

ANÁLISE COMPARATIVA DAS DESPESAS DOS PPA'S DO MUNICÍPIO DE TABATINGA-AM ENTRE 2014 a 2021.

Alcemir Soares da Silva

Universidade Aberta do Brasil. Rua Santos Dumont, Vila Verde *

(alcemir.soares@ifam.edu.br)

Paula Fernandes Furbino Bretas

Instituto Federal de Brasília / SQN 410, Bloco H, ap 301 – Asa Norte, Brasília/DF. CEP 70865-080

(paula.bretas@ifb.edu.br)

Resumo

O Plano Plurianual é uma ferramenta de planejamento importante para o gestor público, uma vez que possibilita a alocação de recursos de maneira mais eficiente. Um aspecto importante do PPA é auxiliar o gestor ao longo de quatro anos de governo. Este artigo tem por objetivo analisar comparativamente as despesas do PPA de 2014/2017 e de 2018/2021 do município de Tabatinga-AM. A escolha de analisar os PPA's do Município de Tabatinga deu-se devido sua importância na Microrregião do Alto Solimões. Para atender ao objetivo proposto, esta pesquisa se classifica como pesquisa documental e descritiva, pois se valeu de dados secundários como instrumentos. Essa investigação estruturou-se a partir da análise das despesas do Plano Plurianual 2014-2017 e 2018-2021, comparando despesas nas áreas de atuação identificadas pelos mega objetivos.

Palavras-Chave: Plano Plurianual, Planejamento, Despesas

Abstract

The MultiYear Plan is an important planning tool for public management, since it enables a more efficient allocation of resources. An important role of the PPA is the manager over the course of four years of government. The purpose of this article is to compare the expenditures of the 2014/2017 and 2018/2021 PPAs in the municipality of Tabatinga-AM. The choice of one of the PPA's of the Municipality of Tabatinga was due to its importance in the Alto Solimões Microregion. In order to respond to the proposed objective, this research is classified as a documentary and descriptive research, since the data are classified as instruments. This is a structured definition of analysis of the 2014-2017 and 2018-2021 funds plan, comparing the areas of right of action by the main objectives

Key-words: Pluriannual Plan, Planning, Expenses

INTRODUÇÃO

O surgimento do Plano Plurianual vem com advento da Constituição Federal de 1988, trazendo em seu Artigo 165, do Título VI, que trata da Tributação e do Orçamento Público (BRASIL, 1988). Segundo o referido artigo, as leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão o plano plurianual (PPA); as diretrizes Orçamentárias; os orçamentos anuais (BRASIL, 1988). Mais adiante em seu inciso 1, diz que o PPA deve estabelecer: as diretrizes, objetivos e metas de forma regionalizada para o período de quatro anos, incluindo o primeiro ano do mandato seguinte.

O plano plurianual auxilia o gestor na sua caminhada, pois possibilita que se estabeleçam diretrizes, metas e objetivos a serem seguidos ao longo de quatro anos, tendo vigência no segundo ano de mandato do chefe do executivo, vigorando um ano após o fim do mandato anterior. É instituído por Lei Complementar aprovado pelo poder legislativo (Estado ou Município). Esse plano obriga os gestores a se planejarem no médio prazo, planejando todas as suas ações, suas despesas e receitas, ou seja, facilita o alcance dos objetivos propostos com eficiência e eficácia na condução dos resultados esperados.

Segundo Sanchez (2003) citado por *Pagliarussi, Nossa e Lopes (2005,p.30)*:

O PPA constitui-se no instrumento de planejamento de médio prazo, e foi criado com o objetivo de assegurar existência e continuidade das ações do governo, ou seja, constitui o plano de governo propriamente dito, e tem vigência entre o segundo ano de um governo e o primeiro ano do governo seguinte

A partir da década de 1990 foi implementada uma nova gestão pública, voltada para gestão de resultados, primeira a normatizar a elaboração e execução do PPA em nível nacional foi o Decreto N. 2.829, de 29 de outubro de 1988, assinado pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso, segundo o qual ficou decidido que a partir do ano de 2000, toda ação do governo seria orientada por meio de programas direcionados dentro do PPA, tendo como resultados o estabelecimento de novos conceitos do planejamento federal (SEPLAGG, 2017).

Conforme entrevista intitulada Planos Plurianuais: desafios da gestão voltada para resultados dada a Salgado (2009,pag.206), Cunha e Mello explica que:

A gestão voltada para resultados tem como elemento integrador o programa. Este programa é o elemento integrador do PPA (Plano Plurianual), com a LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e a LOA (Lei Orçamentária Anual). Então, tudo decorre em termo de legislação orçamentária e de planejamento. O programa tem como base o PPA, que é uma gestão voltada para resultados, onde foi possível ter transparência em nível de gestão pública, porque se você aglutina as ações em forma de programas, a transparência é muito maior.

No nível municipal, o PPA, desde o ano de 2000, faz parte da gestão governamental e o município de Tabatinga – AM não é uma exceção. Importante ressaltar que, no estado do Amazonas, somente a partir do ano de 2004, iniciou-se uma preocupação maior no planejamento governamental não só do Estado mais principalmente dos municípios que o compõem, por meio de Manuais de Orientações para a Elaboração dos PPA's municipais. Segundo Procopiuck et al (2007, pag. 401):

O período 2000- 2003, trouxe uma completa modificação de natureza estrutural. O plano passou a ser organizado por programas direcionados à solução de problemas específicos, com objetivos claros e indicadores de performance. Cada programa passou a ser constituído por um portfólio de ações orçamentárias com metas e valores estabelecidos para o

quadriênio a que se referia. A estrutura dos orçamentos anuais também passou a obedecer ao mesmo formato do PPA, evidenciando, enfim, a integração do planejamento com o orçamento.

