

FATORES ESTRATÉGICOS QUE INFLUENCIAM O PLANO PLURIANUAL

Resumo

O objetivo deste trabalho foi realizar um estudo sobre os fatores estratégicos que influenciam a elaboração do Plano Plurianual - PPA. Caracteriza-se como uma pesquisa descritiva quanto aos objetivos, e de natureza quantitativa, utilizado como técnica para coleta de dados um questionário. O instrumento de pesquisa foi aplicado ao responsável pelo PPA nos Municípios da Associação dos Municípios da Região Carbonífera AMREC. A população dessa pesquisa constitui-se de 11 (onze) municípios e a amostra é de 8 (oito). Por meio da análise dos dados coletados, foi constatado que a maioria dos pesquisados não possuem um órgão responsável pelo planejamento. Quanto ao conteúdo, foi identificado que a maioria inclui programas de reserva de contingência, sendo que, estas despesas não deveriam fazer parte do PPA. Da mesma forma, foi detectado que não são indicadas as fontes de financiamento para os programas da maioria dos municípios. Analisou-se também que os municípios realizam audiências públicas junto a sociedade durante o período de elaboração, e a grande maioria avaliam e revisam o PPA. Ao verificar se o plano plurianual é utilizado como um instrumento de planejamento e avaliação na gestão municipal, em boa parte dos respondentes, foi constatado que o PPA é considerado extremamente ou muito importante para a administração pública. O planejamento é fundamental para a gestão das contas do município, e dependendo da forma como for elaborado determinará o rumo que será tomado. No resultado constatou-se que os municípios necessitam de uma norma regulamentadora de todo o processo do planejamento do PPA, que defina o seu conteúdo e regras quanto a sua elaboração e compatibilização com a LDO e a LOA.

Palavras-chave: Orientações Estratégicas; Planejamento Governamental; Plano Plurianual.

1 Introdução

Na administração pública pouco se fala em planejamento, mesmo sendo uma exigência determinada pela Constituição Federal (CF), em que a União, Distrito Federal, Estados e Municípios devem estabelecer as diretrizes, objetivos e metas por meio do Plano Plurianual (PPA), cuja finalidade, é estabelecer os programas de governo para uma gestão de quatro exercícios.

Com a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) em 2000, foram instituídas novas regras de finanças públicas para uma gestão fiscal responsável. Este fato também reforçou o dispositivo da CF de 1988 sobre a elaboração do PPA, ao determinar que o projeto de Lei Orçamentária Anual (LOA) deve ser elaborado em compatibilidade com o PPA e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), dessa forma, sendo obrigatória a integração entre esses instrumentos.

Planejar é o primeiro passo para uma administração pública responsável para garantir que os objetivos desejados possam ser realizados conforme a capacidade dos recursos financeiros do município, assim, compatibilizando despesas com receitas, e conduzindo ao equilíbrio das contas públicas.

A comprovação de um planejamento eficiente e eficaz das ações de governo se faz por meio da avaliação da gestão, verificando se os objetivos planejados foram alcançados. Dessa maneira, a avaliação possibilita observar os resultados alcançados identificando os pontos

fortes e fracos e quais revisões serão necessárias para melhorar do planejamento governamental.

Para uma gestão fiscal responsável a avaliação dos resultados do planejamento procura investigar se o mesmo foi utilizado de forma correta e eficiente para sanar os problemas identificados no Município. Diante deste contexto surge a seguinte questão-problema: Quais os fatores estratégicos que influenciam a elaboração do Plano Plurianual.

2 Base legal do plano plurianual

O Plano Plurianual - PPA é de iniciativa do Poder Executivo e deverá ser elaborado conforme determina a CF (1988), em seu § 1º, art. 165, onde especifica que:

a lei que instituir o Plano Plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

Esclarece-se que cabe à Lei Complementar, dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do Plano Plurianual. No entanto, até o momento não foi promulgada nenhuma lei sobre esse tema, assim sendo, não havendo regras, o que dificulta a elaboração feita pelo Poder Executivo, o qual interpreta a legislação conforme o entendimento de quem o elabora.

O prazo de envio e aprovação do Projeto de Lei do PPA, conforme determina a CF (1988), em seu art. 35, § 2º e Inciso I, até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, Incisos I e II, serão obedecidas as seguintes normas:

o projeto do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.

