



**ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA  
ESPECIALIZAÇÃO EM INOVAÇÃO E TECNOLOGIAS NA EDUCAÇÃO**

Projeto de Pesquisa

**Aprimoramento no processo de elaboração dos planos plurianuais  
dos municípios: uma contribuição do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul**

**Débora Brondani da Rocha**

**Nível meso e temática gestão e organização**

Porto Alegre

19 de outubro de 2020.



### **1.1 Lista de Abreviaturas e Siglas**

BSC – Balanced Scorecard

Cegov – Centro de Estudos Internacionais sobre Governo

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

MML – Matriz do marco lógico

PES – Planejamento estratégico situacional

PPA – Plano plurianual

TCE-RS – Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul



## **SUMÁRIO**

<b>1</b>	<b>PROBLEMA DE PESQUISA.....</b>	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>CONTEXTUALIZAÇÃO E JUSTIFICATIVA.....</b>	<b>6</b>
<b>3</b>	<b>OBJETIVOS.....</b>	<b>8</b>
<b>3.1</b>	<b>Objetivo geral.....</b>	<b>8</b>
<b>3.2</b>	<b>Objetivos específicos.....</b>	<b>8</b>
<b>4</b>	<b>REFERENCIAL TEÓRICO.....</b>	<b>9</b>
<b>4.1</b>	<b>Planejamento governamental como instrumento para a concretização dos direitos sociais.....</b>	<b>9</b>
<b>4.2</b>	<b>A importância do planejamento para a realização de despesas públicas.....</b>	<b>11</b>
<b>4.3</b>	<b>O papel central do plano plurianual para o planejamento.....</b>	<b>12</b>
<b>4.4</b>	<b>A importância do processo de elaboração do plano plurianual para a atuação do poder público.....</b>	<b>13</b>
<b>4.5</b>	<b>Etapas relevantes na elaboração do plano plurianual.....</b>	<b>16</b>
<b>4.6</b>	<b>Conclusões sobre a relevância do plano plurianual.....</b>	<b>19</b>
<b>4.7</b>	<b>Importância da atuação dos tribunais de contas na orientação aos municípios para o adequado planejamento de suas ações.....</b>	<b>19</b>
<b>5</b>	<b>METODOLOGIA.....</b>	<b>21</b>
<b>5.1</b>	<b>Modalidade de pesquisa.....</b>	<b>21</b>
<b>5.2</b>	<b>Atividades relacionadas à coleta e ao tratamento de dados.....</b>	<b>22</b>
<b>6</b>	<b>RESULTADOS.....</b>	<b>24</b>
<b>6.1</b>	<b>Relação entre as metas do plano municipal de educação e o plano plurianual municipal.....</b>	<b>25</b>
<b>6.2</b>	<b>Programas, projetos e metas relativas ao atendimento em creche nos planos plurianuais selecionados.....</b>	<b>29</b>
<b>6.3</b>	<b>Monitoramento dos planos plurianuais.....</b>	<b>33</b>
<b>6.4</b>	<b>Percepção dos gestores e servidores públicos sobre o plano plurianual.....</b>	<b>34</b>



6.5	Contribuição do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul com o processo de elaboração dos próximos planos plurianuais municipais por meio de ações de capacitação.....	38
6.6	Relevância do uso de metodologias ativas na capacitação.....	41
7	POSSÍVEIS APLICAÇÕES DO ESTUDO PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	43
	REFERÊNCIAS.....	46
	ANEXO.....	48

## **1 PROBLEMA DE PESQUISA**

Os direitos sociais perfectibilizam-se por meio da implementação de políticas públicas. Sendo os recursos financeiros limitados, o Estado elege as políticas prioritárias em um determinado período. Essa escolha, no direito brasileiro, é realizada no instrumento de planejamento governamental, aprovado mediante regular processo legislativo. O planejamento tem como peça central o plano plurianual, o qual deve estabelecer diretrizes, objetivos e metas, que orientam o orçamento público.

A elaboração do plano plurianual deve seguir uma metodologia e possui etapas indispensáveis para a qualidade do instrumento produzido. A metodologia do marco lógico é uma das mais difundidas para planejamento, monitoramento e avaliação de programas e projetos. Ela contempla análise do problema, análise dos envolvidos, hierarquia de objetivos e seleção de uma estratégia de implementação mais adequada. O produto dessa metodologia analítica é a matriz do marco lógico, a qual resume o que o projeto pretende fazer e como, além de quais insumos e produtos do projeto serão monitorados e avaliados.

Os tribunais de contas têm a função de fiscalizar os atos administrativos, com vistas à prestação de serviços públicos qualificados, que melhor atendam às necessidades da população. Para o exercício adequado de suas atribuições, os tribunais de contas devem conhecer os instrumentos de planejamento municipais e avaliar sua execução. Nesse processo, torna-se relevante a compreensão dos procedimentos adotados pelos municípios relacionados à elaboração, execução e monitoramento dos planos plurianuais. Para tanto, é preciso que se identifique, inicialmente, a aplicação de metodologia de planejamento estratégico pelos entes municipais na elaboração de seus planos plurianuais e o grau de envolvimento dos responsáveis pelas áreas na análise dos problemas, dos objetivos a serem alcançados, da identificação das alternativas de solução dos problemas e da viabilidade de seus custos, assim como na escolha dos indicadores para o monitoramento do plano.



A análise de planos plurianuais municipais e o conhecimento a respeito de seu processo de elaboração tem por finalidade identificar dificuldades encontradas pelos órgãos em termos de planejamento.

A elaboração da presente pesquisa tem por objetivo precípuo o aprimoramento da atividade de instrução de gestores e servidores públicos, por meio da concepção de atividade de treinamento que contemple as principais dificuldades enfrentadas no planejamento municipal. Ao final, pretende-se obter a resposta à seguinte pergunta: como pode o Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul, por meio de atividade de instrução, contribuir para o aprimoramento do processo de planejamento municipal?

## **2 CONTEXTUALIZAÇÃO E JUSTIFICATIVA**

O Tribunal de Contas do Estado fiscaliza a execução de políticas públicas municipais, acompanhando, desde 2010, a evolução do atendimento de 0 a 5 anos em educação infantil. Na elaboração dos relatórios de auditoria referentes à temática, há a recomendação de que os municípios contemplem as metas da educação infantil no plano plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual. Há, porém, a necessidade de avançar na análise dos instrumentos de planejamento dos municípios, da utilização de metodologias para sua elaboração e do efetivo monitoramento das metas previstas.

A Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do Rio Grande do Sul e a Universidade Estadual do Rio Grande do Sul editaram, em 2017, um manual para elaboração de planos plurianuais municipais, com vigência de 2018 a 2021. O manual destaca a relevância do processo de planejamento para o exercício pelo poder público de ações intencionais, coordenadas e orientadas, para o atingimento de um objetivo. Salienta-se que, objetivando a construção de um instrumento de planejamento governamental, é preciso observar uma metodologia de planejamento estratégico (GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2017).

Uma das metodologias indicadas para a elaboração dos planos plurianuais é a do marco lógico, que contempla a identificação do problema, com a análise de suas causas e consequências, a definição de soluções e a escolha daquela que melhor se aplica à situação, considerando os custos das atividades que cada alternativa demanda e os benefícios acarretados por cada qual.

A definição das melhores ações é fundamental para a construção da estrutura analítica do projeto e, posteriormente, da matriz do marco lógico. Essa matriz contém, em ordem vertical, o fim, o objetivo central do projeto, os meios e as atividades necessários para atingi-los. No sentido horizontal, ela contempla o resumo narrativo dos objetivos e das atividades a serem desenvolvidas, os indicadores para a avaliação dos resultados alcançados e os fatores externos que representam riscos ao atingimento dos objetivos.



A presente pesquisa tem por finalidade, inicialmente, verificar planos plurianuais municipais de municípios com baixo índice as matrículas de crianças de 0 a 5 anos em educação infantil e elevada evasão escolar no ensino fundamental.

Na análise dos planos plurianuais municipais, serão verificadas as diretrizes, os programas com seus objetivos e metas e a respectiva adequação ao previsto nos planos municipais de educação. Após a verificação documental, será elaborada pesquisa junto a gestores municipais, questionando as dificuldades enfrentadas na elaboração do diagnóstico dos problemas na área da educação e a integração entre o órgão central e os órgãos setoriais de planejamento para a elaboração do plano e seu monitoramento.

Com base nas análises e na pesquisa realizada, pretende-se identificar as principais necessidades dos municípios a título de capacitação, indicando aspectos que deverão ser observados em futura ação de educação pelo Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul. Com isso, busca-se contribuir com a atuação do órgão de controle, que tem, entre suas atribuições, a análise da execução de políticas públicas, e necessita avançar na avaliação dos instrumentos de planejamento, qualificando os jurisdicionados para sua elaboração. Por fim, a qualificação do planejamento municipal representa uma melhor prestação dos serviços públicos, gerando um ganho para a sociedade em geral.



### **3 OBJETIVOS**

#### **3.1 Objetivo geral**

O objetivo geral da pesquisa é identificar as principais dificuldades técnicas no processo de elaboração e monitoramento dos planos plurianuais municipais.

#### **3.2 Objetivos específicos**

- Analisar 107 planos plurianuais vigentes de municípios do Rio Grande do Sul que possuem baixo índice de atendimento em educação infantil e/ou elevado índice de evasão escolar, no que tange ao planejamento de referida política.
- Averiguar as etapas adotadas pelos municípios selecionados na elaboração dos planos plurianuais relativamente à política de educação infantil.
- Verificar o modo de monitoramento pelos municípios selecionados das metas previstas nos planos plurianuais para a política de educação infantil.