Em 2015, a Secretaria de Estado de Planejamento, Desenvolvimento, Ciência, Tecnologia e Inovação - SEPLAN realizou uma consulta pública no município de Tabatinga-AM, no auditório do Centro de Estudos Superiores de Tabatinga/CESTB, com o objetivo de explicar e sanar eventuais dúvidas acerca da elaboração e da importância de consultar a população. Disponível em: www.PortalTabatinga.com.br/. Acesso em: 19.abr.2019.

O projeto de Lei do Plano Plurianual – PPA constitui –se como iniciativa do chefe do poder executivo, no caso dos municípios o prefeito, que encaminha à câmara dos vereadores até 31 de agosto do primeiro ano de seu mandato, sendo devolvido para sanção até o dia 22 de dezembro, sendo válido a partir do ano subsequente até o final do primeiro ano do governo seguinte.(Bezerra Filho.2008. Pag. 21)

O PPA veio fortalecer o planejamento governamental, dando mais transparência e publicidade às ações e objetivos propostos de forma regionalizada, concretizando as soluções pensadas ao longo do mandato. Contudo Bastos; Martins, (1991) citado por Procopiuck et al (2007, pag. 403) refere-se que:

Em síntese, no contexto das finanças públicas a elaboração do PPA se configura um processo de imposição de metas de planejamento, que permite à sociedade dimensionar suas pretensões e seu perfil econômico, integrando-os nas projeções governamentais ou adotando critério próprio para desenvolvimento de suas atividades de acordo com realidades locais

Diante da importância do PPA para o planejamento governamental e para a avaliação pela sociedade das políticas públicas efetivadas, o objetivo geral neste trabalho foi analisar comparativamente as despesas do PPA de 2014/2017 e de 2018/2021 do município de Tabatinga-AM. Como objetivos específicos, buscou-se descrever os cenários macroeconômicos, identificar os mega-objetivos, as ações e as áreas de atuação correspondentes e analisar as despesas considerando a previsão de alocação de recursos nas diversas áreas de atuação do governo municipal.

Justifica-se a escolha do município de Tabatinga, pois o mesmo possui menos de 40 anos de emancipação, ou seja, a gestão do município é relativamente jovem, mas possuindo um papel gigantesco na região do alto Solimões, devido ao seu grande potencial econômico, proporcionado pela produção agrícola, pela pesca e comercialização de peixes lisos, além do comércio e serviços, atraindo mão de obra de outros municípios da região.

O artigo encontra-se organizado da seguinte forma: apresenta-se o método ou formalismo que serve como o alicerce da pesquisa, demonstrando o caminho percorrido; logo em seguida, faz-se uma breve caracterização do município de Tabatinga e, depois, seguem os resultados e sua discussão com a análise proposta dos PPA's 2014-2017 e 2018-2021, comparando-se as despesas, descrevendo-se os cenários macroeconômicos, identificando-se os mega objetivos e demonstrando-se a previsão de alocação de recursos nas áreas de atuação identificadas; por fim, as considerações finais são tecidas.

1. MÉTODO OU FORMALISMO

Os resultados deste trabalho foram obtidos por meio de pesquisa descritiva, na qual se comparou as despesas dos planos plurianuais de 2014-2017 e 2018-2021. Segundo Gil (2002, p. 42)

“as pesquisas descritivas têm como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou, então, o estabelecimento de relações entre variáveis”.

Foram utilizados como fontes de pesquisa: a pesquisa bibliográfica e a pesquisa documental, a partir de dados disponibilizados no Portal da Transparência de Tabatinga e de órgãos governamentais, como a SEPLAN. Conforme Gil (2002, p. 44), “a pesquisa bibliográfica é desenvolvida com base em material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos”. Já a pesquisa documental “assemelha-se muito à pesquisa bibliográfica. A diferença essencial entre ambas está na natureza das fontes”.

Para análise dos dados, foi criado pelos autores um esquema para estruturação dos dados obtidos na internet. Esse esquema levou em consideração as áreas de atuação, as rubricas de despesas, os tipos de despesas e os valores previstos.

2. BREVE CARACTERIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE TABATINGA

O município de Tabatinga iniciou-se na foz do Rio Solimões, no princípio era uma aldeia fundada por jesuítas, derivada do povoado de São Francisco de Xavier de Tabatinga, esse povoado foi fundado em 1776 por Fernando da Costa Ataíde, Costa Ataíde naquele ano estabeleceu um posto de guarda de fronteira entre mais ao sul com Peru e Colômbia. O nome Tabatinga origina-se do Tupi e significa “barro branco” de muita viscosidade, encontrado no fundo dos rios, no Tupi Guarani quer dizer “ casa pequena”. Está localizado à margem esquerda do Rio Solimões, na Mesorregião Sudoeste do Amazonas e Microrregião do Alto Solimões, sua área territorial corresponde 3.225 Km, representando 0,2053 % do Estado, distante 1.105 Km da capital em linha reta e a 1.607 Km por via fluvial. (SEPLAN, 2010).

