona	Não menciona	Não menciona	Não menciona	Audiência Pública	Não menciona
	7.2. Natureza da participação da sociedade civil?	Não menciona	Não menciona	Não menciona	Não menciona	Não menciona	Não menciona
ED08	8. Conformação estrutural do arranjo organizacional do processo de elaboração do PPA?	Não menciona	Não menciona	Não menciona	Não menciona	Não menciona	Não menciona
ED09	9. Grau de centralização do Arranjo Organizacional encarregado da elaboração do PPA?	Não menciona	Não menciona	Não menciona	Não menciona	Não menciona	Não menciona
ED10	10. Participação da alta direção na elaboração do PPA ?	Não menciona	Não menciona	Não menciona	Não menciona	Não menciona	Não menciona

Concepção - Questionários

(continua)

Quesitos	Perguntas	Aceguá	Ajuricaba	Arroio do Tigre	Estrela	Gaurama
CQ01	1. Ver se o Município encaminhou A MENSAGEM DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO junto com o PPA 2014-2017	Sim	Sim	Não (!)	Sim	Sim
CQ02	1.1 Houve uma consulta a Mensagem do PPA federal 2012-2015? SE NÃO	Não	Não		Não	Não
	1.2 Por que?	Seguiu os mod- elos anteriores				Foi copiado do modelo anterior
	SE SIM					
	1.3 O que foi consultado da Mensagem do PPA federal?	x				x
CQ03	2 Houve uma consulta a Mensagem do PPA estadual 2012-2015? SE NÃO	Não	Não		Sim	Não
	2.1 Por que?	Seguiu os mod- elos anteriores				Foi copiado do modelo anterior

## Concepção - Questionários

(continua)

Quesitos	Perguntas	Aceguá	Ajuricaba	Arroio do Tigre	Estrela	Gaurama
	SE SIM					
	2.2 O que foi consultado da Mensagem do PPA estadual?	x			Só foi lida, não foi usada	x
CQ04	3 Ao conceber a Lei do PPA 2014-2017 o Município consultou/acessou as orientações do governo federal para a elaboração da Lei do PPA?	Não	Não	Não	Não	Não
	SE NÃO					
	3.1 Por que não acessou?	Foi feita a parte mais básica pela falta de tempo e experiência	Modelo da DPM		Inércia, faltou tempo	Seguiu as orientações passadas na capacitação
	SE SIM					
	3.2 Por que a Lei do PPA NÃO seguiu o modelo proposto/sugerido pelo governo Federal (Ministério do Planejamento)?	x				x
CQ05	4. Na Lei do PPA está prevista a integração entre este e os orçamentos anuais municipais?	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
	SE NÃO					
	4.1 Por que não há um capítulo na Lei do PPA que trata dessa integração?	x				x
	4.2 Na prática, como é feita a integração entre o PPA e os orçamentos anuais?	x				x
CQ06	5. Qual órgão/secretaria responsável pela gestão do PPA?	Fazenda	Planejamento e contabilidade	Fazenda	Nenhum	Não tem definição
CQ07	6. O Executivo já enviou ao Poder Legislativo um relatório de avaliação do PPA 2014-2017?	Não	Não	Não	Não	Não
	SE SIM					

Concepção - Questionários

(continua)

Quesitos	Perguntas	Aceguá	Ajuricaba	Arroio do Tigre	Estrela	Gaurama
	6.1 Quando?	x				x
	SE NÃO					
	6.2 Por que não?	Não é previsto em lei	Foi previsto, mas prazo não esgotou	Não foi previsto e Câmara não cobra	Porque não foi previsto	Não é previsto na lei
CQ08	7. Por que a Lei de PPA 2014-2017 do município não previu mecanismo de avaliação e MONITORAMENTO periódico do PPA 2014-2017 ?	É feito na LDO e LOA		Porque não existe	Porque nunca foi feito, então continuou a não ser feito	Por que ele não existe
CQ09	8. Há compatibilidade entre as visões estratégicas do Governo Federal e do Município?	Sim	Sim	Não	Não	Sim
	SE SIM					
	8.1 Em quais programas?	Programas de saúde, educação e assistência social	Alguns programas			Programas de educação, saúde, assistência social
	SE NÃO					
	8.2 Por que não houve esta compatibilização?	x				x
CQ10	9. Por que não houve uma priorização de programas no PPA municipal 2014-2017?	Programas de saúde e educação tem índices a serem cumpridos e são prioritários, mas não é discriminado no PPA	Nem consideraram	Há prioridades práticas	Inércia, tiveram ideia inicial de fazer, mas não evoluiu	Todos os programas são prioritários. Há prioridade em cumprir os índices de educação e saúde
CQ11	10. Foi previsto a transversalidade no PPA 2014-2017 do município?	Não	Não	Não	Sim	Não
	SE SIM					

## Concepção - Questionários

(continua)

Quesitos	Perguntas	Aceguá	Ajuricaba	Arroio do Tigre	Estrela	Gaurama
	10.1 Por que houve a transversalidade?	x				x
	10.2 Onde em quais áreas? Programas houve a transversalidade?	x			Só algumas ações	x
	SE NÃO					
	10.3 Por que não foi previsto a transversalidade no PPA 2014-2017 do município	O controle é mais difícil	Secretarios elaboraram o PPA			Por que os programas são designados a secretarias específicas
CQ12	11 Existe integração do PPA municipal com o planejamento federal (PPA federal) ?	Sim	Sim	Sim	Sim	x
	SE SIM					
	11.1 Quais programa se ações do PPA?	x		Consultaram pra ver como fizeram	Bolsa-família e assemelhados	x
	SE NÃO					
	11.2 Por que não houve esta integração?	x				x
CQ13	12 Existe integração do PPA municipal com o planejamento estadual (PPA estadual) ?	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
	SE SIM					
	12.1 Quais programa se ações do PPA?	Programas de saúde, educação e assistência social			Programas obrigatórios	Transporte escolar, saúde
	SE NÃO					
	12.2 Por que não houve esta integração?	x				x
CQ14	13. Foi buscada integração regional no planejamento municipal?	Sim	Não	Não	Sim	Não



Concepção - Questionários

Quesitos	Perguntas	Aceguá	Ajuricaba	Arroio do Tigre	Estrela	Gaurama
	SE SIM					
	13.1 Com quem?	CIDEJA, aquisição de maquinário			Consórcio e convênios	x
	SE NÃO					
	13.2 Por que a integração regional NÃO foi considerada?	x				Não há iniciativa por parte de nenhum município
CQ15	14. O PPA municipal 2014-2017 prevê uma regionalização do planejamento ?	Sim	Sim	Sim	Não	Não
	SE SIM					
	14.1 Qual é a regionalização?	Programas específicos para regiões do município, como o saneamento	Orçamento participativo, comunidade elege responsável e eles decidem como gastam o dinheiro, que é rateado pela participação da comunidade	Programa para famílias isoladas		x
	SE NÃO					
	14.2 Por que a regionalização NÃO foi incorporada no planejamento municipal?	x				O município tem um território muito pequeno