Enquanto não é aprovada a Lei Complementar que regulamente art. 165, § 9º, Inciso I, os municípios devem seguir os prazos contidos no art. 35, § 2º, inciso I, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Neste sentido, Andrade (2005, p. 272-273) esclarece que

é fato incontestável que diversos Municípios brasileiros definiram em suas leis orgânicas os prazos de encaminhamento e aprovação dos projetos de leis do PPA, da LDO e da LOA. Contudo, procedendo-se a uma interpretação sistemática da Constituição Federal, observa-se que os Municípios não têm competência para legislar sobre Direito Financeiro, conforme determina o inciso I do art. 24 da Constituição Federal.

Conforme art. 24, Inciso I, da CF (1988), compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concernentemente sobre: direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico.

a) Plano Plurianual Instituído Por Meio de Lei - Conforme determina o art. 165, § 1º, da CF (1988), a lei que instituir o plano plurianual, compreendendo que o PPA deverá ser instituído por meio de lei, sendo dessa forma, apresentado ao Legislativo para aprovação. Esse parágrafo revoga o *caput* do art. 23 da Lei Federal nº 4.320 de 1964, que previa a aprovação apenas por meio de decreto do Poder Executivo. Como parte do projeto de lei do PPA, deverá conter a mensagem e os anexos dos programas e ações de governo e dos órgãos responsáveis pelo programa

b) Regionalização do Plano Plurianual - No que determina o art. 165, § 1º, da CF (1988), o PPA deverá ser elaborado de forma regionalizada, com isso, na esfera municipal deve-se adotar critérios, como: município, por zona urbana e rural, vilas, distritos, bairros, etc.

Conforme dados do IBGE (2007), a divisão regional possui a aplicabilidade para:

elaboração de políticas públicas; subsidiar o sistema de decisões quanto à localização de atividades econômicas, sociais e tributárias; subsidiar o planejamento, estudos e identificação das estruturas espaciais de regiões metropolitanas e outras formas de aglomerações urbanas e rurais.

De acordo com Vainer, Albuquerque e Garson (2005, p. 19) “[...] o que se deve ter claro é que, ao planejamento, segue-se sua execução. De nada vale apresentar planos regionalizados se não se desenvolver metodologia compatível para executar o gasto orçamentário.”

Aqui vale destacar que devem ser considerados os benefícios que a regionalização trará ao planejamento das ações do PPA, visto que a execução obrigatoriamente seguirá a forma como foram planejadas.

c) Diretrizes do Plano Plurianual - **Conforme o art. 165, § 1º**, da CF (1988), na lei do PPA, deverá constar as diretrizes. Estas, segundo Chalfun e Mélo (2001 apud ANDRADE, 2005, p. 19-20) correspondem a “indicações que orientarão a escolha dos objetivos e das metas, devem ser eleitas como um fio condutor para as políticas públicas, sem, necessariamente, detalhar o que será feito em cada área de atuação do governo.”

As diretrizes correspondem ao conjunto de informações que servirão como base para indicação das orientações estratégicas de governo. Desta forma possibilitará definir os macroobjetivos que serão subdivididos em objetivos menores indicados nos programas de governos.

d) Objetivos do Plano Plurianual - No art. 165, § 1º, da CF (1988), consta que o PPA deverá estabelecer os objetivos. No entendimento de Andrade (2005, p. 21)

[...] os objetivos expressam a busca de resultados e são concretizados por meio da execução dos programas, os quais agregam as ações governamentais [...] destinadas a alcançar um fim comum, de acordo com os anseios de um público predeterminado ou de um problema a ser atacado.

Portanto, os objetivos indicam o resultado desejável e que são alcançados por meio da execução dos programas de governo.

e) Metas de Planejamento do Plano Plurianual – Segundo o art. 165, § 1º, da CF (1988), o PPA deverá estabelecer as metas da administração pública. De acordo com Chalfun e Mélo (2001 apud ANDRADE, 2005, p. 19-20)

[...] as metas serão as referências mensuráveis que permitem completar o caminho, ou seja, partindo-se de diretrizes gerais, através da escolha de prioridades e de ações que operacionalizarão as mesmas, será possível vislumbrar até que ponto o planejamento foi bem sucedido e se os resultados verificáveis estão à altura das expectativas.

Na visão de Andrade (2005, p. 22),

as metas devem ser quantificadas, física e financeiramente, para possibilitar o acompanhamento e a avaliação do PPA, bem como na apuração do custo unitário e global dos programas e das ações governamentais, de forma a permitir a avaliação de resultados.