Conforme dados da Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento Econômico – SEPLAN (2010,pag. 4 e 5) :

Toda a região onde se localiza o município é coberta por florestas (altas, baixas e pouco densas) e, hidrograficamente, pertence à bacia do rio Amazonas, sendo banhada pelos rios Solimões, Içá, Japurá e vários de seus afluentes. O clima predominante do município é o equatorial quente e úmido tropical, com variações de temperaturas máximas de 32°C e mínima de 25°C. O município localiza-se a 60 metros acima do nível do mar. Tabatinga limita-se com os municípios de Santo Antônio do Içá, São Paulo de Olivença, Benjamin Constant e Atalaia do Norte e da cidade de Letícia na Colômbia. As informações populacionais foram baseadas nos censos demográficos realizados pelo IBGE, nos anos de 1970, 1980, 1991 e 2000 e estimativa para o ano de 2009. Em 2001, a população do município constituía-se de 38.912 habitantes. O crescimento da população nos anos de 2002 e 2003 foi de 2,83 % e 2,44%, respectivamente, em relação aos anos imediatamente anteriores. No ano de 2003, a população era composta por 40.998 habitantes, apresentando um crescimento de 2,44%. Em 2004, 2005 e 2006, o crescimento populacional atingiu, respectivamente, 4,03%, 3,10% e de 2,53%, em relação aos anos imediatamente anteriores. Já em 2007, representou 0,47 %, sendo o menor dos últimos 10anos, totalizando 45.299 habitantes. Acompanhando o reduzido crescimento de 2007, o ano de 2008, apresentou crescimento de 3,87%, contabilizando um total de 47.051 habitantes no município. Em 2009, segundo dados estimados pelo IBGE, a população do município foi de 47.948 habitantes, representando crescimento de 1,91%, em relação ao ano de 2008.

3. RESULTADOS E DISCUSSÕES

1 Apresentação e análise dos cenários macroeconômicos dos PPA's 2014-2017 e 2018-2021

O Plano Plurianual foi criado através de Lei como parte integrante das políticas públicas, visando gerenciar os recursos públicos, traçando os objetivos durante os quatro anos de governo. A partir do PPA federal de 1996-1999, inseriu-se o método de gerenciamento mais eficiente, o qual gera um acompanhamento nas ações planejadas por meio de indicadores e custos. As ações planejadas são voltadas principalmente para a solução de problemas e atendimento aos anseios da

sociedade, visando o médio prazo. Quando não se estabelece objetivos e metas específicas ao trato das prioridades regionais para cada período de mandato, torna-se imensuráveis a efetividade das ações, ou seja, o orçamento e o planejamento não são efetivados gerando assim a ineficiência no trato com a gestão pública. Diante do exposto, o governo explica que o PPA

1) permite à sociedade confirmar que o governo está cumprindo os compromissos firmados na eleição; 2) serve para o governo declarar e organizar sua atuação, a fim de entregar o produto certo, no local certo, na hora certa; e 3) indica aos Ministérios determinadas necessidades de ajustes ou alterações na condução das políticas públicas para o alcance dos objetivos inicialmente propostos (BRASIL, 2019).

Ademais, tendo em vista a importância deste instrumento de planejamento, buscou-se analisar as semelhanças e diferenças entre os cenários macroeconômicos, mega objetivos expressos nos dois PPA's e as despesas com manutenção e investimento nas diferentes áreas de atuação.

O instrumento normativo que materializa o planejamento por meio de programas e ações de forma regionalizada é o PPA. A partir desse Plano Plurianual é que se define as metas e prioridades, que constaram na LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) a cada exercício, servindo de norte para elaboração da LOA (Lei Orçamentária Anual). As ações do governo municipal serão orientadas através do PPA, composto por um conjunto de programas estratégicos para o desenvolvimento do município.

Assim temos segundo Resende e Castor (2005) citado por *Pagliarussi, Nossa e Lopes (2005, p.32)* “Os objetivos, estratégias e ações municipais compõem as linhas de integração do planejamento estratégico municipal com o planejamento plurianual municipal e o plano diretor municipal”.

Buscando compreender melhor Procopiuck et al (2007, pag. 403) explica que:

Em tese, esses três instrumentos orçamentários integram-se de forma harmoniosa, cabendo a LOA respeitar a LDO, e, ambas, atentarem para o PPA. Na relação entre essas três peças, cabe à LDO o estabelecimento das bases necessárias à alocação dos recursos no orçamento anual, de forma a garantir a realização das metas e objetivos contemplados no PPA. Desta forma, a LDO constitui o elo entre o PPA e a LOA, compatibilizando as diretrizes do PPA à estimativa das disponibilidades financeiras para determinado exercício financeiro.

O PPA de 2014-2017 e o de 2018-2021 apresenta o mesmo cenário macroeconômico que constitui-se como prisma para o desenvolvimento sustentável. Nesta perspectiva, gera-se nos dois cenários um grande desafio que é preservar o ecossistema do município paralelamente com o desenvolvimento econômico. Cita-se em ambos os cenários a desigualdade entre a Capital do Amazonas e os municípios do interior, em virtude de políticas públicas adotadas, tais como, a implementação da Zona Franca de Manaus, permitindo um acentuado crescimento e desenvolvimento econômico, Manaus tornando-se como um dos principais polos industriais do Brasil, ocasionando com isso migração da população do interior para este grande centro urbano (Fonte: Lei Nº 038, de 11 de Dezembro de 2013).