#### 4 REFERENCIAL TEÓRICO

A abordagem do referencial teórico sobre o plano plurianual contempla a relevância do planejamento para a Administração Pública, o papel central do plano plurianual (PPA) nesse processo e as etapas de sua elaboração. Posteriormente, é referido o papel dos tribunais de contas no controle e capacitação de gestores e servidores públicos para a qualificação do planejamento governamental.

##### 4.1 Planejamento governamental como instrumento para a concretização dos direitos sociais

A Constituição Federal de 1988 inicia seu texto com o Título I, que dispõe sobre os Princípios Fundamentais. Estes, segundo Canotilho<sup>1</sup>, são:

Princípios constitucionais politicamente conformadores do Estado, que explicitam as valorações políticas fundamentais do legislador constituinte, revelando as concepções políticas triunfantes numa Assembleia Constituinte, constituindo-se, assim, no cerne político de uma constituição política.

Dentre as escolhas políticas que orientam o Estado brasileiro, a Constituição Federal estabeleceu como um de seus fundamentos a dignidade da pessoa humana (artigo 1º, inciso III). Como objetivos fundamentais do Brasil constam, no artigo 3º, incisos I e III, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais (BRASIL, 1988).

Os princípios fundamentais são normas que balizam a criação e a aplicação do direito no Brasil. Todavia, eles não estabelecem os direitos que conduzem à promoção da dignidade da pessoa humana, à erradicação da pobreza e à redução das desigualdades sociais.

---

<sup>1</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. São Paulo: Almedina, 2003. p. 1091.



Com vistas à concretização de seus fundamentos e objetivos, a Constituição Federal estabeleceu os direitos sociais, que são verdadeiras condições de implementação do objetivo primário de realização da justiça social.

Os direitos sociais caracterizam-se por outorgarem às pessoas as prestações sociais de que necessitam para viverem com dignidade, como saúde, educação, trabalho e assistência social. Os direitos sociais credenciam o indivíduo a exigir do Estado uma postura ativa, colocando à sua disposição meios jurídicos ou materiais para a equalização de situações desiguais.

A concretização material dos direitos sociais ocorre por meio da realização de políticas públicas.

As políticas públicas são, portanto, um conjunto de ações e de decisões de governo que visam o alcance do bem-estar dos integrantes da sociedade e do interesse público.

Embora as demandas partam de diferentes segmentos sociais, a definição das necessidades a serem atendidas é efetuada pelos dirigentes públicos. Considerando que os recursos financeiros são limitados, o governo necessita selecionar as prioridades e oferecer as respostas que, na percepção dos agentes públicos, irão maximizar o bem-estar social.

A definição das políticas públicas prioritárias cabe, portanto, aos gestores públicos, atuação esta que, no Estado Democrático de Direito, está sujeita a controle. No Brasil, a Constituição Federal estabeleceu, como um de seus princípios fundamentais, a adoção do regime democrático. Ele é caracterizado não apenas pelo exercício do poder político por representantes escolhidos pelo povo, mas também pela existência de limites ao exercício desse poder. Tais limites devem ser impostos mediante comandos normativos formais. No âmbito da definição das políticas públicas prioritárias à população, um dos principais norteadores da atuação dos governantes são os instrumentos de planejamento governamental.

O Sistema Constitucional de Planejamento e Orçamento é formado por diversas normas que possibilitam o controle dos detentores do poder, uma vez que disciplina como devem ser disponibilizados e gastos os recursos públicos.

As normas constitucionais relativas ao plano plurianual (PPA), à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e à Lei Orçamentária Anual (LOA) acabam por estabelecer limites à atuação do governo, sendo um instrumento de defesa da democracia.

#### **4.2 A importância do planejamento para a realização de despesas públicas**

O plano plurianual estabelece, de forma regionalizada, diretrizes, objetivos e metas para as despesas do governo, sejam as de capital, sejam referentes a programas de duração continuada, em um período de quatro anos. A Lei de Diretrizes Orçamentárias estabelece metas e prioridades do governo para o exercício financeiro subsequente e a Lei Orçamentária Anual estima o total das receitas e despesas e estabelece autorizações específicas de gasto. O poder público não pode realizar despesas incompatíveis com as metas estabelecidas no planejamento.

A necessidade de formalização do planejamento é crescente, na medida em que as políticas públicas que devem ser destinadas à população são cada vez mais complexas e o número de pessoas que precisam dos serviços estatais é maior. Por outro lado, as disponibilidades de recursos pelo poder público são reduzidas, sendo que, com o advento da Lei Complementar 101/2000, os gestores públicos passaram a ter que observar o equilíbrio nas contas públicas, o que pressupõe planejamento e transparência das ações administrativas (BRASIL, 2000).

O artigo 15 da Lei de Responsabilidade Fiscal dispõe que serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que seja incompatível com o plano plurianual ou a Lei de Diretrizes Orçamentárias (BRASIL, 2000). Essa regra afirma o papel central do planejamento para fins de realização da despesa pública.

#### **4.3 O papel central do plano plurianual para o planejamento**

A concepção do plano plurianual pelo Poder Constituinte de 1988 foi um modo de possibilitar a fiscalização das metas, dos projetos e estimativas de custos, com a participação efetiva do Poder Legislativo.



O plano plurianual, portanto, foi concebido como um instrumento responsável pela integração entre os sistemas de planejamento e de orçamento. Como peça orçamentária, discrimina os investimentos plurianuais de forma regionalizada e projeta a expansão das despesas correntes. Como instrumento de planejamento, estabelece os resultados desejados e esperados com a aplicação dos recursos públicos, que devem impactar na melhora da qualidade de vida da população.

O plano plurianual possui um papel de relevância no ciclo orçamentário, sobrepondo-se aos demais diplomas legais. A previsão constitucional de um plano de médio prazo como parte da política orçamentária decorre da necessidade de se proporcionar maior racionalidade à ação estatal, o que ocorre mediante:

- a previsão dos gastos governamentais, a partir de uma visão de futuro, de objetivos e estratégias definidas, submetidas à aprovação do Poder Legislativo, com força normativa;
- a viabilidade fiscal da implementação das políticas.

O plano plurianual tem a função de ligar os objetivos do Estado, presentes em um planejamento de longo prazo, às políticas de governo, de médio prazo, e à realização dos gastos, previstos no orçamento anual.

O plano plurianual é, assim, um instrumento de planejamento estratégico, uma vez que estabelece um compromisso político que orienta a formulação das leis orçamentárias e perpassa mais de um mandato de chefe do Poder Executivo. É também um instrumento de gestão estratégica, uma vez que o cumprimento das metas estabelecidas deve ser avaliado continuamente pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

O plano plurianual deve ter foco em resultados, sendo, para tanto, capaz de comunicar, de forma clara e simples, quais os resultados a serem alcançados pela Administração e como eles podem ser atingidos.

São os resultados pretendidos que devem orientar a gestão integrada entre o plano plurianual e a Lei Orçamentária Anual. Por isso, o plano plurianual desempenha um papel central para o avanço na garantia dos direitos sociais, de

forma estruturada, universal e sustentável. Ao mesmo tempo, representa limites à atuação do governo e serve como mecanismo de controle do planejamento e das políticas públicas.

O plano plurianual possui especial relevância, na medida em que direciona e condiciona a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual. Assim, temos os seguintes comandos aos governos:

- obrigação de estabelecer diretrizes, objetivos e metas regionalizadas para as despesas por um período de 4 anos (PPA);
- obrigação de definir metas e prioridades para cada exercício financeiro (LDO);
- proibição de realizar despesas não previstas em autorizações específicas (LOA);
- proibição de despesas incompatíveis com as metas estabelecidas no planejamento.

#### **4.4 A importância do processo de elaboração do plano plurianual para a atuação do poder público**

Sendo o instrumento que condiciona todo o restante do sistema orçamentário, o plano plurianual deve ser formulado mediante amplo debate. É preciso, antes de elaborá-lo, definir qual metodologia dará suporte ao exercício do planejamento. Existem diferentes metodologias de planejamento estratégico, destacando-se, no âmbito governamental, o planejamento estratégico situacional (PES), a matriz do marco lógico (MML) e o *balanced scorecard* (BSC).

Independentemente da metodologia a ser adotada, o plano plurianual deve ser construído mediante amplo debate acerca das prioridades e resultados que se pretende alcançar e das estratégias a serem adotadas para tanto.

Caso não haja um rigor metodológico e um debate multissetorial na elaboração do plano plurianual, o resultado será um planejamento frágil. E isso acarreta a execução de políticas de maneira desordenada, o que atenta a regra de que a escolha das políticas prioritárias deve ser efetuada pelos representantes

democraticamente eleitos pela população. As deficiências de planejamento também prejudicam o equilíbrio fiscal do ente.

Para que o plano plurianual exerça o papel balizador dos demais instrumentos orçamentários, ele deve fornecer os seguintes elementos:

**1 - Resultados pretendidos:**

De acordo com o § 1º do artigo 165 da Constituição Federal:

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

As diretrizes são os ideais que orientam as escolhas estratégicas prioritárias e que vão além do período de vigência do plano plurianual.