## Concepção - Documental

(continua)

Quesitos	Perguntas	Aceguá	Ajuricaba	Arroio do Tigre	Estrela	Gaurama
	Instrumento de Análise 1: Mensagem do Chefe do Poder Executivo do PPA 2014-2017					
CD01	1. O PPA do Município foi acompanhando pela Mensagem do Chefe do Executivo?	Sim	Sim	Não	Sim	Sim
CD02	2. Descrição da situação socioeconômica e ambiental do município?	Não	Não	Não	Não	Não
CD03	3. Descrição do cenário fiscal do município?	Não	Sim	Não	Não	Não
CD04	4. Projeção da situação desejada para o município no futuro – Visão de futuro ?	Não	Não	Não	Não	Não
CD05	5. Apresenta Macrodesejos /macroobjetivos (o que perseguir no médio prazo p/tornar a visão de futuro viável)?	Não	Não	Não	Não	Não
CD06	6. Apresenta as Estratégias ou políticas associadas aos macrodesafios (como fazer)?	Não	Não	Não	Não	Não
	Instrumento de Análise 2: Lei do PPA 2014-2017					
CD07	1. Apresenta Artigo c/Diretrizes do PPA	Não	Não	Não	Não	Não
CD08	2. Artigo que trata da estrutura e organização do plano?	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
CD09	3. Artigo que trata da integração do PPA c/os orçamentos do município?	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
CD10	4. Artigo que trata da gestão do PPA?	Não	Não	Não	Não	Não
CD11	5. Artigo que trata de eventuais alterações no PPA?	Sim	Sim	Não	Sim	Não
CD12	6. Define órgão responsável pela definição de prazos, diretrizes e orientações técnicas complementares?	Não	Não	Não	Não	Não
CD13	7. Define prazos p/ envio do Relatório de Avaliação periódica do PPA à Câmara de Vereadores?	Sim	Sim	Não	Não	Não
CD14	8. Prevê mecanismo de avaliação/monitoramento periódico?	Não	Sim	Não	Sim	Não
	Instrumento de Análise 3: Anexos PPA 2014-2017					
CD15	1. Como é apresentada a organização (Desdobramentos) do PPA?	Programas setoriais; Metas financeiras	Programas setoriais; Metas financeiras	Programas setoriais; metas financeiras	Programas Setoriais; Metas Financeiras	Programas setoriais; Objetivos; Metas físicas; metas financeiras

Concepção - Documental

Quesitos	Perguntas	Aceguá	Ajuricaba	Arroio do Tigre	Estrela	Gaurama
CD16	2. Há priorização de Programas?	Inexistente	Inexistente	Inexistente	Não	Inexistente
CD17	3. Há transversalidade no PPA?	Não considerada	Não considerada	Não considerada	Não	Considerada
CD18	4. Há integração dos programas do PPA c/ o orçamento do município?	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
CD19	5. Há integração com o planejamento local/regional?	Não	Não	Não	Não	Não
CD20	6. Há integração c/progr./priorid. PPA estadual?	Não	Sim	Sim	Não	Sim
CD21	7. Há integração c/progr./priorid. do PPA federal?	Não	Sim	Sim	Não	Sim

Monitoramento - Questionários

(continua)

Quesitos	Perguntas	Aceguá	Ajuricaba	Arroio do Tigre	Estrela	Gaurama
MQ01	1. Há definição na Lei do PPA sobre o sistema de monitoramento e avaliação do PPA municipal?	Não	Sim	Não	Sim	Não
MQ02	SE SIM					
	1.1 Qual órgão responsável pelo sistema de monitoramento?	Não possui sistema				Não possui sistema
	SE NÃO					
	1.2 Por que não há definição na lei do PPA sobre sistema de monitoramento e avaliação na lei do PPA do município?	Porque ele não existe				Por que ele não existe
MQ03	1.3 Mesmo não havendo previsão legal, na prática o monitoramento e a avaliação do PPA 2014-2017 são feitos?	Não	Sim	Sim	Sim	Não

## Monitoramento - Questionários

(continua)

	2. Como funciona o sistema de monitoramento?	O monitoramento e avaliação é feito a nível de LDO e LOA	É feito de vez em quando	Contabilidade e fazenda fazem um troço contábil só	Monitoramento eventual	Não possui sistema
	3. Quem alimenta o sistema ?	Não possui sistema	Todos	Fazenda	Algumas secretarias	Não possui sistema
MQ04	4. Qual ferramenta é utilizada para o Sistema de Monitoramento?	Não possui sistema	Geral	Não tem específica	Nenhuma	Não possui sistema
MQ05	5. Quem coordena/centraliza o sistema de monitoramento do PPA?	Não possui sistema	Ninguém	Fazenda	Ninguém	Não possui sistema
MQ06	6. O que foi monitorado do planejamento ?	Não possui sistema	Todos	Todos	Todos	Não possui sistema
	6.1 Destes programas quais indicadores são monitorados?	x	Financeiras	Financeiras	Físicas e financeiras	x
MQ07	7. Há monitoramento paralelo?	Não	Não	Não	Não	Não
	7.1 Quem faz o monitoramento paralelo?	x				x
	8. Há participação da sociedade civil no sistema de monitoramento?	Não	Não	Não	Não	Não
	SE SIM					
	8.1 Como a sociedade participa?	x				x
MQ08	9. Qual a periodicidade do registro do monitoramento?	Não possui sistema	Aleatória	Quadrimestral	Eventual	Não possui sistema
MQ09	10. Qual a periodicidade do envio do Monitoramento ao Poder Legislativo?	Não é previsto	Não é previsto	Não é previsto	Não é	Não é previsto
MQ10	11. Já foi feita alteração do conteúdo do PPA 2014-2017?	Não	Não	Sim (é feita fora da lei)	Sim	As alterações são feitas no orçamento
MQ11	12. Há algum mecanismo de cooperação federativa no sistema de monitoramento do PPA?	Não	Não	Não	Não	Não
	SE SIM					
	12.1 Quais entes?	x				x

Monitoramento - Questionários (continua)