Em resposta a esse desafio, o governo estadual vem implementando políticas públicas para os demais municípios do interior através do Programa Zona Franca Verde, ao qual busca o desenvolvimento dos municípios, através da implementação de novas tecnologias que agreguem valor aos produtos e da disponibilização de linhas de financiamento, sem abrir mão da utilização dos recursos naturais de uma maneira ecologicamente sustentável, buscando, além da

desconcentração de renda, a inclusão social de seus cidadãos, oferecendo lhes maiores oportunidades de trabalho, emprego e renda, oportunizando um maior consumo de bens (Fonte: Lei Nº 038, de 11 de Dezembro de 2013)

Contudo, no PPA de 2018-2021 há um detalhamento maior de fatores econômicos e expectativas, como crescimento do setor agropecuário e do aumento de arranjos produtivos bem como as políticas públicas de fomento à atividade rural no Estado no que diz respeito à regularização fundiária, titulação das terras, fortalecimento da assistência técnica para o produtor rural e também maiores investimentos em infraestrutura, por exemplo, energia elétrica no interior e recuperação de ramais, vicinais e estradas para que os empreendimentos do agronegócio possam florescer cada vez mais (Fonte: Lei nº 805/2017 de 21/ dez/2017)

2 Matrizes dos PPA's 2014-2017 e 2018-2021 de Tabatinga-AM

Comparando-se as matrizes dos PPA's de 2014-2017 e 2018-2021, percebe-se que elas são idênticas, configurando - se de forma generalizada os Megs Objetivos. Em ambas, não é possível verificar uma forma tangível de mensuração dos indicadores sócioeconômicos, o que pode ser considerado como uma limitação dos PPA's, pois os indicadores servem como norte ao gestor que permitem a mensuração dos recursos aplicados aos programas de governo, ocasionando um mau direcionamento de recursos.

A presente matriz está estruturada em itens os quais serviram para a mensuração dos dados obtidos nos PPA's. Assim temos: mega objetivo, ações e área de atuação. Os Mega objetivo servem como grandes orientadores da elaboração e seleção de programas governamentais do município (Fonte: Lei nº 805/2017 de 21/ dez/2017). As Ações são um conjunto de operações das quais resultam bens ou serviços que concorrem para atender aos objetivos de um programa, classificando-se em: Projeto e atividade (Fonte: Lei nº 805/2017 de 21/ dez/2017) e por último temos área de atuação identificada que engloba os dois itens anteriores.

Mega Objetivo	Ações (desafios)	Área de atuação identificada
1 Desenvolvimento Econômico e Sustentável para o Município	-Dotar o Município da infra-estrutura necessária (transporte, energia, comunicações) para suprir as necessidades da produção e consumo, assegurada a sustentabilidade ambiental.	Infraestrutura
	-Incentivar a formação de arranjos produtivos com vistas à geração de emprego e renda para a população do Município.	Emprego e Renda
	-Criar condições para o aproveitamento do potencial turístico-ecológico e cultural do Município, visando proporcionar oportunidades de emprego e renda a população.	Turismo e Cultura
	-Melhorar a qualidade, universalizar e humanizar o atendimento em Saúde	Saúde
2 Cidadania e	-Reduzir o déficit habitacional e melhorar as condições de saneamento básico no Município.	Habitação e Saneamento Básico

Inclusão Social	-Democratizar o ensino.	Educação
	-Reduzir a vulnerabilidade de crianças, adolescentes e jovens em relação ao crime, à marginalização e à prostituição	Inclusão Social

Tabela 1: Matriz do PPA 2014-2017 e 2018-2021 de Tabatinga-AM

Fonte: elaborada pelos autores

Dentro das áreas de atuação identificadas a infraestrutura do Município de Tabatinga encontra-se em expansão através de investimentos por meio do programa Morar Melhor constante nos PPA's analisados, os recursos investido dizem respeito a construção e pavimentação de ruas e avenidas, como também construção de meio fio, calçadas e sarjetas e manutenção dos serviços e programas já existentes os quais são indispensáveis a uma cidade ou sociedade, como os serviços de abastecimento e distribuição de água, gás, energia elétrica, rede telefônica, serviços básicos de saneamento, transporte público e outros. Os investimentos e manutenção na infraestrutura são fundamentais pois contribuem para o fortalecimento do sistema produtivo, para o desenvolvimento dos arranjos produtivos elencados no Mega objetivo 1 e no bem estar dos munícipes. A infraestrutura é vista como quesito efetivo para desenvolvimento econômico, em Tabatinga a rede de infraestrutura presente é razoável, contando com os serviços de energia elétrica, rede de telefonia, abastecimento e distribuição de água – está atende parte da população.

O emprego e a Renda vêm aumentando gradativamente ao longo dos anos conforme constam nos Censos já realizados, dentre os setores que mais se destacam temos comércio, serviço e setor agropecuário, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE o salário médio mensal dos trabalhadores formais é de 1,6 e 48% da população recebe ½ salário mínimo mensal.

O turismo é fomentando por Tabatinga ser uma região de fronteira, há um grande fluxo fronteiriço entre Tabatinga, Peru e Colômbia. Esse fluxo é composto pelos estrangeiros provenientes dos países limítrofes bem como os nacionais vindos de Benjamim Constant e Atalaia do Norte (SUFRAMA, 2014). Em média, 10.000 (dez mil) turistas visitam Tabatinga por ano. Com procedência de 15% de brasileiros, 40% de visitantes da Colômbia e outros 45% divididos entre visitantes do Peru, Estados Unidos e Europa, os quais ingressam pelo porto fluvial, aeroportos de Tabatinga e de Letícia (Colômbia), gerando um turismo de fronteira (SEPLAN, 2010)

A cultura do município sofre grande influência da Colômbia e Peru, assim a gastronomia é diversificada com comidas típicas de países vizinhos como o cebiche, a arepa. Na fronteira há os mais variados ritmos e gêneros de música (vallenato, cumbia, reggaeton, bachata, pagode, forró, dance, mpb e música eletrônica), além da influência da cultura indígena própria da região. O Festival da Confraternidade (Brasil-Colômbia-Peru); e o Festival das Tribos do Alto Solimões – FESTISOL são os mais conhecidos na região (Fonte: Lei Nº 038, de 11 de Dezembro de 2013).