As metas correspondem aos bens e/ou serviços gerados pela execução das ações governamentais que podem ser do tipo projeto ou atividade.

f) Despesas de Capital e Outras Delas Decorrentes - A CF (1988), em seu art. 165, § 1º, informa que no PPA, deve constar as despesas de capital e as correntes. Isso pode ser percebido no transcorrer da citação que segue:

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.

Conforme aponta a Portaria Interministerial nº 163 (2001), da Secretaria Tesouro Nacional - STN/ Secretaria de Orçamento Federal - SOF, correspondem à divisão da categoria econômica da despesa, a qual conceitua:

despesas correntes: classificam-se nesta categoria todas as despesas que não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital; e **despesas de capital:** classificam-se nesta categoria aquelas despesas que contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital.

Na Nota Técnica GENOC/CCONT/STN nº 1.346/2005, de 05 de agosto de 2005, esclarece que

o PPA vem cristalizar em um documento público e oficial as diretrizes, os objetivos da ação governamental, que em virtude da legislação vigente deve ser classificada, segundo a categoria em despesas correntes e de capital (arts. 12 a 21 da Lei nº 4.320, de 17/03/1964). Nessa linha de pensamento, o constituinte, com o intuito de promover a transparência da gestão pública, determinou no processo de planejamento e orçamento brasileiro a inclusão de todos os tipos de despesa no PPA. Desta forma o Chefe do Poder Executivo deve encaminhar projeto de lei do Plano Plurianual com as despesas de capital e outras delas decorrentes.

A expressão **despesas de capital** é a denominação da categoria econômica que correspondem aos investimentos para aquisição de bens ou amortização da dívida. Em relação ao texto **outras delas decorrentes** compreendem as despesas correntes que são originadas das de capital. Assim, entende-se que na elaboração do PPA deverão ser demonstradas tais despesas que serão realizadas na execução dos programas governamentais.

g) Despesas Relativas aos Programas de Duração Continuada - Conforme determina a CF (1988), em seu art. 165, § 1º, no PPA deverá ser incluído as despesas relativas aos programas de duração continuada, os quais possuem duração contínua, ou seja, tem uma projeção de permanência nos PPAs seguintes.

Andrade (2005, p. 25) ressalta que no PPA deverão ser incluídos os programas de duração continuada a serem implantados pela atual administração municipal, assim como também, todos os que foram implementados na administração passada.

Esses programas correspondem as despesas com atividades contínuas como as relacionadas a educação, saúde, segurança, entre outros.

h) Despesas que não Integram o PPA - Assim determina a CF (1988) em seu art. 167, § 1º, que “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.”

De acordo com Andrade (2005, p. 27)

não há proibição constitucional quanto à inclusão de uma ação governamental na LOA, cuja execução dar-se-á em apenas um exercício financeiro, mesmo que ela não se encontre previamente discriminada no PPA, sendo indispensável, contudo, que ela seja compatível com a diretriz e com o objetivo de um determinado programa.

Vainer, Albuquerque e Garson (2005, p. 58) esclarecem que

os gastos futuros com amortização e encargos da dívida decorrem de obrigações contratuais, ou seja, de compromissos assumidos no passado, em função de prioridades daquele momento. Eles não se submetem, portanto à discussão de prioridades que norteiam a construção do PPA. Por isso, estes gastos, a reserva de contingência e outras operações especiais não integram o PPA.

Na Portaria MOG nº 42 de 1999, na alínea “a”, art. 2º, define programa como sendo “o instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurado por indicadores estabelecidos no plano plurianual.” Dessa forma, independente do período de duração do programa, o mesmo deverá ser previsto no PPA.

3 Orientações estratégicas de governo

Nas entidades governamentais, o planejamento estratégico é elaborado com orientações estratégicas de governo, e a partir dos desafios encontrados são definidos os objetivos com visão de longo prazo. As orientações estratégicas das secretarias definirão os objetivos setoriais, que serão utilizados como base para definir os programas e ações de governo. Na

Figura 1 demonstra-se o esquema da organização do PPA.



Figura 1: Organização do Plano Plurianual

Fonte: Manual de elaboração: plano plurianual 2008-2011 (2007, p. 16).

Conforme o Manual de elaboração: plano plurianual 2008-2011 (2007) a primeira etapa da elaboração do PPA corresponde as orientações estratégicas. Esta inicia com o planejamento da visão de longo prazo, o qual corresponde aos ideais para o município, com a

finalidade em orientar a elaboração dos objetivos de governo no período do plano do candidato eleito, e os compromissos que se pretende assumir perante a sociedade, para que, no longo prazo, a visão estabelecida se concretize.