Os objetivos são os resultados alcançados até o final da vigência do plano plurianual. Para cada objetivo, deve ser indicado o índice de referência, que aponta como a situação se encontra no início e o índice a ser atingido ao final, como consequência dos esforços programados. Este último índice chama-se meta. A meta é, portanto, a expressão quantitativa de determinado objetivo previsto no plano plurianual.

Embora o atingimento dos resultados previstos no plano plurianual dependa de fatores externos que vão além da governabilidade do gestor, é preciso que os objetivos e metas estabelecidos possuam alto grau de razoabilidade e probabilidade. Caso contrário, a peça produzida não consistirá em verdadeiro instrumento de planejamento a orientar os gestores.

Assim, para a definição do pretendido, deve ser observado que:

- embora os objetivos e metas não sejam totalmente mensuráveis, eles devem possuir alta correlação de causa e efeito com os esforços programados;
- a definição deve ser precisa e de fácil comunicação, para que se traduza em orientação estratégica aos órgãos da Administração;
- os esforços a serem empregados sejam atribuídos aos órgãos com as devidas competências legais;



- os resultados possam ser mensurados por meio de fontes estáveis e confiáveis.

### 2 - Esforços a serem empregados para o atingimento dos resultados:

Os esforços a serem realizados consistem na escolha de estratégias para o alcance dos resultados pretendidos. Em regra, essa definição ocorre no âmbito da LOA. Todavia, de acordo com o artigo 167, § 1º, da Constituição Federal, “nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade” (BRASIL, 1988).

Assim, o plano plurianual deve contemplar os esforços a serem empregados para o atingimento de determinado resultado, quando se tratar de investimento plurianual.

Apesar da definição dos esforços estar alinhada com o posicionamento político do gestor, para que consista em um verdadeiro planejamento é necessário a atuação de técnicos que consigam explicitar no plano:

- quais obras e serviços serão oferecidos durante a vigência do plano;
- como as obras e os serviços oferecidos irão contribuir para o alcance dos resultados previstos;
- quais as áreas competentes para a realização das obras e dos serviços;
- quais as ferramentas e os instrumentos disponíveis para acompanhar a evolução das obras e dos serviços.

### 3 - Recursos a serem empregados para o atingimento dos resultados:

A realização dos esforços, que consistem na entrega de bens e serviços, necessita da reunião de recursos materiais, financeiros e humanos, assim como de cumprimento de uma série de etapas.

No plano plurianual, a discriminação de gasto específico restringe-se aos investimentos plurianuais. As demais despesas, previsões específicas de gasto, estão a cargo da Lei Orçamentária Anual. O plano plurianual deve, porém, prever estimativas, com vistas ao oferecimento da viabilidade fiscal do plano. Essas estimativas podem ser agregadas por programas, que são um elo entre o plano plurianual e a Lei Orçamentária Anual.

#### 4 - Controle:

Durante o planejamento, é preciso verificar se as escolhas realizadas são passíveis de acompanhamento. Em relação às escolhas estratégicas, é preciso identificar a existência de indicadores disponíveis para atestar se os resultados pretendidos serão atingidos.

#### **4.5 Etapas relevantes na elaboração do plano plurianual**

O plano plurianual precisa conter objetivos, programas e metas concretas e mensuráveis para que possa haver uma integração entre o planejamento e o orçamento público. Caso contrário, o orçamento conterà apenas informação contábil, tornando-se independente do plano plurianual. E, havendo desvinculação entre o plano plurianual e a Lei Orçamentária Anual, ambos os documentos passam a ser pouco efetivos quanto à produção de resultados concretos para a população.

Para fins de orientação dos municípios, a Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do Estado do Rio Grande do Sul, em parceria com a Universidade Estadual do Rio Grande do Sul, lançou, em 2017, o manual para Elaboração de Planos Plurianuais Municipais (PPAs) – 2018-2021.

De acordo com referido manual, a elaboração do plano plurianual divide-se em duas etapas essenciais: a formulação da base estratégica e a elaboração dos programas de PPA.

##### 1) Formulação da base estratégica:

A base estratégica representa a visão do governo em relação ao processo de desenvolvimento do município e quais compromissos assume dentro desse processo.

A formulação dessa base exige a aplicação de técnicas de planejamento estratégico. É elaborada pelo alto escalão do governo municipal (prefeito, secretários e assessorias), com base no programa de governo eleito pela população.

A partir da harmonização entre esse programa de governo, o diagnóstico da realidade e a capacidade de implementação de políticas públicas, o alto escalão municipal define, no início da gestão, a grande estratégia de governo.

A base estratégica contém:

- Visão de futuro: visão de longo prazo do processo de desenvolvimento do município.

- Definição dos eixos de formulação e execução de políticas públicas.

- Macro objetivos: são linhas gerais orientadoras para as ações das secretarias e órgãos setoriais. São definidos no âmbito de cada eixo.

- Objetivos estratégicos: representam a situação desejada durante a vigência do plano plurianual, em vista da qual a Administração traçará suas linhas de ação.

- Estratégias de implementação: consistem no modo como o governo busca alcançar cada objetivo, constituindo a base para a formulação dos programas.

Na elaboração da base estratégica, é fundamental a realização de um diagnóstico pormenorizado em relação aos diferentes setores de atuação do município, o qual deve conter:

- a avaliação da situação atual, o que pode envolver a realização de audiências públicas para fins de participação popular;

- as restrições orçamentárias e financeiras;

- os programas, ações e projetos já executados e em execução para observar o que deve ser mantido, modificado e/ou descartado, em virtude dos resultados obtidos e a consonância com a orientação estratégica setorial;

- a estimativa de recursos financeiros a serem direcionados para a execução dos programas de cada órgão, ao longo do período do plano plurianual.

Uma vez constituídos os objetivos estratégicos e havendo o diagnóstico das necessidades/possibilidades do município, devem ser formuladas as estratégias de implementação dos objetivos. A elaboração das estratégias baseia-se na análise das forças e fraquezas das instituições e pode ser efetuada mediante a realização de oficinas que congreguem as secretarias envolvidas com o alcance de cada um dos objetivos estratégicos.

As estratégias de implementação traduzem-se nos esforços das diversas áreas para, superando as fraquezas e ameaças e aproveitando as oportunidades, alcançarem os objetivos estratégicos.



### 2) Elaboração dos programas de PPA:

Os programas são um conjunto de ações governamentais que, executados de forma articulada, buscam atender determinadas demandas da sociedade.

São instrumentos para o alcance dos objetivos do governo e representam o elo entre o plano plurianual e a Lei Orçamentária Anual.

Na elaboração de um programa, a utilização das técnicas na Árvore de Problemas e Árvore de Objetivos é de grande utilidade. Por meio dessas técnicas, observa-se as causas e consequências do problema (Árvore de Problemas) ou o objetivo, os meios para alcançá-los e os efeitos positivos que o atingimento dos objetivos provoca na população-alvo (Árvore de Objetivos).

Um programa tem um objetivo, medido por indicadores, e desenvolve-se por intermédio de ações, que resultam em produtos, para os quais são estabelecidas metas.

Os programas de PPA devem apresentar três blocos de informações:

#### 1) Dados gerais do programa:

São as informações que caracterizam o programa, descrevem o problema que justifica sua existência, definem seus objetivos e identificam o(s) órgão(s) responsável(is) pela implementação e o público-alvo.

#### 2) Indicadores:

São os dados que permitem a mensuração dos resultados alcançados com a execução do programa.

#### 3) Ações:

São o conjunto de operações que contribuem para o alcance do objetivo. Na descrição das ações, devem ser informadas as estimativas de custos, os produtos a serem alcançados e as metas (quantidade de produto a ser alcançado em determinado período).

#### **4.6 Conclusões sobre a relevância do plano plurianual**

O plano plurianual é o instrumento central que orienta as demais peças do sistema orçamentário. Nele são definidos os objetivos do governo pelo período de quatro anos e as estratégias que devem ser empregadas para o seu atingimento.

Trata-se de uma peça técnica, que deve ser elaborada seguindo metodologias de planejamento estratégico e congregando diagnósticos, participação da população e manifestações de diferentes setores técnicos da Administração. Caso o processo de elaboração do plano plurianual seja conduzido de maneira inadequada, resultando em um instrumento frágil de planejamento, toda a gestão do órgão estará prejudicada pelo período de quatro anos.

#### **4.7 Importância da atuação dos tribunais de contas na orientação aos municípios para o adequado planejamento de suas ações**

A Constituição Federal, em seu artigo 71, inciso I, incumbiu os tribunais de contas da apreciação das contas do chefe do Poder Executivo, mediante parecer prévio (BRASIL, 1988). Para o exercício desse mister, os órgãos de controle externo devem verificar se os atos analisados estão em consonância com os princípios que regem a Administração Pública, quais sejam, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

No exercício de suas funções, os tribunais de contas analisam os instrumentos de planejamento dos órgãos, assim como a execução orçamentária. São os tribunais de contas, assim, os órgãos externos aos entes que possuem maior familiaridade com os seus planos plurianuais, leis de diretrizes orçamentárias e leis orçamentárias anuais. Nas análises que efetuam, verificam as deficiências que decorrem de um frágil planejamento.

E não devem os tribunais de contas apenas emitir parecer relativamente às contas dos gestores. Os órgãos de controle externo têm um papel prévio relevante, qual seja, o de orientar e capacitar gestores e servidores públicos para o aprimoramento no exercício de suas funções. Referida ação de capacitação deve alcançar também o aprimoramento na elaboração dos planos plurianuais.