O município de Tabatinga vem melhorando seu índices de saúde, mortalidade infantil (mortalidade de crianças com menos de um ano de idade) no município passou de 36,0 óbitos por mil nascidos vivos, em 2000, para 22,3 óbitos por mil nascidos vivos, em 2010. Em 1991, a taxa era de 43,2. Já na UF, a taxa era de 17,0, em 2010, de 38,0, em 2000 e 50,4, em 1991. Entre 2000 e 2010, a taxa de mortalidade infantil no país caiu de 30,6 óbitos por mil nascidos vivos para 16,7 óbitos por mil nascidos vivos. Em 1991, essa taxa era de 44,7 óbitos por mil nascidos vivos (PPA 2017-2021). Outro fato importante é o acesso ao serviço de saúde Tabatinga conta hoje um hospital militar, uma maternidade e mais de nove Unidades Básicas de Saúde.

No município, a proporção de crianças de 5 a 6 anos na escola é de 78,41%, em 2010. No mesmo ano, a proporção de crianças de 11 a 13 anos frequentando os anos finais do ensino fundamental é de 72,19%; a proporção de jovens de 15 a 17 anos com ensino fundamental completo é de 32,06%; e a proporção de jovens de 18 a 20 anos com ensino médio completo é de 24,64%. Entre 1991 e 2010, essas proporções aumentaram, respectivamente, em 62,98 pontos percentuais, 57,71 pontos percentuais, 28,96 pontos percentuais e 20,82 pontos (PPA 2017-2021). O município conta em sua sede com uma creche, 05 escolas municipais que atendem ao ensino fundamental, e 05 escolas estaduais.

Segundo dados do IBGE nos indicadores de habitação e saneamento básico, a porcentagem da população em domicílios com água encanada em 1991 era de 10,54 passando para 73,56 em 2010. Quanto à porcentagem da população com domicílios com energia elétrica em 1991 era 76,97, em 2000 de 81,71, e em 2010 de 92,41. O serviço de coleta de lixo para a população urbana passou de 29,44 em 1991 para 92,08 em 2010.

Os programas de assistência social contemplam também a inclusão social. No município, a assistência social de recursos do Fundo Nacional de Assistência Social se dá através do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), um programa que atua em conjunto com a comunidade buscando compreender quais são os principais problemas que afetam suas vidas no dia a dia, para que juntos desenvolvam projetos para a melhoria da vida social. No CRAS também é oferecido o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF).

3 Previsão de alocação recursos dos PPA's 2014-2017 e 2018-2021

Os recursos do PPA's 2014-2017 e 2018-2021, de acordo com os mega objetivos, foram alocados em áreas de atuação para atender os desafios encontrados. Nas tabelas abaixo foram identificadas as áreas de atuação, a rubrica - a finalidade do recurso; o tipo de despesa - investimento ou manutenção de atividades. Também é exposto o valor previsto para cada despesa.

Área de atuação	Rubrica	Tipo de despesa	Valor previsto	% sobre o total de despesas
Infraestrutura	Construção e Pavimentação de ruas e Avenidas na zona Urbana	Investimento	2.435.988,00	2%
	Construção de Meio Fio Calçadas e Sarjetas	Investimento	874.923,00	
	Secretaria de infraestrutura e política urbana	Manutenção	1.332.569,00	
Cultura	Secretaria municipal da cultura	Manutenção	1.096.4206,00	4%
	Apoio às atividades de Cultura e Lazer	Manutenção	174.984,00	
Turismo	Secretaria municipal de turismo	Manutenção	1.854.706,0	0,43
	Turismo Sustentável	Investimento	74.000,00	
Saúde	Secretaria Municipal de Saúde	Manutenção	4.435.859,00	14%
	Programa Atenção básica	Manutenção	1.049.907,00	
	Programas de Saúde - assistência	Manutenção	765.557,00	
	Programas Saúde - vigilância em Saúde	Manutenção	314.970,00	
	Vigilância em Saúde - Prog req	Manutenção	437.460,00	
	Atendimento UBS - zona urbana e rural	Manutenção	3.156.248,00	
	Manutenção da Secretaria de Saúde	Manutenção	8.120.356,00	
	FUNDO MUNICIPAL DE SAUDE	Manutenção	17.220.246,00	
Saneamento Básico	Dragagem de Igarapés e Saneamento Básico	Investimento	218.730,00	0,02
Educação	Educação e Cultura	Manutenção	3.662.000,00	76%
	Aquisição de Transporte Escolar	Investimento	489.000,00	
	Construção, Conclusão, Reforma e Equipamentos de Escolas Municipais	Investimento	5.660.000,00	