	12.2 Como funciona?	x						x
	12.3 Quais são os resultados?	x						x
MQ12	13. Os prazos de execução do Monitoramento previstos tem sido cumpridos?	Não tem prazos	Não tem	Não tem	Não tem	Não tem	Não tem prazos	
MQ13	14. Os relatórios e dados do monitoramento têm sido divulgados à população?	Não	Não	Não	Não	Não	Não	
	14.1 Quais foram os meios de divulgação utilizados p/divulgar os resultados do monitoramento à população ?	x						x
MQ14	15. A partir do Monitoramento do PPA 2014-2017, foi feita a AVALIAÇÃO do mesmo resultando em revisão de algum Programa do PPA?	Inclusão de despesas com novos programas, que são feitas pela LDO e LOA	Não	Não	Não	Não	Não	
	SE SIM							
	15.1 Na prática como funciona AVALIAÇÃO dos resultados do Monitoramento ?	Não é feito						Não é feito
	15.2. Por que não foi feita a avaliação dos resultados do Monitoramento/acompanhamento do PPA 2014-2017 ?	Não há tempo nem recursos para fazer o monitoramento e avaliação, a equipe deve focar na elaboração da LDO, LOA e prestação de contas						Não há acompanhamento dos resultados dos programas do PPA, então não é feita avaliação
MQ15	16. Quem são o principais usuários das informações gerada pelo MONITORAMENTO?	x	Interno	Interno	Interno	Interno		x
MQ16	17. Qual a natureza das informações (física, financeira, abrangência, etc) geradas?	x	Financeiras	Financeiras	Financeiras	Físicas e financeiras		x

## Monitoramento - Documental

Quesitos	Perguntas	Monte Belo do Sul	Morrinhos do Sul	Nova Hartz	Pantano Grande	Porto Alegre
	Instrumento 1: Lei do PPA 2014-2017					
MD01	1. Há definição do sistema de monitoramento e avaliação na lei do PPA ?	Sim	Não	Não	Não	Sim
MD02	2. Há definição de quem/órgão realizará o monitoramento e avaliação?	Não	Sim	Não	Não	Não
MD03	3. Há definição de como se dará a participação da população no monitoramento e avaliação?	Não	Não	Não	Não	Não
MD04	4. Há previsão de prazos (mínimos) para alteração dos programas do PPA?	Não	Não	Não	Não	
MD05	5. Há previsão das condições de alteração dos programas do PPA?	Sim	Sim	Não	Não	
	Instrumento 2: Aspectos Operacionais do Monitoramento e Avaliação do PPA 204-2017.					
MD06	1. Quem monitora/Órgão/secretaria?	Não menciona	Não menciona	Não menciona	Não menciona	Não menciona
MD07	2. Há monitoria paralela ?	Não menciona	Não menciona	Não menciona	Não menciona	Não menciona
MD08	3. Há utilização de ferramenta digital para divulgação?	Não menciona	Não menciona	Não menciona	Não menciona	Sim
MD09	4. O Monitoramento é divulgada para a população?	Não menciona	Não menciona	Não menciona	Não menciona	Não menciona
MD10	5. Com qual periodicidade é enviado ao Poder Legislativo ?	Anual	Não menciona	Não menciona	Não menciona	Não menciona
MD11	6. Qual a periodicidade de registro do monitoramento do PPA?	Não menciona	Não menciona	Não menciona	Não menciona	Não menciona
MD12	7. Há regionalização no Monitoramento?	Não menciona	Não menciona	Não menciona	Não menciona	Não menciona

Elaboração - Questionário

(continua)

Quesitos	Perguntas	Rio Grande	São Gabriel	Três de Maio	Unistalda
EQ01	1. O Município dispõe em sua estrutura uma Secretaria/órgão responsável pela elaboração/coordenação e consolidação do PPA 2014-2017 do Município? SE SIM	Sim	Sim	Sim	Não
	1.1 Qual?				
EQ02	1.2 Quais secretarias estiveram envolvidas DIRETAMENTE no processo de elaboração do PPA? 1.3. Como ocorreu o Processo INTERNO à adm municipal de elaboração do PPA: Foram realizadas Oficinas de Planejamento com os secretários do município e respectivas assessorias? SE NÃO	Secretaria de Relações Institucionais e Comunicação Gabinete do Prefeito e Secretaria da Fazenda Oficinas individuais com secretarias acompanhadas pela Secretaria da Fazenda	Secretaria de Planejamento e Projetos Todas as 16 secretarias do município As secretarias enviam suas ações e estas são incluídas no PPA	Planejamento e Fazenda Todas	x x x
	1.4 Como o PPA foi elaborado:	x	X		Pelos contadores e secretário da Fazenda
	1.5 Qual a composição e formação desta estrutura provisória criada para a elaboração do PPA:	x	X		3 pessoas, contadores do município
	1.6 Quais os critérios utilizados para compor a Estrutura Provisória	x	X		Servidores de carreira
EQ03	2. O Município realizou Rodadas de Oficinas de Planejamento com público interno, conforme é sugerido pelo Ministério do Planejamento através do Programa de Apoio `Elaboração e Implementação dos PPAs municipais ?	Não	Não	Sim	Não
EQ04	3. Houve capacitação especial para os gestores que ELABORARAM O PPA2014-2017 ? SE SIM	Sim	Sim	Sim	Sim

## Elaboração - Questionário

(continua)

Quesitos	Perguntas	Rio Grande	São Gabriel	Três de Maio	Unistalda
	3.1 Qual a carga horária?	x	20h		16h
	3.2 Quem ministrou a capacitação?	IGAN	DPM	DPM	DPM
	SE NÃO				
	3.3 O Município buscou (teve iniciativa) apoio da SE-PLAG e Ministério do Planejamento para aperfeiçoar as equipes técnicas de planejamento municipal?	x	x	Não	x
	3.4 O Município recebeu apoio do Ministério da SEPLAG E Planejamento para aperfeiçoar as equipes técnicas de planejamento municipal?	x	x	Não	x
EQ05	4. Quais as ferramentas tecnológicas utilizadas p/a elaboração do PPA?	Nenhuma	Internet	Não, tem um sistema específico, mas não usaram por falta de tempo	Sistema de confiabilidade
EQ06	5. Foi realizado um diagnóstico formal do Município previamente à elaboração do PPA 2014-2017?	Não, não houve tempo	Não	Não	Não
	SE SIM				
	5.1 Quem foi o responsável por esse diagnóstico?	x	x		x
	6. Quais ESTUDOS/DIAGNÓSTICOS do município foram considerados para a elaboração do PPA 2014-2017 do município:	Estatísticas PNAD, IBGE, Censo, FEE, TCE-RS			
	6.1 No âmbito municipal?	Plano de Governo	Plano de Governo, Plano Diretor	Plano de Governo	Plano de governo
	6.2 No âmbito estadual?	Não	x		x
	6.3 No âmbito federal?	Não	x		x
EQ07	7. Houve participação ativa do(a) Prefeito (a) do Município na elaboração do PPA?	Alta	Média	Média	Baixa



Elaboração - Questionário

(continua)