De acordo com Manual de elaboração: plano plurianual 2008-2011 (2007) as orientações estratégicas das secretarias correspondem as prioridades a serem desenvolvidas no período do plano, e deverão ser elaboradas com base nas orientações estratégicas de governo, e nos objetivos setoriais já realizados ou em fase de implementação.

As sugestões da sociedade por meio de audiências públicas, entre outros, são informações a serem consideradas nas orientações estratégicas setoriais no processo de elaboração do plano, com a criação dos programas e ações.

4 Metodologia

Por se tratar de um artigo científico, este necessita de procedimentos científicos. Dessa forma, a pesquisa quanto aos objetivos foi a descritiva. Conforme Cervo e Bervian (2002, p. 66), “a pesquisa descritiva observa, registra, analisa e correlaciona fatos ou fenômenos (variáveis) sem manipulá-los.” Assim, utilizou-se essa tipologia para descrever as características dos estudos de fatos ocorridos quanto à utilização de instrumentos de planejamento nos municípios pesquisados.

Quanto aos procedimentos que se fez uso neste trabalho foram a pesquisa bibliográfica e de levantamento. No que diz respeito a primeira, Martins e Lintz (2000, p. 29) elucidam que essa “procura explicar e discutir um tema ou um problema com base em referências teóricas publicadas em livros, revistas, periódicos etc. Busca conhecer e analisar contribuições científicas sobre determinado tema.”

Quanto a tipologia levantamento, Gil (1996, p. 56) descreve que:

as pesquisas deste tipo caracterizam-se pela interrogação direta das pessoas cujo comportamento se deseja conhecer. Basicamente, procede-se à solicitação de informações a um grupo significativo de pessoas acerca do problema estudado para, em seguida, mediante análise quantitativa, obterem-se as conclusões correspondentes aos dados coletados.

Devido ao elevado número de municípios no Estado de SC e a dificuldade de resposta destes optou-se por delimitar a área de estudo apenas aos municípios da AMREC. Desta maneira, a população é composta por 11 municípios. Destes, 8 fazem parte da amostra, compreendendo 72,73% dos Municípios da AMREC, a saber: Cocal do Sul, Criciúma, Forquilha, Içara, Lauro Müller, Morro da Fumaça, Nova Veneza, Orleans, Siderópolis, Treviso e Urussanga.

Como instrumento de pesquisa na coleta de dados, utilizou-se o questionário. Cervo e Bervian (2002, p. 48) afirmam que “é a forma mais usada para coletar dados, pois possibilita medir com melhor exatidão o que se deseja. [...] Ele contém um conjunto de questões, todas logicamente relacionadas com o problema central.” Desta maneira, o instrumento de coleta de dados foi enviado via e-mail para os responsáveis pela elaboração do PPA na esfera municipal. Este foi estruturado com questões fechadas, com o objetivo de verificar a forma como é desenvolvido o processo de elaboração e utilização do PPA como ferramenta de planejamento e avaliação da administração pública, e se o conteúdo praticado está de acordo com as normas da legislação.

Quanto à forma de abordagem do problema, fez-se uso do quantitativo. Por ser o mais adequado nas análises dos dados pesquisados de estudos descritivos, o qual se pretende

descobrir características de uma situação específica, e a apresentação dos resultados será por meio de técnicas estatísticas.

O método quantitativo, para Richardson (1999), caracteriza-se pelo emprego da quantificação tanto nas modalidades de coleta de informações, quanto no tratamento delas por meio de técnicas estatísticas, desde a mais simples como percentual, média, desvio padrão, às mais complexas, como coeficientes de correlação, análise de regressão etc. Os dados obtidos a partir da amostra foram tabulados e analisados no programa *Microsoft Excel* onde foi realizado o tratamento estatístico quantitativo e apresentados através de tabelas e gráficos.

5 Descrição e análise dos dados

Neste tópico apresenta-se a caracterização da região da AMREC e o perfil dos respondentes do questionário. Em seguida são demonstrados quais fatores estratégicos que influenciaram o PPA.

5.1 Caracterização da Região da AMREC

A Associação dos Municípios da Região Carbonífera (AMREC) foi fundada em 25 de abril de 1983 e seu principal objetivo é fortalecer a gestão administrativa, econômica e social dos municípios que a integram. A AMREC atua na promoção de cursos e treinamento para o aperfeiçoamento dos servidores públicos, visando auxiliá-los em suas responsabilidades, e no acompanhamento do movimento econômico da região. (FECAM, 2006). Atualmente fazem parte da AMREC os seguintes municípios: Cocal do Sul, Criciúma, Forquilha, Içara, Lauro Müller, Morro da Fumaça, Nova Veneza, Orleans, Siderópolis, Treviso, Urussanga.