	Manutenção do FUNDEB	Manutenção	131.491.848,00	
	Manutenção Da Secretaria De Educação	Manutenção	47.949.556,00	
	Manutenção De Creches	Manutenção	1.970.544,00	
	Manutenção Do Programa De Alimentação Escolar	Manutenção	6.780.654,80	
Habitação	Construção de Casas Populares	Investimento	437.461,00	0,55%
	Programa Habitação Ministério das Cidades	Investimento	1.500.00,00	
Inclusão Social	Manutenção Serviço De Proteção Social Especial - PFMC	Manutenção	470.400,00	3%
	Manutenção Do Programa Bolsa Família IGDBF	Manutenção	R\$ 910.000,00	
	Convenio FNAS - CRAS	Investimento	R\$ 525.000,00	
	Manutenção Do PAIF - PBV	Manutenção	R\$ 342.400,00	
	Manutenção Do SCFV	Manutenção	1.512.000,00	
	Manutenção Do BPC Na Escola	Manutenção	R\$ 297.600,00	
	Manutenção Do ACESSUAS	Manutenção	R\$ 259.200,00	
	Manutenção Do Programa De Medidas Socio Educativo	Manutenção	R\$ 672.000,00	
	Programa Material Permanente	Manutenção	R\$ 880.000,00	
	Manutenção Do Atendimento Ao Idoso	Manutenção	R\$ 931.584,00	
	Serviço De Atendimento A Pessoa Deficiente	Manutenção	R\$ 376.684,00	
	Manutenção Do Serviço Para Benefícios	Manutenção	R\$ 1.200.000,00	
TOTAL DE DESPESAS			260.248.640,80	100%

Tabela 2: Previsão de alocação de recursos do PPA 2014-2017 de Tabatinga-AM
Fonte: elaborada pelos autores

Área de atuação	Rubrica	Tipo de despesa	Valor previsto	% sobre o total de despesas
	Manutenção da Secretaria Municipal de Infraestrutura	Manutenção	439.232,00	8%
	Abertura, Drenagem e Pavimentação e Restauração de Ruas e Avenidas	Investimento	2.542.917,00	

Infraestrutura	Ampliação e Manutenção de Rede de Distribuição de Iluminação Pública	Manutenção	4.484.782,00	
	Construção de Meio Fio, Calçada e Sarjeta	Investimento	1.618.220,00	
	Realização de Obras de Infraestrutura para o Município	Investimento	2.542.917,00	
	Recuperação de Ruas e Avenidas	Manutenção	7.620.495,00	
	Reforma e Conservação de Prédios e Logradouros Públicos	Manutenção	5.085.835,00	
	Revitalização da Orla do Município	Manutenção	231.174,00	
Cultura	Encargos com Apoio a Cultura Artística no Município de Tabatinga	Manutenção	577.936,00	0,67%
	Manutenção da Secretaria Municipal de Cultura	Manutenção	231.174,00	
	Encargos com Atividades de Cultura e Lazer	Manutenção	1.387.046,00	
Turismo	Manutenção da Secretaria Municipal de Turismo	Manutenção	309.773,00	0,17%
	Encargos com Incentivo ao Desenvolvimento do Turismo	Manutenção	208.057,00	
Saúde	Construção e/ou Ampliação e Aquisição de Equipamentos para Unidades de Saúde no Município	Investimento	369.879,00	19%
	Encargos com Assistência à Saúde de Carentes	Manutenção	1.525.751,00	
	Manutenção do Programa de Assistência Farmacêutica	Manutenção	924.698,00	
	Manutenção do Programa de Atenção Básica a Saúde	Manutenção	35.052.184,00	
	Manutenção do Programa de Média e Alta Complexidade - MAC	Manutenção	13.900.696,00	
	Manutenção do Programa de Vigilância em Saúde	Manutenção	5.662.106,00	
	Reforma e Conservação de Unidades de Saúde	Investimento	924.698,00	
	Encargos com Conselho Municipal de Saúde	Manutenção	106.340,00	
Saneamento Básico	Dragagem de Igarapés e Saneamento Básico	Investimento	231.174,00	0,08%
Educação	Construção e/ou Ampliação e Aquisição de Equipamentos para Unidades Educacionais de Educação Infantil	Investimento	508.583,00	68%
	Manutenção e Funcionamento da Educação Infantil	Manutenção	20.321.072,00	
	Reforma e Conservação de Unidades Educacionais do Ensino Infantil	Manutenção	1.248.341,00	

	Manutenção do Programa de Alimentação Escolar da Creche	Manutenção	235.844,00	
	Manutenção do Programa de Alimentação Escolar da Educação Especial	Manutenção	59.301,00	
	Manutenção do Programa de Alimentação Escolar da Pré Escola	Manutenção	914.341,00	
	Manutenção do Programa de Alimentação Escolar do Ensino Fundamental	Manutenção	1.928.253,00	
	Manutenção do Programa de Alimentação Escolar dos Jovens e Adultos - EJA	Manutenção	225.182,00	
	Manutenção do Programa de Alimentação Escolar Indígena	Manutenção	3.228.598,00	
	Manutenção do Programa de Transporte Escolar do Ensino Fundamental	Manutenção	6.620.167,00	
	Manutenção do Programa de Transporte Escolar do Ensino Infantil	Manutenção	323.644,00	
	Encargos com Conselho Municipal de Educação	Manutenção	78.599,00	
	Manutenção da Secretaria Municipal de Educação	Manutenção	587.183,00	
	Manutenção da Rede do Ensino Fundamental	Manutenção	166.386.708,00	
Habitação	Construção de Casas Populares	Investimento	231.174,00	0,08%
Inclusão Social	Encargos com Piso de Proteção Social Especial de Alta Complexidade	Manutenção	543.260,00	4%
	Encargos com a Gestão do Programa Bolsa Família	Manutenção	1.515.001,00	
	Encargos com Benefícios Eventuais	Manutenção	1.063.402,00	
	Encargos com Gestão do SUAS	Manutenção	490.598,00	
	Encargos com Piso de Proteção Social Básica	Manutenção	3.035.088,00	
	Encargos com Piso de Proteção Social Especial de Média Complexidade	Manutenção	726.349,00	
	Encargos com Programas Sociais	Manutenção	1.229.848,00	
	Implantação de Infraestrutura para Atividades de Assistência Social	Investimento	92.470,00	
	Encargos com Fundo Municipal de Combate a Desigualdade Social	Manutenção	832.227,00	
	Manutenção da Secretaria Municipal de Assistência Social	Manutenção	1.308.447,00	
TOTAL DE DESPESAS			299.710.764,00	100%