## **5 METODOLOGIA**

### **5.1 Modalidade de pesquisa**

A metodologia adotada é a análise documental e a realização de pesquisa junto aos gestores.

Foram selecionados 107 municípios, com base nos critérios de baixo atendimento em creche (atendimento de crianças de 0 a 3 anos em creche inferior a 15%) e o elevado índice de evasão escolar no ensino fundamental (10% dos municípios com maior evasão escolar). Foram analisados os planos municipais de educação dos municípios selecionados, com o intuito de verificar as metas e as estratégias estabelecidas para a superação dos problemas relacionados à creche e à evasão escolar. Posteriormente, buscou-se nos sítios eletrônicos dos municípios os seus planos plurianuais, com a lei e os respectivos anexos. Com isso, além da coleta de documentação para análise de conteúdo, foi avaliada a transparência do instrumento de planejamento municipal.

Na análise do plano plurianual, foram considerados os seguintes aspectos, concentrados precipuamente no objeto de análise, qual seja, o direito à creche e a redução da evasão escolar:

- Existência de diretrizes no plano plurianual.
- Objetivos a serem alcançados até o final da vigência do plano plurianual em relação ao atendimento em creche.
- Metas para o alcance dos objetivos em relação à creche.
- Indicadores previstos para a mensuração das metas planejadas.
- Programas e ações previstos para o alcance das metas e dos objetivos com o atendimento em creche e os recursos previstos para cada ação, em cada ano de vigência do PPA.
- Objetivos relacionados à redução da evasão escolar.
- Programas e ações previstos para o alcance da redução da evasão escolar.
- Obrigatoriedade de monitoramento dos programas do plano plurianual e sua periodicidade.
- Obrigatoriedade de envio de relatório de monitoramento do plano plurianual ao Poder Legislativo.

Com a análise documental, verificou-se a estrutura do plano plurianual e sua compatibilidade com as metas previstas nos planos nacional e municipal de educação, com vistas ao atendimento das crianças em creche e à redução da evasão escolar.

Ainda em relação à estruturação do plano plurianual dos municípios selecionados e ao monitoramento dos programas previstos, foi aplicada pesquisa, com apoio da Federação das Associações dos Municípios do Rio Grande do Sul (Famurs), aos 80 municípios com planos plurianuais analisados.

Realizou-se pesquisa documental junto à Escola de Gestão e Controle Francisco Juruena do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul e ao Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (Cegov) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, a respeito de capacitações de servidores municipais para a elaboração dos planos plurianuais 2018-2021. Foram investigados os cursos efetuados, as características do corpo discente e os resultados verificados com os cursos.

O objetivo dessa pesquisa sobre capacitações anteriores foi a verificação de aprimoramentos necessários no processo de treinamento para a elaboração do próximo plano plurianual. Ao final, propõe-se ao Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul a elaboração de uma ação de educação que contemple as necessidades verificadas nos documentos e junto aos gestores e servidores municipais, com o objetivo de auxiliar no processo de elaboração do próximo plano plurianual municipal.

## **5.2 Atividades relacionadas à coleta e ao tratamento de dados**

Inicialmente, foi efetuada busca, em estudo do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul intitulado Radiografia da Educação Infantil, dos municípios que atenderam 15% ou menos de crianças de 0 a 3 anos em creche em 2017 (ano que antecedeu a elaboração do PPA 2018-2021) ou necessitavam de mais de 1.000 vagas para o atingimento da meta 1 do Plano Nacional de Educação. Buscou-se também no site do Inep os 10% de municípios com maior índice de evasão escolar em 2017. Selecionada a amostra de 107 municípios, realizou-se levantamento nas



páginas eletrônicas dos respectivos Poderes Executivo e Legislativo, dos PPAs e seus anexos. Localizados 80 documentos, foram criados critérios de análise voltados à presente pesquisa e incluídos os dados em tabela Excel. As perguntas aplicadas aos municípios também tiveram suas respostas incluídas em tabela Excel e todos os dados foram compilados com o auxílio da tabela dinâmica.

## 6 RESULTADOS

Em 27 (vinte e sete) municípios selecionados, não foram encontrados os anexos do plano plurianual, nas buscas efetuadas nos sítios dos Poderes Executivo e Legislativo. Nesses casos restou violado o artigo 48, caput, da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). O dispositivo estabelece que o plano plurianual consiste em um instrumento de transparência da gestão fiscal, devendo a ele ser dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos (BRASIL, 2000).

Os demais 80 (oitenta) municípios publicaram as leis e os anexos de seus planos plurianuais na internet, sendo possível a leitura dos documentos. Inicialmente observou-se a presença de diretrizes governamentais, que normalmente são elaborados a partir do programa eleitoral vencedor e que orientam a formulação dos objetivos setoriais.

Dentre os 80 planos plurianuais localizados, 62 não contêm diretrizes governamentais. E seis possuem diretrizes idênticas. Esse fato sugere que, em alguns casos, as diretrizes do plano plurianual não são construídas partindo da realidade local, mas seguem um padrão preestabelecido.

A dimensão estratégica do plano plurianual é relevante para o estabelecimento dos grandes objetivos do município, a serem alcançados com a execução dos programas de governo.

Após a definição da dimensão estratégica, o plano plurianual precisa conter a dimensão tática, composta por programas de governo que reúnem diferentes projetos. Estes últimos visam o enfrentamento dos problemas detectados na elaboração do diagnóstico das necessidades da sociedade. Para tanto, são previstas ações e, para cada qual, mobilizados recursos públicos.

Os programas temáticos reúnem projetos afins e são organizados em objetivos detalhados em metas e iniciativas ou ações. Os objetivos são aspectos fundamentais na elaboração do programa, pois expressam as escolhas governamentais para a condução de determinada política pública. Possuem importante papel no planejamento, uma vez que orientam as ações da Administração em direção às diretrizes governamentais.



Cada objetivo deve conter metas, que serão os parâmetros do que se pretende alcançar durante a vigência do plano. Os objetivos também contêm iniciativas ou ações que, além dos recursos necessários para sua execução, contemplam o produto a ser gerado (consequência imediata da ação) e o resultado (modificação dos bens da vida) dele decorrente. Exemplificando, a ação de construir uma creche tem como produto o prédio construído e como resultado a capacidade de atendimento de um determinado número de crianças.

Os resultados alcançados com as diferentes ações contribuem para o alcance do objetivo do projeto, sendo que a soma dos objetivos dos diferentes projetos coincide com o objetivo geral do programa. E este, como mencionado anteriormente, deve estar alinhado com as diretrizes estratégicas do plano plurianual.

A aferição do alcance das metas dos projetos e dos programas ocorre por meio do estabelecimento de indicadores no plano plurianual. Só assim será possível mensurar, de maneira objetiva, o atingimento parcial ou completo de um determinado objetivo.

Além da análise das diretrizes estratégicas dos planos plurianuais selecionados, foram analisados os elementos contidos nos programas relacionados à educação infantil, em especial ao atendimento de crianças de 0 a 3 anos em creche.

### **6.1 Relação entre as metas do plano municipal de educação e o plano plurianual municipal**

A Constituição Federal de 1988, que no artigo 3º, inciso III, estabelece dentre os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil a redução da desigualdade social, garantiu direitos fundamentais sociais, consistentes em prestações positivas de natureza material a favor da população. Dentre eles encontra-se a educação, direito de todos e dever do Estado e da família e que visa ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho, conforme artigo 205 (BRASIL, 1988).

A educação básica, de acordo com o artigo 208, inciso I, da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 59/2009, é “obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria” (BRASIL, 1988). Dentre outros direitos relacionados à educação básica, a Constituição Federal ainda assegura atendimento educacional especializado às pessoas com deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino e educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade, conforme artigo 208, incisos III e IV (BRASIL, 1988).

No capítulo III, Seção I, que dispõe sobre a educação, a Constituição Federal prevê a elaboração do plano nacional de educação, de duração decenal, nos termos a seguir expostos:

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a:

- I - erradicação do analfabetismo;
- II - universalização do atendimento escolar;
- III - melhoria da qualidade do ensino;
- IV - formação para o trabalho;
- V - promoção humanística, científica e tecnológica do País.
- VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto. (BRASIL, 1988)

A Lei Federal nº 9.394/96, que institui as diretrizes e bases da educação nacional, estabelece em seu artigo 9º, inciso I, que a União incumbir-se-á de elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios (BRASIL, 1996).

Com base no disposto na Constituição Federal e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, foi editada a Lei Federal nº 13.005/2014, que aprova o Plano Nacional de Educação para o período de 2014 a 2024 (BRASIL, 2014a). As metas e estratégias do Plano Nacional de Educação tiveram como base o documento final da Conferência Nacional de Educação – CONAE, realizada em 2010 e que teve o seguinte tema central: “Construindo o Sistema Nacional Articulado: O Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação”. A Conferência



estruturou-se em seis eixos temáticos: I – Papel do Estado na Garantia do Direito à Educação de Qualidade: Organização e Regulação da Educação Nacional; II – Qualidade da Educação, Gestão Democrática e Avaliação; III – Democratização do Acesso, Permanência e Sucesso Escolar; IV – Formação e Valorização dos Trabalhadores em Educação; V – Financiamento da Educação e Controle Social; VI – Justiça Social, Educação e Trabalho: Inclusão, Diversidade e Igualdade.