Quesitos	Perguntas	Rio Grande	São Gabriel	Três de Maio	Unistalda
	8. Qual o grau de autonomia decisória conferido às secretarias/órgão participantes no que se refere à inclusão de programas ou ações na elaboração do PPA 2014-2017?	Centralizado	Maior grau	Maior grau (descentralizado)	Maior grau
EQ08	9. Houve a participação da sociedade Civil elaboração do PPA 2014-2017?	Sim	Sim	Sim	Sim
	SE SIM				
	9.1 Quais foram os canais?	19 Plenárias com 1200 participantes no total	Audiência Pública	Audiência Pública	Audiência pública
	10. Quanto a natureza da participação da sociedade civil no processo de elaboração do PPA 2014-2017 foi?	Deliberativa	Pouca participação, Informativa	Consultiva	Informativa
EQ09	11. O Município realizou Rodadas de Oficinas de Planejamento com público externo?	Não	Não	Não	Não
	SE SIM				
	11.1 Foi formada alguma comissão da sociedade civil para acompanhar a tramitação do PPA e posteriormente seu monitoramento e avaliação?	x	x	Não	x
EQ10	12. Houve participação dos Conselhos Municipais no processo de elaboração do PPA?	Sim, nas plenárias	Não	Sim	Sim, na audiência pública e servidores do município que participaram dos conselhos auxiliaram na elaboração
	13. O Município replicou o "Fórum Interconselhos" criado pelo Governo Federal para acompanhar a elaboração e o monitoramento do PPA federal?	Não	Não	Não	Não
EQ11	14. Houve a participação do COREDE no processo de elaboração do PPA?	Não	Não	Sim	Não

## Elaboração - Questionário

(continua)

Quesitos	Perguntas	Rio Grande	São Gabriel	Três de Maio	Unistalda
	15. Houve a participação de algum CONSÓRCIO no processo de elaboração do PPA?	Não	Não	Sim	Não
EQ12	16. Durante processo de elaboração do PPA foi desenvolvido outro mecanismo de participação com o objetivo de inserir cidadãos mais fragilizados que não tem representação organizada?	Sim, plenária com moradores de rua	Não	Não	Não
EQ13	17. Houve participação do Poder Legislativo no processo de elaboração (antes do seu envio para análise oficial no Legislativo)?	Sim, dos vinculados à base do governo	Sim, participaram na audiência pública	Não	Não
	18. Houve emendas aprovadas pelo Legislativo para o PPA?	Sim, saúde e infraestrutura	Sim	Não	Não
	19. Ao avaliar/propor ementas, o Poder Legislativo Municipal utilizou algum mecanismo/instrumento de participação ou consulta popular?	Sim, audiência pública	Não	Sim	Não
EQ14	20. Durante o processo de elaboração do PPA, o município tomou conhecimento da nova metodologia proposta e utilizada pelo Ministério do Planejamento para a elaboração do PPA federal?	Sim	Não	Não	Sim
	20.1 Por que o município não implementou essa nova metodologia?	Faltou tempo para mudar a estrutura corrente	x		Seguiu o que foi passado na capacitação
	20.2 Qual sua opinião sobre a nova metodologia?	O PPA mais programático permite transformar o debate eleitoral num plano de governo no democrático, politizando o orçamento público	x		Ela é positiva, mas os municípios não têm condições de adotá-la

Elaboração - Questionário

Quesitos	Perguntas	Rio Grande	São Gabriel	Três de Maio	Unistalda
	20.3 Sugestões para aperfeiçoar o alinhamento entre os PPAs?	Municípios tem que participar mais do PPA federal, e receber mais recursos (novo pacto federativo). Fazer grandes eventos regionais, COREDES, verificar prioridades	PPA federal deve ser mais de 'baixo para cima', contemplando as necessidades específicas dos municípios e dos estados	Discorda um pouco de tirar valores do PPA, não vê muito sentido no alinhamento porque cada município tem condições bem diferentes	Não

Elaboração - Documental

Quesitos	Perguntas	Rio Grande	São Gabriel	Três de Maio	Unistalda
ED01	1. É mencionado como ocorreu o processo de elaboração do PPA ?	Sim	Sim	Não	Não
ED02	2. É mencionado se a elaboração do PPA baseou-se em Diagnóstico?	Não	Não	Não	Não
ED03	3. É mencionado o acesso a documentos/estudos elaborados pela União?	Não	Não	Não	Não
ED04	4. É mencionado o acesso a documentos/estudos elaborados pelo Estado?	Não	Não	Não	Não
ED05	5. É mencionado o acesso a estudos elaborados por outras Instituições?	Não	Não	Não	Não
ED06	6. É mencionada capacitação p/servidores específica sobre elaboração do PPA?	Não	Não	Não	Não
ED07	7. É mencionada participação da sociedade civil no proc. de elaboração do PPA?	Sim	Sim	Não	Não
	7.1. Canal de participação da sociedade civil no processo de elaboração do PPA mun?	Audiência Pública	Audiência Pública	Não menciona	Não menciona
	7.2. Natureza da participação da sociedade civil?	Não menciona	Não menciona	Não menciona	Não menciona
ED08	8. Conformação estrutural do arranjo organizacional do processo de elaboração do PPA?	Não menciona	Não menciona	Não menciona	Não menciona
ED09	9. Grau de centralização do Arranjo Organizacional encarregado da elaboração do PPA?	Não menciona	Não menciona	Não menciona	Não menciona
ED10	10. Participação da alta direção na elaboração do PPA ?	Não menciona	Não menciona	Não menciona	Não menciona

## Concepção - Questionários

(continua)

Quesitos	Perguntas	Rio Grande	São Gabriel	Três de Maio	Unistalda
CQ01	1. Ver se o Município encaminhou A MENSAGEM DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO junto com o PPA 2014-2017	Sim	Sim	Sim	Sim
CQ02	1.1 Houve uma consulta a Mensagem do PPA federal 2012-2015? SE NÃO	Não	Não	Não	Não
	1.2 Por que?	Porque é uma mensagem política para o Legislativo	A mensagem é de cunho político, não cabe consultar outros documentos		Foi baseado em mensagens anteriores
	SE SIM				
	1.3 O que foi consultado da Mensagem do PPA federal?	x	x		x
CQ03	2 Houve uma consulta a Mensagem do PPA estadual 2012-2015? SE NÃO	Não	Não	Não	Não
	2.1 Por que?	Porque é uma mensagem política para o Legislativo	A mensagem é de cunho político, não cabe consultar outros documentos		Foi baseado em mensagens anteriores
	SE SIM				
	2.2 O que foi consultado da Mensagem do PPA estadual?	x	x		x
CQ04	3 Ao conceber a Lei do PPA 2014-2017 o Município consultou/acessou as orientações do governo federal para a elaboração da Lei do PPA? SE NÃO	Não	Não	Não	Não
	3.1 Por que não acessou?	x	Seguiu o que foi orientado na capacitação	Seguiu o modelo da DPM	Seguiu o que foi passado na capacitação
	SE SIM				