--	--	--

Tabela 3: Previsão de alocação de recursos do PPA 2018-2021 de Tabatinga-AM
Fonte: elaborada pelos autores

Nas previsões de alocação de 2014 – 2017 e 2018-2021 nos PPA's avaliados, no item Tipo de Despesa, a maior parte estava prevista para a manutenção dos serviços já existentes. Dentre das áreas de atuação analisadas, o maior orçamento estava destinado à Educação em seguida à área da saúde, essas duas áreas juntas equivalem a mais de 60% de todo o orçamento destinado as despesas. O gasto como Educação é previsto pela Constituição Federal de 1988, os limites mínimos de gastos com educação equivalem a 18% para a União, para os estados e municípios o mínimo é de 25% de suas Receitas Corrente Líquida –assim como os valores que devem ser gastos pela limites de gastos mínimos em saúde, sendo 12% pela União e pelos Estados e 15% pelos municípios também pré-definido. Contudo, é importante salientar que tal análise não considera as receitas correntes líquidas, mas sim apenas as despesas. Portanto, essa informação segue a título de informação complementar.

Para a área de infraestrutura houve um aumento de recursos de 4% de no PPA de 2014-2017 para mais 18% no PPA de 2018-2021, um aumento significativo sendo boa parte das despesas voltadas para construção ou reformas de prédio, ruas, e avenidas. As áreas de cultura, habitação e saneamento foram as que tiveram menor percentual de recursos alocados em ambos os PPA's sendo esses valores praticamente nulos em comparação com os demais,

Ao analisar as áreas contempladas em investimento e manutenção e as áreas de atuação estabelecidas dentro de cada mega objetivos proposto, observa-se que as áreas de saúde e educação são que tem maiores valores destinados, como já citado, estas têm os valores pré-definidos em lei, as áreas de infraestrutura e inclusão social tiveram um aumento perceptível de um PPA para outro.

Os mega objetivos apresentados de maneira a ajustar a necessidade da sociedade para uma mudança de paradigma dentro da realidade local, apesar disso na análise dos PPA's percebe-se que os mega objetivos são colocados de forma muita generalizada, ou mesmo de forma muito básica. Dessa forma para se concretizar as ações propostas não há clareza e objetividade.

Área de atuação	Tipo de despesa	Valor previsto PPA 2014-2017	Valor previsto PPA 2018-2021	% Variação
Infraestrutura	Investimento	3.310.911,00	6.704.054,00	102%
Cultura	Investimento	0	0	0
Turismo	Investimento	74.000,00	0,00	-100%
Saúde	Investimento	437.460,00	1.294.577,00	195%
Saneamento Básico	Investimento	218.730,00	231.174,00	5,7%
Educação	Investimento	6.149.000,00	508.583,00	-92%
Habitação	Investimento	1.937.461,00	231.174,00	-88%
Inclusão Social	Investimento	R\$ 525.000,00	92.470,00	-82%

Tabela 4: Comparação entre recursos de investimento alocados entre o PPA 2014-2017 e PPA 2018-2021 de Tabatinga-AM

Fonte: elaborada pelos autores

A Tabela acima apresenta comparativamente os recursos de despesa alocados entre o PPA 2014-2017 e PPA 2018-2021- as despesas tipo investimento, para se chegar a variação entre os PPA's foi somado o valor previsto para a despesa em cada PPA e a variação entre elas de um PPA para outro, a variação foi calculada usando a fórmula $((V2-V1)/V1 \times 100)$.

Na maioria dos gastos em investimento inferiu-se que não há um aumento tangível nos gastos, e sim uma diminuição de recursos investidos do PPA de 2014-2017 para o PPA 2018-2021. Entretanto a área de saúde e infraestrutura tiveram um aumento de investimentos de mais de 100% de um PPA para outro. A cultura e o turismo são abordadas no mega objetivo Desenvolvimento Econômico e Sustentável, entretanto não apresentaram nenhum valor em investimento em nenhum dos PPA's, analisados os valores para cultura e o turismo, estes foram nulos no PPA 2018-2021. As áreas de educação, habitação e inclusão social tiveram um corte de investimento de mais de 70%. Na área de saneamento básico há um leve aumento de recurso, sem grandes variável,

Área de atuação	Tipo de despesa	Valor previsto PPA 2014-2017	Valor previsto PPA 2018-2021	% Variação
Infraestrutura	Manutenção	1.332.569,00	17.861.518,00	1240%
Cultura	Manutenção	11.139.190,00	2.196.156,00	-80%
Turismo	Manutenção	1.854.706,00	517.830,00	-72%

Saúde	Manutenção	35.685.794,00	61.910.849,00	73%
Saneamento Básico	Manutenção	0	0	0
Educação	Manutenção	191.854.602,80	202.157.233,00	5,4%
Habitação	Manutenção	0,00	0,00	0
Inclusão Social	Manutenção	7.851.868,00	10.744.220,00	36%

Tabela 5: Comparação entre recursos de manutenção alocados entre o PPA 2014-2017 e PPA 2018-2021 de Tabatinga-AM

Fonte: elaborada pelos autores

A tabela acima faz uma síntese das despesas voltadas para a manutenção de serviços e programas já existentes nas áreas de atuação que abarcam os mega objetivos dos dois PPA's analisados. Nas áreas de cultura e turismo houve um menor valor investido para manutenção dos programas já existentes.