Conforme consta no documento final da CONAE, ele resulta

[...] de um rico processo de construção coletiva, desencadeado pela decisão política de submeter ao debate social as ideias e proposições em torno da construção do Sistema Nacional de Educação, que assegurasse a articulação entre os entes federados e os setores da sociedade civil. (documento final da CONAE, pg. 7).

Contando com a participação de diferentes segmentos sociais nos debates que o antecederam, o Plano Nacional de Educação estabelece as metas para a educação em todo o território brasileiro durante o período de dez anos, sendo articulador do Sistema Nacional de Educação. Conforme consta no documento elaborado pelo Ministério da Educação, chamado “Planejando a Próxima Década: Conhecendo as vinte metas do Plano Nacional de Educação”, o PNE deve ser a base para a elaboração dos Planos Estaduais e Municipais de Educação e os planos plurianuais devem tê-lo como referência. Assim dispõe o documento:

A Emenda Constitucional nº 59/2009 (EC nº 59/2009) mudou a condição do Plano Nacional de Educação (PNE), que passou de uma disposição transitória da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996) para uma exigência constitucional com periodicidade decenal, o que significa que planos plurianuais devem tomá-lo como referência. O plano também passou a ser considerado o articulador do Sistema Nacional de Educação, com previsão do percentual do Produto Interno Bruto (PIB) para o seu financiamento. Portanto, o PNE deve ser a base para a elaboração dos planos estaduais, distrital e municipais, que, ao serem aprovados em lei, devem prever recursos orçamentários para a sua execução.

Diante desse contexto, não há como trabalhar de forma desarticulada, porque o foco central deve ser a construção de metas alinhadas ao PNE. Apoiar os diferentes entes federativos nesse trabalho é uma tarefa que o Ministério da Educação (MEC) realiza por intermédio da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE). O alinhamento dos planos de educação nos estados, no Distrito Federal e nos municípios constitui-se em um passo importante para a construção do Sistema Nacional de Educação (SNE), pois esse esforço pode ajudar a firmar acordos nacionais que diminuirão as lacunas de articulação federativa no campo da política pública educacional. (BRASIL, 2014b, p. 5)



Para a educação infantil, o Plano Nacional de Educação estabelece na meta 1: universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE (BRASIL, 2014b).

Atendendo ao disposto no artigo 8º da Lei Federal nº 13.005/2014 (Plano Nacional de Educação), os municípios do Rio Grande do Sul elaboraram, um ano após a publicação do PNE, seus planos municipais de educação, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas no plano nacional.

Assim, em relação a faixa etária 0 a 3 de idade, atendendo ao disposto na meta 1 do Plano Nacional e dos planos municipais de educação, cada município deve adotar ações para o alcance do atendimento, até 2024, de no mínimo 50% das crianças. Para que a viabilização do incremento na prestação desse serviço público seja viabilizada, além da existência de recursos, é necessária a previsão nos instrumentos de planejamento.

O plano plurianual dos municípios, que se estende até mais da metade do período de vigência do PNE (os atuais planos plurianuais dos municípios vigoram até 2021 e o PNE até 2024), deve prever a expansão do atendimento em creche.

Não se desconsidera o fato de que o plano plurianual, para não se converter em peça fictícia, deve prever metas compatíveis com a disponibilidade financeira do município. Todavia, sendo os planos de educação instituidores de políticas públicas de Estado, fruto de debate consensuado entre diferentes setores governamentais e da sociedade civil, os municípios devem concentrar esforços na busca pela ampliação do atendimento, o que precisa estar previsto no plano plurianual. Os municípios selecionados para análise, em especial, possuem um déficit de atendimento em creche muito elevado, sendo imperioso o esforço da administração para a reversão do quadro verificado antes da elaboração do vigente plano plurianual.

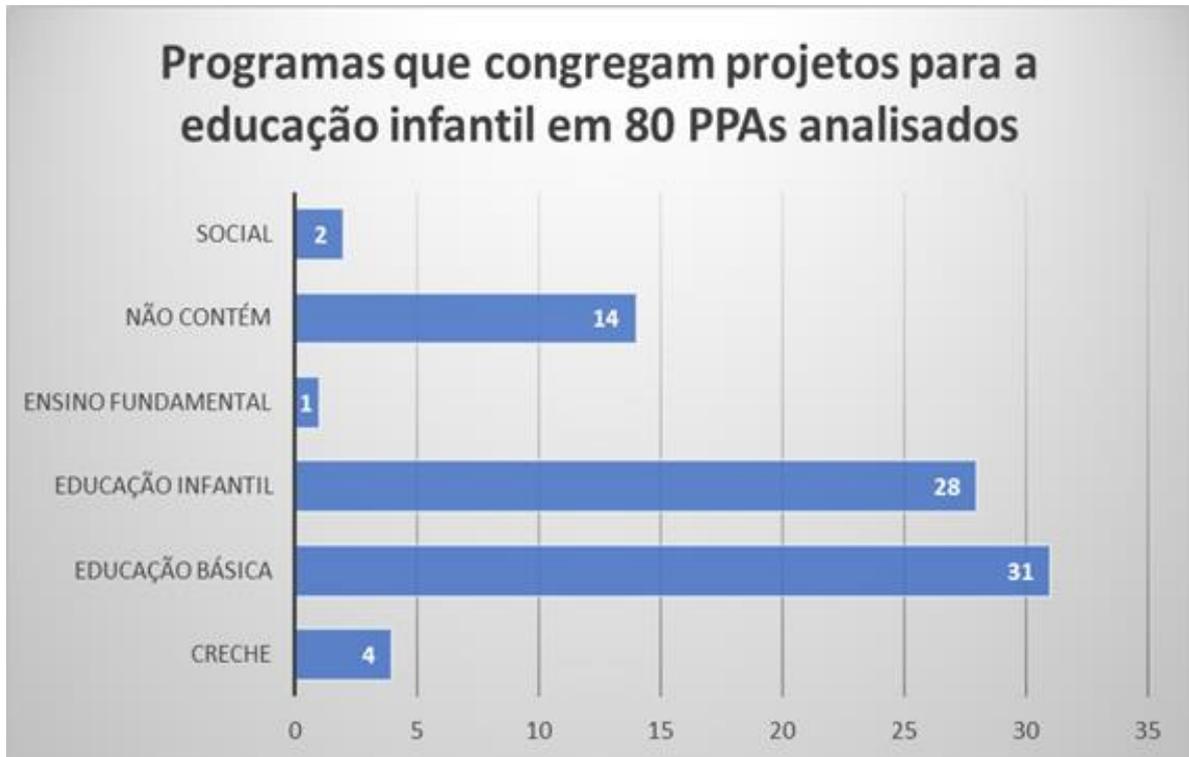
## **6.2 Programas, projetos e metas relativas ao atendimento em creche nos planos plurianuais selecionados**

A previsão de ampliação de atendimento em creche, caso constante no planejamento municipal, deve constar em um programa temático específico ou então em projeto ou ação previsto no plano plurianual.

Inicialmente foi analisada, nos planos plurianuais selecionados, a existência de programas temáticos relativos à educação infantil.

Em 14 (quatorze) municípios os projetos da educação não estão agrupados em programas temáticos. Constam ações que estão relacionadas à função educação e à subfunção educação infantil. Em 2 (dois) municípios os projetos relacionados à educação infantil constam de um programa que agrupa todos os projetos relacionados à área social e ao bem-estar da população. Em 31 (trinta e um) municípios as ações e projetos da educação infantil integram programas que agregam toda a educação básica e em 1 (um), constam de programa relativo ao ensino fundamental. Outros 28 (vinte e oito) contêm programas específicos para educação infantil (creche e pré-escola) e 4 (quatro) possuem um programa temático exclusivamente para a creche. Salienta-se que em 3 (três) municípios os programas, embora atinentes à educação infantil, são intitulados de “assistência maternal”, o que remete a uma concepção de creche como assistencial à mãe trabalhadora, concepção que não se coaduna ao tratamento dado pela Constituição Federal de 1988. No atual sistema, a creche e a pré-escola são direitos da criança e integram a primeira etapa da educação básica.

Assim estão dispostos os programas que agregam as ações e projetos de educação infantil nos 80 municípios com planos plurianuais analisados.



Em 14 (quatorze) municípios há programas e ações, não existindo projetos. Nos demais, existem 234 (duzentos e trinta e quatro) diferentes projetos para a educação infantil.

Os programas temáticos da área da educação infantil que constam nos planos plurianuais analisados em regra congregam projetos e ações com finalidades distintas, padecendo assim de uma excessiva generalidade. A mesma situação se verifica em relação a projetos que utilizam a nomenclatura “manutenção”, os quais congregam ações com naturezas diversas. Para o adequado acompanhamento e avaliação do plano plurianual é necessária a precisa identificação de programas e projetos, o que é dificultado quando se utiliza terminologia genérica.

Na presente pesquisa, com o intuito verificar a utilização do plano plurianual como instrumento de planejamento estratégico para a educação e sua adequação com a meta de expansão da creche, previstos nos planos nacional e municipais de educação, analisou-se a previsão de metas nos projetos e programas relacionados à educação infantil.

Na análise efetuada em 80 (oitenta) planos plurianuais, constatou-se que em 44 (quarenta e quatro) não há previsão de objetivos ou metas para a educação

infantil. Em outros 8 (oito) há a previsão de objetivos e/ou metas para parte dos projetos previstos. E em 28 (vinte e oito) há a previsão de objetivos em todos os projetos, havendo situações em que, apesar da existência de objetivos, não constam metas anuais para alcançá-los.