Concepção - Questionários

(continua)

Quesitos	Perguntas	Rio Grande	São Gabriel	Três de Maio	Unistalda
	3.2 Por que a Lei do PPA NÃO seguiu o modelo proposto/sugerido pelo governo Federal (Ministério do Planejamento)?	Seguiu o que é previsto na LRF	x		x
CQ05	4. Na Lei do PPA está prevista a integração entre este e os orçamentos anuais municipais?	Sim	Sim	Sim	Sim
	SE NÃO				
	4.1 Por que não há um capítulo na Lei do PPA que trata dessa integração?	x	x		x
	4.2 Na prática, como é feita a integração entre o PPA e os orçamentos anuais?	x	x		x
CQ06	5. Qual órgão/secretaria responsável pela gestão do PPA?	Não é definido em lei. Secretaria da Fazenda	Planejamento e Projetos	Fazenda e Planejamento	Secretaria da Fazenda
CQ07	6. O Executivo já enviou ao Poder Legislativo um relatório de avaliação do PPA 2014-2017?	Não	Não	Não	Não
	SE SIM				
	6.1 Quando?	x	x		x
	SE NÃO				
	6.2 Por que não?	Não é previsto	A câmara não cobra do executivo		Por que não foi cobrado da Câmara
CQ08	7. Por que a Lei de PPA 2014-2017 do município não previu mecanismo de avaliação e MONITORAMENTO periódico do PPA 2014-2017?	Por que seguiu o que foi definido na LRF	Porque ele não existe	Não prevê	Define o envio de relatório de avaliação, mas não define monitoramento por que este não é realizado
CQ09	8. Há compatibilidade entre as visões estratégicas do Governo Federal e do Município?	Sim	Não	Não	Sim
	SE SIM				

## Concepção - Questionários

(continua)

Questos	Perguntas	Rio Grande	São Gabriel	Três de Maio	Unistalda
	8.1 Em quais programas?	Programas de Infraestrutura, Segurança, Administração, Desenvolvimento Econômico	x		Saúde, educação, infraestrutura
	SE NÃO				
	8.2 Por que não houve esta compatibilização?	x	Demandas municipais muito específicas		x
CQ10	9. Por que não houve uma priorização de programas no PPA municipal 2014-2017?	Existe priorização em infraestrutura e assistência social (ver mensagem)	Todos os programas são prioritários	Não vê necessidade de colocar priorizações no PPA	Pois todos os programas tem que ser executados
CQ11	10. Foi previsto a transversalidade no PPA 2014-2017 do município?	Sim	Sim	Sim	Não
	SE SIM				
	10.1 Por que houve a transversalidade?	Pois os programas são executados por mais de uma secretaria	Os programas são executados por várias secretarias englobando vários temas		x
	10.2 Onde em quais áreas? Programas houve a transversalidade?	Programas prioritários	Em todos os programas	Algumas ações são transversais	x
	SE NÃO				
	10.3 Por que não foi previsto a transversalidade no PPA 2014-2017 do município	x	x		É mais viável vincular programas a secretarias e trabalhar setorialmente
CQ12	11 Existe integração do PPA municipal com o planejamento federal (PPA federal) ?	Sim	Sim	Sim	Sim
	SE SIM				

Concepção - Questionários

(continua)

Quesitos	Perguntas	Rio Grande	São Gabriel	Três de Maio	Unistalda
	11.1 Quais programa se ações do PPA?	x	Programas federais de educação, saúde, etc.		x
	SE NÃO				
	11.2 Por que não houve esta integração?	x	x		x
CQ13	12 Existe integração do PPA municipal com o planejamento estadual (PPA estadual) ?	Sim	Sim	Sim	Sim
	SE SIM				
	12.1 Quais programa se ações do PPA?	Programas de infraestrutura, Segurança, Administração, Desenvolvimento Econômico	Programas estaduais de educação, saúde, etc.		Programas de saúde, educação, infraestrutura
	SE NÃO				
	12.2 Por que não houve esta integração?	x	x		x
CQ14	13. Foi buscada integração regional no planejamento municipal?	Não	Não	Não	Sim
	SE SIM				
	13.1 Com quem?	x	x		COREDE, existe uma consulta popular feita pelo COREDE que define programas que devem ser incluídos no PPA
	SE NÃO				
	13.2 Por que a integração regional NÃO foi considerada?	Nunca foi proposto por nenhum município	Os municípios tem muita dificuldade financeira, não tem espaço para integração regional		x
CQ15	14. O PPA municipal 2014-2017 prevê uma regionalização do planejamento?	Não	Sim	Não	Não

## Concepção - Questionários

Quesitos	Perguntas	Rio Grande	São Gabriel	Três de Maio	Unistalda
	SE SIM				
	14.1 Qual é a regionalização?	x	Programas agropecuários voltados para o interior do município		x
	SE NÃO				
	14.2 Por que a regionalização NÃO foi incorporada no planejamento municipal?	Não há tecnologia nem metodologia para desenvolver essa proposta	x		Município pequeno

## Concepção - Documental

Quesitos	Perguntas	Rio Grande	São Gabriel	Três de Maio	Unistalda
	Instrumento de Análise 1: Mensagem do Chefe do Poder Executivo do PPA 2014-2017				
CD01	1. O PPA do Município foi acompanhando pela Mensagem do Chefe do Executivo?	Sim	Sim	Sim	Sim
CD02	2. Descrição da situação socioeconômica e ambiental do município?	Sim	Sim	Não	Não
CD03	3. Descrição do cenário fiscal do município?	Não	Não	Não	Não
CD04	4. Projeção da situação desejada para o município no futuro – Visão de futuro ?	Não	Não	Não	Não
CD05	5. Apresenta Macrodeseafios / macroobjetivos (o que perseguir no médio prazo p/tornar a visão de futuro viável)?	Não	Sim	Não	Não
CD06	6. Apresenta as Estratégias ou políticas associadas aos macrodeseafios (como fazer)?	Sim	Sim	Não	Não
	Instrumento de Análise 2: Lei do PPA 2014-2017				
CD07	1. Apresenta Artigo c/Diretrizes do PPA	Sim	Não	Não	Não
CD08	2. Artigo que trata da estrutura e organização do plano?	Sim	Sim	Sim	Sim

(continua)