Nas áreas de infraestrutura, educação, saúde e inclusão social houve aumento em recursos de manutenção. O destaque foi na área de infraestrutura onde os recursos de manutenção de despesas teve uma variação de 100 % , a área de habitação não foi contemplada com nenhum recurso de algum programa ou serviço já existente.

Um aspecto importante observado foi nas áreas de habitação e saneamento nas quais praticamente não há recursos de manutenção, aparecem nas despesas através de convênios do governo federal, sendo que apesar do governo municipal reconhecer a necessidade de ações concretas nas referidas áreas não há nenhum tipo de investimento ou manutenção dos programas ou ações já existentes.

Da análise das duas tabelas comparativas percebeu-se que houve diminuição de investimentos, devido à falta de indicadores objetivos, e também pela falta de interligação entre os mega objetivos e a locação de recursos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho propôs-se analisar comparativamente as despesas do PPA de 2014/2017 e de 2018/2021 do município de Tabatinga-AM, uma vez que com o planejamento através das metas e objetivos presentes no PPA é possível aprimorar as ações do governo. O objetivo do trabalho foi cumprido, pois se verificou como ocorre a alocação dos recursos nas principais áreas apresentadas no mega objetivos, que coincidentemente são iguais nos dois PPA's analisados.

Através da análise, observou-se a administração pública não buscou aperfeiçoar o método de avaliação de políticas públicas nas áreas sensíveis a população, uma vez que nos dois PPA's apenas há uma réplica dos mega objetivos e ações ou desafios. Entretanto, no PPA 2018-2021 há detalhamento mais visível de programa e ações que compõe as despesas pormenorizadas,

Da análise das duas tabelas comparativas percebeu-se que houve diminuição de investimentos, devido à falta de indicadores objetivos, e também falta de interligação entre os mega objetivos e a locação de recursos. As maiores despesas identificadas nos dois PPA's foram nas áreas de educação e saúde que possuem recursos definidos em lei, já as menores despesas são em

saneamento básico e habitação. Apesar dos cortes como um todo, as áreas de saúde e infraestrutura tiveram aumento consideráveis tanto nas despesas de manutenção quanto de investimentos, mostrando-se como áreas prioritárias na alocação de recursos referente a 2018-2021.

Com base neste trabalho, inferiu-se que os mega objetivos e ações são colocados de maneira muito extensa, ou generalizada, dessa forma prejudicando a avaliação e a formação de indicadores socioeconômicos locais. Assim a própria gestão não tem a percepção correta da realidade, o que foge completamente do objetivo primordial do PPA que é sanar os problemas locais de modo planejado, e de forma eficiente que ao mesmo tempo seja possível a avaliação e aperfeiçoamento de ações.

Por fim, espera-se que a conclusão desta pesquisa contribua para elaboração de trabalhos futuros que possam colaborar para melhoria de análise de processos envolvendo o planejamento da administração pública, e torne mais eficientes a alocação de recursos. Também sugere-se a avaliação dos constantes políticas já colocadas em prática através do PPA, para que não apenas se repita um plano de um governo para outro, e haja a avaliação e aprimoramento das políticas já implementadas pelos governos.

REFERÊNCIAS

Bezerra Filho, João Eudes. Contabilidade Pública: teoria, técnica de elaboração de balanços e questões. 3 ed. – Rio de Janeiro. 2008

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** (1988). Brasília: Senado Federal, 2002.

BRASIL. Acessado em 10 de maio de 2019 em: <http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/planejamentogovernamental/plano-plurianual-ppa/para-que-serve-ppa>

Cunha e Mello. A entrevista sobre **Planos Plurianuais: desafios da gestão voltada para resultados**. 23/ maio/2009. Entrevista concedida a Tathiana R. Salgado.

SEPLAN. Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento Econômico. **O Perfil Econômico do Município de Amazonas**: 1º Sub-Região Município de Tabatinga. Manaus, 2010.

SEPLAN. Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento Econômico. **“Formação de Multiplicadores para Elaboração dos PPAs Municipais 2014-2017”**, 2013.

Elaboração de Planos Plurianuais Municipais (PPAs) – 2018-2021 / Estado do Rio Grande do Sul. Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. Departamento de Planejamento Governamental. Porto Alegre: Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2017.

SUFRAMA. Área de Livre Comércio de Tabatinga/AM – Diagnóstico socioeconômico e propostas para o desenvolvimento/Coordenação Geral de Estudos Econômicos e Empresariais:. Org. – 1ª ed. – V. 5 – Manaus, 2014.

TABATINGA. LEI Nº 038, de 11 de Dezembro de 2013.

TABATINGA. Lei nº 805/2017 de 21/ dez/2017.