Em 7 (sete) municípios que possuem projetos para a construção de escolas de educação infantil, os objetivos são a construção de escolas e as metas e indicadores, o número de escolas construídas. Cabe aqui mencionar o disposto módulo 1 do Curso de Capacitação EaD em Planejamento Estratégico Municipal e Desenvolvimento Territorial, promovido em parceria pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS e o Ministério do Planejamento, que, na página 56, diferencia o produto do resultado esperado de um projeto do PPA. A escola construída consiste em um produto, ou seja, o resultado imediato da ação governamental. Já o resultado esperado é o serviço ofertado à população, no caso, o atendimento de crianças na(s) escola(s) construída(s). E o indicador seria o número de novas vagas decorrentes dessa construção (CEGOV, 2013).

O objetivo mais presente nos planos plurianuais analisados, constante em 60 (sessenta) projetos de 19 (dezenove) municípios é o número ou percentual de crianças atendidas. E neles há a previsão de metas anuais de aumento do atendimento.

Por intermédio da leitura dos objetivos e metas e das ações previstas nos planos plurianuais, analisou-se sua adequação ao disposto nos planos nacional e municipais de educação.

Em 62 (sessenta e dois) projetos, existentes em 21 (vinte e um) municípios, considerou-se estarem alinhados com os planos municipais de educação, em virtude da previsão de construção de escolas e da previsão de recursos a serem aplicados para tanto. Em 11 (onze) projetos, previstos em 5 (cinco) municípios, a adequação, que se considerou existente, decorre da previsão de ampliação das vagas.

Em 84 (oitenta e quatro) projetos, presentes em 24 (vinte e quatro) municípios, não se pôde aferir se há alinhamento entre os objetivos do PPA para o atendimento em creche e o plano municipal de educação. Nesses casos, o PPA não

prevê objetivos específicos para a educação infantil, não há previsão de construção de escolas e dos recursos previstos para aplicação na educação infantil, não se pode verificar se são suficientes para o dispêndio de novas vagas em creche. Em 01 (um) outro município nem as metas do plano plurianual, nem do plano municipal de educação são claras, o que evidencia uma dificuldade no planejamento municipal.

Por fim, em 29 (vinte e nove) municípios, os objetivos para educação infantil previstos no PPA não estão em consonância com o disposto no plano municipal de educação, seja por preverem explicitamente o mesmo número de crianças atendidas ao longo dos quatro anos de sua vigência, seja por não estabelecerem um incremento de recursos para o financiamento de novas vagas em creche. Dentre esses municípios, chama a atenção alguns cujos projetos contrariam o disposto no plano municipal de educação. Em um deles, o indicador previsto no plano plurianual, com o intuito de aferir o atingimento de metas na educação infantil, foi o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB. Este, porém, é aplicável apenas ao ensino fundamental e ao ensino médio e não à educação infantil. Sua utilização no PPA demonstra a baixa participação da Secretaria da Educação na elaboração do plano.

Além disso, há 06 (seis) municípios em que os planos plurianuais contrariam expressamente o disposto no plano nacional e nos planos municipais de educação. Em 02 (dois) casos há a previsão de atendimento em creche de percentual da demanda manifesta de crianças de 0 a 3 anos e não de percentual da população dessa faixa etária, conforme determina a legislação. Ainda contrariando o plano nacional e seus planos municipais de educação, 02 (dois) municípios preveem o atendimento na educação infantil a partir de 2 anos de idade e outros 02 (dois), após os 4 anos de idade.

Situações como as verificadas evidenciam baixa participação da Secretaria Municipal de Educação na elaboração do PPA ou reduzido conhecimento por parte dos gestores a respeito do fato de que a lei que aprovou o plano municipal de educação deve ser observada no planejamento do município.

Cabe mencionar que não há nos planos plurianuais nenhuma abordagem referente a medidas de enfrentamento à evasão escolar nos municípios analisados,

os quais eram, ao tempo da elaboração dos planos, os que possuíam os maiores índices de evasão no ensino fundamental.

Percebe-se na leitura dos planos plurianuais analisados é que, embora todos possuam a previsão anual de aplicação de recursos financeiros por ação governamental, ao menos nos programas analisados, muitos não possuem objetivos, metas e indicadores condizentes com as ações previstas. Nesses casos, embora o PPA represente um planejamento orçamentário financeiro de médio prazo, não exerce a função de planejamento estratégico para a condução de uma determinada política pública, em consonância com diretrizes e objetivos definidos.

### **6.3 Monitoramento dos planos plurianuais**

Os planos plurianuais, para configurarem instrumentos de planejamento estratégico, devem possuir diretrizes definidas, programas temáticos com projetos e iniciativas voltados ao alcance de objetivos condizentes com as diretrizes e com a política previamente definida, por exemplo, em planos de longo prazo, como os planos decenais da educação. E esses objetivos devem se traduzir em metas, mensuráveis por indicadores. Estes precisam ser aferidos periodicamente, para que se possa verificar a eficiência da ação governamental na execução dos programas, corrigindo os rumos da atuação sempre que necessário. É o chamado monitoramento do PPA, que tem, entre suas funções, dar transparência ao plano e à atuação dos gestores, facilitando a participação do controle social; indicar a necessidade de mudanças na atuação do governo; ou, ao contrário, o acerto nas políticas adotadas.

Nos 80 (oitenta) planos plurianuais selecionados e localizados, verifica-se que, em relação à educação infantil de um modo geral, a insuficiência de metas e de indicadores dificulta o monitoramento dos programas. Além disso, em 38 (trinta e oito) municípios não há a previsão de monitoramento na lei que instituiu o PPA 2018-2021. Em outros 13 (treze), o PPA remete à Lei de Diretrizes Orçamentárias a definição de como deverá ocorrer o monitoramento das metas do plano plurianual. E nos outros 29 (vinte e nove), o plano plurianual deixa ao encargo das Secretarias da Fazenda, de Finanças ou da Administração a definição de como deve ser

realizado o seu monitoramento. Tratando o plano de diferentes áreas, com especificidades e cujos programas, ainda que independentes, se complementam na busca do alcance das diretrizes gerais que orientam a gestão, a definição dos instrumentos de monitoramento deve ser construída em conjunto pelos diferentes setores que compõem a administração municipal.

#### **6.4 Percepção dos gestores e servidores públicos sobre o plano plurianual**

A presente pesquisa iniciou pela análise documental de 80 (oitenta) planos plurianuais. Mas tendo como objetivo não apenas verificar as deficiências no planejamento, mas contribuir com o aprimoramento do processo, considerou-se fundamental o conhecimento da percepção de gestores e servidores municipais. Foi aplicada pesquisa aos municípios analisados, para o que se contou com o auxílio do Departamento de Pesquisa da Federação das Associações dos Municípios do Rio Grande do Sul (Famurs).

Os questionamentos se referiram ao processo de elaboração do PPA 2018-2021 e ao seu monitoramento. Ao final, foi indagada a pertinência de realização de um treinamento para a elaboração do próximo PPA municipal, em 2021. Obteve-se respostas de 20 (vinte) municípios. Dentre os respondentes, 11 (onze) são secretários municipais de educação, 02 (dois) exercem funções na Secretaria Municipal de Educação (uma delas é diretora da Divisão de Educação e o outro é chefe do Departamento de Planejamento da SMEC), 01 (um) coordenador de Esportes, 01 (um) contador, 02 (dois) assessores, 01 (uma) técnica contábil, 01 (uma) auxiliar administrativa e 01 (um) escriturário.

Relativamente à participação no processo de elaboração do vigente plano plurianual municipal, 60% (sessenta por cento) responderam, para a elaboração da base estratégica do plano, não terem ocorrido oficinas entre o órgão central e órgãos setoriais. Os demais 40% (quarenta por cento) responderam positivamente. Nestes, o maior número de reuniões ocorreu em dois municípios, de pequeno e médio porte populacional. Nos demais, foram realizadas de 1 a 5 reuniões, chamando a atenção um município da Região Metropolitana de Porto Alegre, com uma população estimada em 2020 de quase 320.000 pessoas e elevada demanda por serviços

públicos, cujo representante afirmou ter havido apenas 01 (um) seminário envolvendo os órgãos setoriais e o órgão central de planejamento, para a elaboração da base estratégica do PPA 2018-2021.

A maior parte das respostas também foi no sentido de não ter havido um diagnóstico da educação municipal anteriormente à elaboração do plano plurianual.

A situação se inverte quando questionada a realização de audiência pública para a elaboração do plano plurianual (70% das respostas foram positivas). Todavia, o número de audiências públicas informadas foi reduzido para configurar participação da população no processo. Foram realizadas apenas 01 (uma) ou 02 (duas) audiências públicas. Novamente desperta a atenção dois municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre, com elevada demanda por serviços públicos, tendo cada qual realizado apenas 01 (uma) audiência pública durante a elaboração do PPA 2018-2021.

A realização de audiências públicas na elaboração do plano plurianual está prevista no artigo 48, § 1º, inciso I, da Lei Complementar 101 (Lei de Responsabilidade Fiscal):

Art. 48. 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.

§ 1º 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. (BRASIL, 2000).

A falta de realização de audiências públicas durante o processo de elaboração e discussão dos planos configura inobservância ao disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal. E a realização de uma única audiência, em regra, configura o cumprimento de um requisito formal que não se traduz em efetiva participação popular, especialmente em municípios de maior porte populacional, que congregam realidades e necessidades diversas.