Concepção - Documental

Quesitos	Perguntas	Rio Grande	São Gabriel	Três de Maio	Unistalda
CD09	3. Artigo que trata da integração do PPA c/os orçamentos do município?	Sim	Sim	Sim	Sim
CD10	4. Artigo que trata da gestão do PPA?	Não	Não	Não	Não
CD11	5. Artigo que trata de eventuais alterações no PPA?	Sim	Sim	Não	Sim
CD12	6. Define órgão responsável pela definição de prazos, diretrizes e orientações técnicas complementares?	Sim	Não	Não	Não
CD13	7. Define prazos p/ envio do Relatório de Avaliação periódica do PPA à Câmara de Vereadores?	Não	Não	Não	Sim
CD14	8. Prevê mecanismo de avaliação/monitoramento periódico?	Não	Não	Sim	Não
	Instrumento de Análise 3: Anexos PPA 2014-2017				
CD15	1. Como é apresentada a organização (Desdobramentos) do PPA?	Programas temáticos; programas de gestão/manutenção do Estado; objetivos; metas físicas; iniciativas	Programas temáticos; Programas de gestão/manutenção; Projeto, Atividade e Operação Especial	Programas Setoriais; Objetivos; Metas Físicas; Metas Financeiras	Programas setoriais; objetivos; metas financeiras; produtos
CD16	2. Há priorização de Programas?	Inexistente	Inexistente	Não	Inexistente
CD17	3. Há transversalidade no PPA?	Não considerada	Estruturante	Considerada	Não considerada
CD18	4. Há integração dos programas do PPA c/ o orçamento do município?	Sim	Sim	Sim	Sim
CD19	5. Há integração com o planejamento local/regional?	Não	Não	Não	Não
CD20	6. Há integração c/progr./priorid. PPA estadual?	Não	Sim	Sim	Sim
CD21	7. Há integração c/progr./priorid. do PPA federal?	Sim	Sim	Sim	Sim

## Monitoramento - Questionários

(continua)

Quesitos	Perguntas	Rio Grande	São Gabriel	Três de Maio	Unistalda
MQ01	1. Há definição na Lei do PPA sobre o sistema de monitoramento e avaliação do PPA municipal?	Não	Não	Não	Não
MQ02	SE SIM				
	1.1 Qual órgão responsável pelo sistema de monitoramento?	Secretaria da Fazenda	Não possui sistema	Fazenda	Não possui sistema
	SE NÃO				
MQ03	1.2 Por que não há definição na lei do PPA sobre sistema de monitoramento e avaliação na lei do PPA do município?	x	Porque não existe		Por que não há monitoramento dos resultados, apenas no sistema de contabilidade
	1.3 Mesmo não havendo previsão legal, na prática o monitoramento e a avaliação do PPA 2014-2017 são feitos?	x	Não, o resultado dos programas aparece na LDO e LOA		Somente na contabilidade
	2. Como funciona o sistema de monitoramento?	As secretarias fornecem os dados que são consolidados na secretaria da fazenda	Não possui sistema	Fazenda junta as informações das secretarias	O sistema é atualizado a cada 2 meses para envio para o TCE
	3. Quem alimenta o sistema ?	Secretaria da Fazenda	Não possui sistema	Fazenda	Fazenda
MQ04	4. Qual ferramenta é utilizada para o Sistema de Monitoramento?	Planilhas	Não possui sistema	Não tem específica	Sistema de contabilidade
MQ05	5. Quem coordena/centraliza o sistema de monitoramento do PPA?	Secretaria da Fazenda	Não possui sistema	Fazenda	Fazenda
MQ06	6. O que foi monitorado do planejamento ?	Programas prioritários	Não possui sistema	Todos os programas	Todos os programas
	6.1 Destes programas quais indicadores são monitorados?	Metas físicas, financeiras e avaliações qualitativas semestrais	x	Físicas e financeiras	Metas financeiras
MQ07	7. Há monitoramento paralelo?	Não	Não	Não	Não

Monitoramento - Questionários

(continua)

Quesitos	Perguntas	Rio Grande	São Gabriel	Três de Maio	Unistalda
	7.1 Quem faz o monitoramento paralelo?	x	x		x
	8. Há participação da sociedade civil no sistema de monitoramento?	No PPA não, somente na LDO e LOA	Não	Não	Não
	SE SIM				
	8.1 Como a sociedade participa?	Orçamento Participativo	x		x
MQ08	9. Qual a periodicidade do registro do monitoramento?	Constante	Não possui sistema	Quadrimestral	A cada dois meses
MQ09	10. Qual a periodicidade do envio do Monitoramento ao Poder Legislativo?	Não é feito	Não é previsto	Quadrimestral	Anual
MQ10	11. Já foi feita alteração do conteúdo do PPA 2014-2017?	Sim, mas pouca	Sim, foram incluídas novas ações	Sim	Sim, inclusão de programas e projetos
MQ11	12. Há algum mecanismo de cooperação federativa no sistema de monitoramento do PPA?	Não	Não	Não	Não
	SE SIM				
	12.1 Quais entes?	x	x		x
	12.2 Como funciona?	x	x	Mandam dados quando os entes pedem	x
	12.3 Quais são os resultados?	x	x		x
MQ12	13. Os prazos de execução do Monitoramento previstos tem sido cumpridos?	Sim	Não tem prazos	Sim	Não tem prazos
MQ13	14. Os relatórios e dados do monitoramento têm sido divulgados à população?	Não	Não	Sim	Sim
	14.1 Quais foram os meios de divulgação utilizados p/divulgar os resultados do monitoramento à população ?	x	x	Internet	São disponibilizados no site do TCE-RS e no mural da prefeitura

## Monitoramento - Questionários

Quesitos	Perguntas	Rio Grande	São Gabriel	Três de Maio	Unistalda
MQ14	15. A partir do Monitoramento do PPA 2014-2017, foi feita a AVALIAÇÃO do mesmo resultando em revisão de algum Programa do PPA?	Sim	Não	Sim	Não
	SE SIM				
	15.1 Na prática como funciona AVALIAÇÃO dos resultados do Monitoramento?	Núcleo de Governo e Secretários se reúnem e discutem o andamento dos programas	Não é feito	Reuniões periódicas	Não é feito
	15.2. Por que não foi feita a avaliação dos resultados do Monitoramento/acompanhamento do PPA 2014-2017 ?	x	Não há monitoramento, portanto não é feita avaliação dos resultados do PPA		Porque não é necessário para o município
MQ15	16. Quem são os principais usuários das informações gerada pelo MONITORAMENTO?	Secretaria da Fazenda, Gabinete do Prefeito, Comunicação e RI	x	Interno	TCE
MQ16	17. Qual a natureza das informações (física, financeira, abrangência, etc) geradas?	Física, financeira e qualitativa	x	Físicas e financeiras	Financeira

## Monitoramento - Documental

(continua)