As respostas apresentadas revelam não ter se disseminado na Administração Pública a cultura da participação e da construção coletiva de soluções, em especial quando envolver diferentes setores e áreas de atuação. Essa afirmação se reforça com a observação acrescentada por um dos secretários municipais de educação que respondeu ao questionário apresentado. Segundo o respondente, “se faz necessário a capacitação dos gestores da educação para elaboração do plano plurianual, uma vez que geralmente quem planeja a educação é a Secretaria da Fazenda, enviando para a Secretaria da Educação num período curto inviabilizando a participação da construção do mesmo”.



Tabela 1- Questionamentos sobre a elaboração dos planos plurianuais municipais 2018-2021

<i>ELABORAÇÃO DO PLANO PLURIANUAL - 2018/2021</i>		
<b>1) Para a realização da base estratégica do Plano Plurianual 2018-2021 foram realizadas oficinas envolvendo o órgão central e órgãos setoriais com responsabilidade pela elaboração do PPA na Prefeitura?</b>	<b>Respondentes</b>	<b>Percentual (%)</b>
Não	12	60,00
Sim	8	40,00
<b>2) Foram realizadas audiências públicas durante o processo de elaboração do Plano Plurianual 2018-2021?</b>		<b>Percentual (%)</b>
Não	5	25,00
Sim	14	70,00
Não responderam	1	5,00
<b>3) Foi elaborado um diagnóstico da situação da educação no município antes da elaboração do Plano Plurianual 2018-2021?</b>		<b>Percentual (%)</b>
Não	11	55,00
Sim	7	35,00
Não responderam	2	10,00
<b>4) Os programas previstos no Plano Plurianual 2018-2021 para a área da educação têm sido objeto de monitoramento?</b>		<b>Percentual (%)</b>
Não	7	35,00
Sim	12	60,00
Não responderam	1	5,00

Fonte: Elaborado para a pesquisa e aplicado pelo Departamento de Pesquisa da Famurs.



### **6.5 Contribuição do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul com o processo de elaboração dos próximos planos plurianuais municipais por meio de ações de capacitação**

O Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul, no seu âmbito de atuação, não possui histórico de capacitação sobre planos plurianuais que abranja as diversas etapas de planejamento e monitoramento, com conteúdos teóricos e práticos.

Durante a realização da presente pesquisa, porém, encontrou-se o “Projeto de Capacitação EaD em Planejamento Estratégico Municipal e Desenvolvimento Territorial”, realizado pelo Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (Cegov), da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, em parceria com a Secretaria de Planejamento e Investimento Estratégico do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, durante o processo de elaboração dos PPAs municipais 2014-2017.

O projeto teve, entre as ações previstas, a realização de uma capacitação em EaD sobre planejamento estratégico municipal. Tratou-se de um curso em três módulos: 1 - planejamento; 2 - elaboração de projetos; 3 - monitoramento e avaliação. Os cursos foram realizados em ambiente moodle e contaram com videoaulas e material escrito. As turmas eram compostas de 25 alunos para um tutor e tinham atividades de fixação, além de fórum de debates.

Em artigo intitulado “Um balanço do projeto de capacitação EaD em planejamento estratégico municipal e desenvolvimento territorial”, integrantes do Cegov consideraram que o treinamento foi satisfatório, tendo contado com um número considerável de participantes. O curso, porém, foi aberto a servidores públicos em geral, não sendo possível aferir com precisão o percentual de participantes que estavam envolvidos no processo de planejamento governamental. Nesse sentido, no desenvolvimento de uma atividade de capacitação sobre planejamento governamental pelo Tribunal de Contas do Estado, deve-se atentar para a prévia identificação de gestores e servidores do órgão central e de órgãos setoriais de planejamento, ofertando a ação de educação para aqueles que irão aplicar o conhecimento no propósito do curso.



Outro aspecto ressaltado no artigo foi o de que o projeto inicialmente contemplava a constituição de uma plataforma eletrônica de planejamento, na qual haveria a troca de materiais e informações entre servidores públicos envolvidos com a atividade de planejamento governamental, constituindo uma verdadeira comunidade de prática. Os autores compreenderam que a constituição dessa plataforma é fundamental para o aprimoramento do planejamento municipal (DEMARCO et al., 2015). Essa constatação se coaduna com as respostas apresentadas por gestores e servidores municipais às questões efetuadas no âmbito da presente pesquisa.

Tabela 2 - Questionamentos sobre a realização de capacitação para a elaboração dos planos plurianuais municipais

<b>5) Considera pertinente a realização de capacitação para a elaboração do próximo Plano Plurianual municipal?</b>	<b>Nº de respostas</b>	<b>Percentual (%)</b>
Não	0	0,00
Sim	20	100,00
<b>6) Que aspectos gostaria que fossem abordados em uma capacitação para elaboração do Plano Plurianual (marque todas que considera pertinentes):</b>	<b>20</b>	<b>Percentual (%)</b>
Metodologias de planejamento estratégico aplicáveis aos municípios	15	75,00
Definição e objetivos do PPA e legislação que o orienta	18	90,00
Elaboração do diagnóstico da situação do município e construção da base estratégica do PPA	18	90,00
Elaboração dos programas do PPA	14	70,00
Seleção dos indicadores para o PPA	14	70,00
Monitoramento e avaliação do PPA	16	80,00
<b>7) Quais os métodos gostaria que fossem utilizados na realização de capacitação sobre Plano Plurianual (marque todas que considera pertinentes):</b>	<b>20</b>	<b>Percentual (%)</b>
Disponibilização de materiais escritos	18	90,00
Vídeos expositivos	15	75,00
Apresentação de modelos de planos plurianuais	15	75,00
Criação de fóruns de debates entre os participantes, mediante tutoria	10	50,00
Trocas de materiais e de experiências entre os participantes	15	75,00

Fonte: Elaborado para a pesquisa e aplicado pelo Departamento de Pesquisa da Famurs.

Todas as respostas apresentadas foram no sentido de pertinência de uma capacitação para a elaboração do próximo plano plurianual. Os principais aspectos considerados pertinentes foram a definição e objetivos do PPA e legislação que o orienta, elaboração do diagnóstico da situação do município e construção da base estratégica do PPA e monitoramento e avaliação do PPA.



Quanto à metodologia aplicada na ação de educação, foram considerados mais relevantes a disponibilização de material escrito e, após, a apresentação de vídeos expositivos e de modelos de planos plurianuais, além de trocas de materiais e de experiências entre os participantes.

A atividade que despertou menor interesse entre os respondentes foi a de participação em fórum de debates com os demais participantes, mediante tutoria. Esse resultado, que em princípio surpreendeu, é compreensível. Os gestores e servidores públicos estão acostumados com modelos tradicionais de educação corporativa, manifestando interesse por métodos de ensino que são conhecidos. E diante das diversas atividades que exercem, podem considerar a necessidade de participação em fóruns de debates mais um encargo do que uma oportunidade de aprendizado.

### **6.6 Relevância do uso de metodologias ativas na capacitação**

A análise documental dos programas da área de educação nos planos plurianuais selecionados e as respostas ao questionário revelam que, no processo de planejamento, os servidores e gestores municipais possuem dificuldade de interação com outros setores. Essa limitação se revela tanto na realização de diagnósticos, quanto na construção de soluções coletivas.

A utilização de metodologias tradicionais de ensino para a realização de um curso de planejamento municipal, em que pese pareça mais confortável aos discentes, em virtude de o modo de abordagem já ser conhecido, não proporciona o desenvolvimento das habilidades necessárias. Os métodos tradicionais estão centrados na figura do docente, que transmite um conhecimento já elaborado. Mas o quanto o conteúdo já elaborado será significativo para o aluno? Qual o grau de dificuldade que esse aluno terá para aplicar um conhecimento construído por terceiro em situações concretas e complexas da realidade vivenciada no âmbito da Administração Pública?

As metodologias ativas de ensino colocam o aluno no centro do processo de aprendizagem, desafiando-o a construir o conhecimento por meio de investigação, da descoberta e da resolução de problemas.



## INOVAÇÃO E TECNOLOGIAS NA EDUCAÇÃO

A exposição de conteúdos previamente elaborados tende a transmitir uma visão fragmentada do conhecimento, se não houver a possibilidade de contextualizar as informações, transpondo-as para a realidade complexa que permeia o universo dos servidores públicos no seu dia a dia.

Por essa razão, faz-se necessário o estímulo, no âmbito da educação corporativa, ao aprendizado em rede, ou seja, baseado na colaboração e na construção coletiva do conhecimento.

## **7 POSSÍVEIS APLICAÇÕES DO ESTUDO PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

A análise de programas e projetos da área da educação em uma amostra de planos plurianuais municipais revela que esse instrumento, em que pese exerça relevante papel para o planejamento orçamentário e financeiro de médio prazo, não está cumprindo a contento a função de planejamento estratégico municipal. Faltam diretrizes e a definição de objetivos e metas condizentes com o bem da vida almejado. Essa situação se revela ainda mais quando comparado o teor do plano nacional e de planos municipais de educação com planos plurianuais, chegando alguns destes a contrariar o disposto nos planos decenais.

Esse contexto está relacionado à baixa integração entre as diferentes áreas que compõem a administração municipal, no complexo processo de elaboração de diagnósticos e da base estratégica dos PPAs. Pesquisa efetuada com municípios revelou baixo índice de oficinas entre o órgão central e os órgãos setoriais de planejamento e reduzida participação popular em audiências públicas no processo de construção e aprovação do plano.

As constatações efetuadas requerem uma mudança de paradigma na Administração Pública, abandonando-se análises setorializadas e fragmentadas. É necessário promover a integração intersetorial e a construção coletiva de conhecimento e de soluções aos problemas complexos da sociedade.

Nesse processo, a educação corporativa assume especial relevância, pois por meio dela é possível promover o encontro entre diferentes saberes, fazendo-os convergir na construção de um conhecimento novo e interconectado. A aprendizagem em rede, envolvendo profissionais de diferentes localidades e áreas do conhecimento, possibilita desfazer a fragmentação de saberes, fazendo com que os discentes conduzam seu aprendizado para os contextos complexos nos quais estão inseridos no seu dia a dia.

Para essa modificação no contexto da educação corporativa, é preciso aprimorar o uso de metodologias ativas de ensino, ou seja, de métodos centrados no processo de aprendizagem do aluno, por meio do incentivo à investigação e realização de descobertas.

Na hipótese da presente pesquisa, os alunos necessitam desenvolver a habilidade de construção de soluções conjuntas entre diferentes áreas da Administração Pública. Para tanto, é preciso que essa capacidade de integração seja estimulada nas ações de capacitação, sendo altamente recomendável a elaboração de atividades de cocriação, que são aquelas nas quais somam-se saberes e atitudes na construção de um resultado comum, que seja significativo para o conjunto e para cada integrante individualmente.

As ações de educação baseadas na construção coletiva do conhecimento devem congrega o uso do *design thinking*, por intermédio do qual desafios são lançados e sintetizados pelo grupo mediante a interpretação do problema e a elaboração de perguntas com ele relacionadas. Na sequência, vem a fase de ideação de soluções, em que os participantes lançam suas diferentes ideias (*brainstorming*), que posteriormente serão experimentadas. Por meio desse processo de aplicação das ideias que se promoverá a evolução do aprendizado construído.

O *design thinking*, ainda pouco utilizado na Administração Pública, é fundamental para o processo de diagnóstico da realidade municipal, de construção da base estratégica dos planos plurianuais e para o processo de monitoramento dos planos. Como modo de disseminação dessa metodologia, na realização de uma capacitação sobre planos plurianuais, o Tribunal de Contas deve utilizá-la com os alunos.

É importante salientar que as tecnologias existentes permitem o uso de metodologias ativas na modalidade de ensino a distância. Para tanto, basta conhecer e desenvolver a aplicação dos diferentes métodos de aprendizagem centrada no aluno, fazendo uso das plataformas e meios de comunicação disponíveis.

Essas mudanças no desenvolvimento de ações educacionais, em especial aquelas relacionadas à temática do planejamento governamental, que exige a realização de diagnósticos e de oficinas entre diferentes setores da administração, irão qualificar a prestação de serviços do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul. Por meio dessa nova forma de diálogo com os jurisdicionados, o TCE-RS conhecerá



## **INOVAÇÃO E TECNOLOGIAS NA EDUCAÇÃO**

melhor as realidades vivenciadas e poderá melhor contribuir para aprimorar o planejamento.



## REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Josélia; GARSON, Sol; VAINER, Ari. **Plano Plurianual: o passo a passo da elaboração do PPA para municípios: manual de elaboração**. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2001. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/2594>. Acesso em: 7 mar. 2020.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 23 set. 2020.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 1996. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9394.htm). Acesso em: 13 out. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2014. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm). Acesso em: 18 set. 2020.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: 18 set. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. **Documento Final da Conferência Nacional da Educação**. Brasília: Ministério da Educação, 2010. Disponível em: [http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/pdf/documentos/documento\\_final\\_sl.pdf](http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/pdf/documentos/documento_final_sl.pdf). Acesso em 19 out. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. **Planejando a Próxima Década: conhecendo as 20 metas do Plano Nacional de Educação**. Brasília: Ministério da Educação, 2014. Disponível em: [http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne\\_conhecendo\\_20\\_metas.pdf](http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_conhecendo_20_metas.pdf). Acesso em: 18 set. 2020.

CARPES, Dulce Mara Langhinotti. Considerações sobre o Plano Nacional de Educação: PNE 2014-2024. *In*: Reunião Científica Regional da ANPED, 11, 2016, Curitiba. **Anais** [...]. Curitiba: UFPR, 2016. Disponível em: [http://www.anpedsul2016.ufpr.br/portal/wp-content/uploads/2015/11/eixo4\\_DULCE-MARA-LANGHINOTTI-CARPES.pdf](http://www.anpedsul2016.ufpr.br/portal/wp-content/uploads/2015/11/eixo4_DULCE-MARA-LANGHINOTTI-CARPES.pdf). Acesso em: 17 set. 2020.

CEGOV. **Curso de Capacitação EaD em Planejamento Estratégico Municipal e Desenvolvimento Territorial**. Módulo 1: Planejamento. Porto Alegre: UFRGS,



2013. Disponível em:

<https://bibliotecadigital.seplan.planejamento.gov.br/handle/iditem/489>. Acesso em: 18 set. 2020.

CHIEZA, Rosa Angela; DEMARCO, Diogo Joel. **Pesquisa de Desenvolvimento de Metodologia de Avaliação do Alinhamento do PPA Municipal e Aplicação do Caso Sul-Riograndense**: relatório de pesquisa. Porto Alegre: UFRGS, 2015. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/147261>. Acesso em: 18 set. 2020.

DEMARCO, Diogo Joel; COSTA, Pedro de Almeida; ANHAIA, Bruna Cruz de; SILVA, Janaína Ruviano da. **Um Balanço do Projeto de Capacitação EaD em Planejamento Estratégico Municipal e Desenvolvimento Territorial**. Porto Alegre: UFRGS, 2015. Disponível em:

<https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/131144/000980821.pdf?sequence=1>. Acesso em 19 out. 2020.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Elaboração de Planos Plurianuais Municipais (PPAs) – 2018-2021**. Porto Alegre: Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2017. Disponível em: <https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201708/14153345-ebook-completo.pdf>. Acesso em: 7 mar. 2020.

INSTITUTO EDUCADIGITAL. **Design Thinking para Educadores**. [S. l., 2020]. Disponível em: <https://www.dtparaeducadores.org.br/site/>. Acesso em: 18 set. 2020.

PAULO, Luiz Fernando Arantes. **Plano Plurianual**: teoria, prática e desafios para a sua efetividade. 22. ed. Curitiba: Juruá, 2016.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Radiografia da Educação Infantil 2016-2017**. Porto Alegre: TCE-RS, 2017. Disponível em: [https://portal.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/publicacoes/estudos/estudos\\_pesquisas/radiografia\\_educacao\\_infantil\\_2016\\_2017](https://portal.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/publicacoes/estudos/estudos_pesquisas/radiografia_educacao_infantil_2016_2017). Acesso em: 18 set. 2020.

VUOLO, Cassyra L. Plano plurianual e a audiência pública: planejando sob um novo olhar. **Interesse Público**, Belo Horizonte, n. 107, p. 133-149, jan./fev. 2018.

## ANEXO

Pesquisa aplicada aos municípios selecionados.

1) Para a realização do Plano Plurianual 2018-2021 foram realizadas oficinas envolvendo o órgão central e órgãos setoriais com responsabilidade pela elaboração do PPA na Prefeitura?

(     ) Sim     Quantas?                   (     ) Não

2) Foram realizadas audiências públicas durante o processo de elaboração do Plano Plurianual 2018-2021?

(     ) Sim.           Quantas?     (     ) Não

3) Foi elaborado um diagnóstico da situação da educação no município antes da elaboração do Plano Plurianual 2018-2021?

(     ) Sim                                   (     ) Não

4) Os programas previstos no Plano Plurianual 2018-2021 para a área da educação têm sido objeto de monitoramento?

(     ) Sim   Com que frequência?           (     ) Não

Com vistas a uma capacitação para o processo de elaboração dos Planos Plurianuais municipais, a pesquisa aplicada contempla os seguintes questionamentos:

5) Considera pertinente a realização de capacitação para a elaboração do próximo Plano Plurianual municipal?

(     ) Sim                                   (     ) Não

6) Que aspectos gostaria que fosse abordado em uma capacitação para elaboração do Plano Plurianual (marcar todas que considera pertinentes):

- (  ) Metodologias de planejamento estratégico aplicáveis aos municípios
- (  ) Definição e objetivos do PPA e legislação que o orienta
- (  ) Elaboração do diagnóstico da situação do município e construção da base estratégica do PPA
- (  ) Elaboração dos programas do PPA
- (  ) Seleção de indicadores para o PPA
- (  ) Monitoramento e avaliação do PPA

7) Quais os métodos gostaria que fossem utilizados na realização de capacitação sobre Plano Plurianual (marcar todas que considera pertinentes):

- (  ) Disponibilização de materiais escritos
- (  ) Vídeos expositivos
- (  ) Apresentação de modelos de planos plurianuais
- (  ) Criação de fóruns de debates entre os participantes, mediante tutoria
- (  ) Trocas de materiais e de experiências entre os participantes

Observações: Inserir aqui as observações que considerarem pertinentes a respeito da temática da elaboração, monitoramento e avaliação do Plano Plurianual e/ou relativas a uma capacitação sobre a matéria.