Quesitos	Perguntas	Rio Grande	São Gabriel	Três de Maio	Unistalda
	Instrumento 1: Lei do PPA 2014-2017				
MD01	1. Há definição do sistema de monitoramento e avaliação na lei do PPA ?	Não	Não	Não	Não
MD02	2. Há definição de quem/órgão realizará o monitoramento e avaliação?	Não	Não	Não	Não
MD03	3. Há definição de como se dará a participação da população no monitoramento e avaliação?	Não	Não	Não	Não
MD04	4. Há previsão de prazos (mínimos) para alteração dos programas do PPA?	Não	Não	Não	Não
MD05	5. Há previsão das condições de alteração dos programas do PPA?	Não	Sim	Não	Não

Monitoramento - Documental

Instrumento 2: Aspectos Operacionais do Monitoramento e Avaliação do PPA 204-2017.											
MD06	1. Quem monitora/Órgão/secretaria?	Não menciona	Não menciona	Não menciona	Não menciona	Não menciona	Não menciona	Não menciona	Não menciona	Não menciona	Não menciona
MD07	2. Há monitoria paralela?	Não menciona	Não menciona	Não menciona	Não menciona	Não menciona	Não menciona	Não menciona	Não menciona	Não menciona	Não menciona
MD08	3. Há utilização de ferramenta digital para divulgação?	Não menciona	Não menciona	Não menciona	Não menciona	Não menciona	Não menciona	Não menciona	Não menciona	Não menciona	Não menciona
MD09	4. O Monitoramento é divulgada para a população?	Não menciona	Não menciona	Não menciona	Não menciona	Não menciona	Não menciona	Não menciona	Não menciona	Não menciona	Não menciona
MD10	5. Com qual periodicidade é enviado ao Poder Legislativo?	Não menciona	Não menciona	Não menciona	Não menciona	Não menciona	Não menciona	Não menciona	Não menciona	Não menciona	Anual
MD11	6. Qual a periodicidade de registro do monitoramento do PPA?	Não menciona	Não menciona	Não menciona	Não menciona	Não menciona	Não menciona	Não menciona	Não menciona	Não menciona	Não menciona
MD12	7. Há regionalização no Monitoramento?	Não menciona	Não menciona	Não menciona	Não menciona	Não menciona	Não menciona	Não menciona	Não menciona	Não menciona	Não menciona

## ANEXO IV – PONTUAÇÕES DOS MUNICÍPIOS DA AMOSTRA NO ÍNDICE DE ALINHAMENTO

Elaboração

		(continua)													
Quesitos		Aceguá	Ajuricaba	Arroio do Tigre	Estrela	Gaurama	Monte Belo do Sul	Morrinhos do Sul	Nova Hartz	Pantano Grande	Porto Alegre	Rio Grande	São Gabriel	Três de Maio	Unistalda
EQ01	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	1	1	1	1	0
EQ02	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,2	1	1	1	1	0,2
EQ03	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0
EQ04	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0	0,5	0,5	0,5	0,5
EQ05	1	1	1	0	0	1	0	1	0,3	1	1	0	0	0	1
EQ06	0,1	0,7	0	0,5	0,1	0,1	0,1	0	0,1	0,1	0,7	0,2	0,1	0,5	0,1
EQ07	1	1	1	0,8	0,7	0,3	1	1	0,6	1	0,6	0,3	0,8	0,8	0,6
EQ08	0,5	0,6	0,6	0,8	0,5	0,7	0,6	0,6	1	0,8	1	0,7	0,6	0,8	0,6

## Elaboração

Quesitos	Aceguá	Ajuricaba	Arroio do Tigre	Estrela	Gaurama	Monte Belo do Sul	Morrinhos do Sul	Nova Hartz	Pantano Grande	Porto Alegre	Rio Grande	São Gabriel	Três de Maio	Unistalda	
EQ09	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	Total de pontos
EQ10	0,3	0,3	0,3	0,3	0	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0	0,3	0,3	% do total de pontos
EQ11	0,5	0,5	0	0,5	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	Pontos questionário
EQ12	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	% pontos questionário
EQ13	0,6	1	1	1	0,6	0,6	0,4	0,6	0,4	0,6	1	0,6	0,4	0	Pontos documental
EQ14	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	1	0	0	1	% pontos documental
ED01	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	1	1	0	0	Total não repetido
ED02	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	% total não repetido
ED03	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
ED04	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
ED05	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	
ED06	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
ED07	0	0	0	0,7	0	0,7	0	0	0	0	0,7	0,7	0	0	
ED08	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	
ED09	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,5	0	0	0	0	
ED10	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
24	5	7,1	4,9	7,6	5,9	4,7	4,3	4,9	5,3	9,7	8,7	6,3	7,3	4,3	
%	20,83%	29,58%	20,42%	31,67%	24,58%	19,58%	17,92%	20,42%	22,08%	40,42%	36,25%	26,25%	30,42%	17,92%	
14	5	7,1	4,9	6,9	5,9	3	4,3	4,9	5,3	6,2	7	4,6	7,3	4,3	
%	35,71%	50,71%	35,00%	49,29%	42,14%	21,43%	30,71%	35,00%	37,86%	44,29%	50,00%	32,86%	52,14%	30,71%	
10	0	0	0	0,7	0	1,7	0	0	0	3,5	1,7	1,7	0	0	
%	0,00%	0,00%	0,00%	7,00%	0,00%	17,00%	0,00%	0,00%	0,00%	35,00%	17,00%	17,00%	0,00%	0,00%	
15	5	7,1	4,9	6,9	5,9	4	4,3	4,9	5,3	7,2	8	5,6	7,3	4,3	
%	33,33%	47,33%	32,67%	46,00%	39,33%	26,67%	28,67%	32,67%	35,33%	48,00%	53,33%	37,33%	48,67%	28,67%	



## Concepção

	Aceguá	Ajuricaba	Arroio do Tigre	Estrela	Gaurama	Monte Belo do Sul	Morrinhos do Sul	Nova Hartz	Pantano Grande	Porto Alegre	Rio Grande	São Gabriel	Três de Maio	Unistalda	
CD09	0	1	1	1	1	1	0	1	1	0	1	1	1	1	
CD10	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	
CD11	1	1	0	1	0	1	1	0	1	1	1	1	0	1	
CD12	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	
CD13	1	1	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	1	
CD14	0	1	0	1	0	1	1	0	0	1	0	0	1	0	
CD15	0,15	0,2	0,2	0,2	0,25	0,25	0,25	0,2	0,25	0,6	0,65	0,6	0,25	0,25	
CD16	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
CD17	0	0	0	0	0,8	0	0	0	0	1	0,8	1	0,8	0,8	
CD18	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	
CD19	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
CD20	0	1	1	0	1	1	0	1	0	0	0	1	1	1	
CD21	0	1	1	0	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	
36	11,85	17,8	10,5	12,6	10,65	14,25	12,25	13,2	12,85	24,3	18,15	18,2	13,45	15,95	Total de pontos
%	32,92%	49,44%	29,17%	35,00%	29,58%	39,58%	34,03%	36,67%	35,69%	67,50%	50,42%	50,56%	37,36%	44,31%	% do total de pontos
15	6,7	7,6	5,3	6,4	3,6	5	5	6	4,6	10,7	6,7	6,6	5,4	6,9	Pontos questionário
%	44,67%	50,67%	35,33%	42,67%	24,00%	33,33%	33,33%	40,00%	30,67%	71,33%	44,67%	44,00%	36,00%	46,00%	% pontos questionário
21	5,15	10,2	5,2	6,2	7,05	9,25	7,25	7,2	8,25	13,6	11,45	11,6	8,05	9,05	Pontos documental
%	24,52%	48,57%	24,76%	29,52%	33,57%	44,05%	34,52%	34,29%	39,29%	64,76%	54,52%	55,24%	38,33%	43,10%	% pontos documental
28	9,85	12,8	7,5	9,6	5,85	9,25	8,25	9,2	10,85	20,3	14,35	13,2	7,65	11,15	Total não repetido
%	35,18%	45,71%	26,79%	34,29%	20,89%	33,04%	29,46%	32,86%	38,75%	72,50%	51,25%	47,14%	27,32%	39,82%	% total não repetido



(continua)

Monitoramento

	Aceguá	Ajuricaba	Arroio do Tigre	Estrela	Gaurama	Monte Belo do Sul	Morrinhos do Sul	Nova Hartz	Pantano Grande	Porto Alegre	Rio Grande	São Gabriel	Três de Maio	Unistalda
MQ01	0	1	0	1	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0
MQ02	0	0	0	0	0	0	0,5	0	0	1	1	0	1	0
MQ03	0	0,2	0,5	0,2	0	0	1	0	0	1	1	0	0,8	0,5
MQ04	0	0	0	0	0	0,5	0	0	0	0,5	0,5	0	0	0,5
MQ05	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	1	0	1	1
MQ06	0	0,7	0,7	1	0	0	1	0	0	1	0,8	0	1	0,7
MQ07	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0
MQ08	0	0,2	0,7	0,2	0	0	0,5	0	0	1	1	0	0,7	0,7
MQ09	0	0	0	0	0	0	0,8	0	0	0,8	0	0	1	0,8
MQ10	0,2	0,2	1	1	1	0,2	1	0,2	0,2	1	1	1	1	1
MQ11	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0
MQ12	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	1	0	1	0
MQ13	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,8	0	0	0	0
MQ14	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	1	0
MQ15	0	0,2	0,2	0,2	0	0	0,2	0	0	0,2	0,2	0	0,2	0,2
MQ16	0	0,3	0,3	0,8	0	0	0,8	0	0	1	1	0	0,8	0,3
MD01	0	1	0	1	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0
MD02	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0
MD03	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
MD04	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
MD05	0	1	0	1	0	1	1	0	0	0	0	1	0	0
MD06	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
MD07	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
MD08	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0

## Monitoramento

	Aceguá	Ajuricaba	Arroio do Tigre	Estrela	Gaurama	Monte Belo do Sul	Morrinhos do Sul	Nova Hartz	Pantano Grande	Porto Alegre	Rio Grande	São Gabriel	Três de Maio	Unistalda	
MD09	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
MD10	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	
MD11	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
MD12	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
28	0,2	5,8	4,4	6,4	1	4,7	8,8	0,2	0,2	16,3	9,5	2	9,5	6,7	Total de pontos
%	0,71%	20,71%	15,71%	22,86%	3,57%	16,79%	31,43%	0,71%	0,71%	58,21%	33,93%	7,14%	33,93%	23,93%	% do total de pontos
16	0,2	2,8	4,4	4,4	1	1,7	6,8	0,2	0,2	14,3	9,5	1	9,5	5,7	Pontos questionário
%	1,25%	17,50%	27,50%	27,50%	6,25%	10,63%	42,50%	1,25%	1,25%	89,38%	59,38%	6,25%	59,38%	35,63%	% pontos questionário
12	0	3	0	2	0	3	2	0	0	2	0	1	0	1	Pontos documental
%	0,00%	25,00%	0,00%	16,67%	0,00%	25,00%	16,67%	0,00%	0,00%	16,67%	0,00%	8,33%	0,00%	8,33%	% pontos documental
21	0,2	3,8	4,4	5,4	1	2,7	8,8	0,2	0,2	14,3	9,5	2	9,5	5,7	Total não repetido
%	0,95%	18,10%	20,95%	25,71%	4,76%	12,86%	41,90%	0,95%	0,95%	68,10%	45,24%	9,52%	45,24%	27,14%	% total não repetido

## ANEXO V - PARTIDOS POLÍTICOS DO PREFEITO E VICE-PREFEITO DOS MUNICÍPIOS DA AMOSTRA PESQUISADA

Município	Prefeito	Partido do Prefeito	Vice-Prefeito	Partido do Vice-Prefeito
Aceguá	Julio Cezar Vinholes Pintos	PMDB	Traudie Cornelsen	PMDB
Ajuricaba	Airton Luis Cossetin	PT	Velanir Bagolin	PT
Arroio do Tigre	Gilberto Rathke	PSB	Vania Pasa	PMDB
Estrela	Carlos Rafael Mallmann	PMDB	Valmor José Griebeler	PT
Gaurama	Gilmar Jose Saccomori	PMDB	Leandro Marcio Puton	PT
Monte Belo do Sul	Lirio Turri	PTB	Sidnei Somenzi (Renunciou)	PTB
Morrinhos do Sul	Leandro Borges Evaldt	PP	Dirceu Azevedo Benetti (Dito)	PP
Nova Hartz	Arlem Arnulfo Tasso	PT	Nelson Bauer (Alemão do Banhado)	PDT
Pantano Grande	Cassio Nunes soares	PP	Ivan Rafael Trevisan	PMDB
Porto Alegre	José Alberto Reus Fortunati	PDT	Sebastião de Araujo Melo	PMDB
Rio Grande	Alexandre Duarte Lindenmeyer	PT	Eduardo Arthur Lawson	PSB
São Gabriel	Roque Montagner	PT	Evandro Obaldia Guedes	PPS
Três de Maio	Olivio Jose Casali	PP	Eliane Teresinha Zucatto Fischer	PDT
Unistalda	José Amélio Ucha Ribeiro	PP	Moacir Antolini	PT

Fonte: TSE (2014).



Secretaria de  
Planejamento e Investimentos  
Estratégicos

Ministério do  
Planejamento, Orçamento  
e Gestão



Campus do Vale - Prédio 43322 - Av. Bento Gonçalves, 9500  
Porto Alegre - RS - 91509-900 - Phone: + 55 51 3308.9860

IP Videoconference CEGOV 143.54.129.46

[cegov.ufrgs.br](http://cegov.ufrgs.br)