5.2 Fatores Estratégicos que Influenciam o PPA

Foram elaboradas questões no intuito de identificar os fatores estratégicos que influenciam na elaboração do PPA, como: a inclusão de orientações estratégicas do prefeito eleito; a existência de responsável pelo gerenciamento de cada programa; a inclusão das despesas correntes e de capital; a previsão das receitas; existência de programas e ações sem a indicação da fonte de financiamento; inclusão de programas e ações reserva de contingência, operações de crédito e dos investimentos com duração num único exercício; utilização dos valores financeiros como limitação das metas da LDO; a revisão, avaliação e divulgação do PPA; a comparação das metas físicas do PPA; e a importância do PPA na administração municipal.

a) Orientações estratégicas do Prefeito Municipal

A pesquisa procurou identificar a inclusão das orientações estratégicas do Prefeito Municipal na elaboração do PPA. Na Tabela 1 podem ser observadas as respostas obtidas.

Tabela 1 - Inclusão das orientações estratégicas do Prefeito Municipal no PPA

| ORIENTAÇÕES ESTRATÉGICAS DO PREFEITO NO PPA | FREQUÊNCIA ABSOLUTA | FREQUÊNCIA RELATIVA (%) |
|--|----------------------------|--------------------------------|
| Sim | 7 | 87,50 |
| Não | 1 | 12,50 |
| Não Respondido | 0 | 0,00 |
| Total | 8 | 100,00 |

A pesquisa demonstra que 87,5% dos municípios objetos de estudo, consideram as orientações estratégicas de governo na elaboração do PPA. Com o resultado dessa questão, verifica-se que os governantes são responsáveis pelo planejamento municipal, orientando o que será feito na vigência do PPA em sua administração.

b) Responsável pelo gerenciamento de cada programa

Investigou-se a existência de responsáveis pelo gerenciamento do programa. Na Tabela 2 estão dispostas as respostas obtidas dos respondentes.

Tabela 2 - Programas com um gerente responsável

| GERENTE RESPONSÁVEL PELO PROGRAMA | FREQUÊNCIA ABSOLUTA | FREQUÊNCIA RELATIVA (%) |
|--|----------------------------|--------------------------------|
| Sim | 0 | 0,00 |
| Não | 8 | 100,00 |
| Não Respondido | 0 | 0,00 |
| Total | 8 | 100,00 |

Observa-se que 100% dos municípios pesquisados não possuem um responsável pelo gerenciamento de cada programa de governo. Dessa forma, nota-se a possibilidade de comprometimento na avaliação do mesmo, o qual requer informações precisas quanto aos resultados, concepção e implementação. Com isso, a falta de um gerente responsável poderá resultar numa avaliação deficiente de informações que possibilite a correção do planejamento.

c) Despesas correntes e de capital incluídas no PPA

Procurou-se verificar quanto a demonstração das despesas correntes e de capital na elaboração do PPA. Essa variável respondida pode ser visualizada na Tabela 3, a seguir.

Tabela 2 - Inclusão no PPA das despesas correntes e de capital

| DESPESAS DECORRENTES DE CAPITAL | FREQUÊNCIA ABSOLUTA | FREQUÊNCIA RELATIVA (%) |
|--|----------------------------|--------------------------------|
| Sim | 7 | 87,50 |
| Não | 1 | 12,50 |
| Não Respondido | 0 | 0,00 |
| Total | 8 | 100,00 |

Percebe-se que 87,5% dos municípios, elaboram o PPA de acordo com a determinação da CF (1988), conforme consta no art. 165, § 1º, onde especifica que no PPA deverá estabelecer as metas da administração para as despesas correntes e de capital.

d) Inclusão da previsão das receitas no PPA

Nessa questão verifica-se a existência de planejamento da previsão das receitas para o período de vigência do PPA. Na Tabela 4 são demonstradas as respostas de tal questionamento.

Tabela 4 - PPA elaborado com a previsão das receitas

| PREVISÃO DAS RECEITAS PPA | FREQUÊNCIA ABSOLUTA | FREQUÊNCIA RELATIVA (%) |
|----------------------------------|----------------------------|--------------------------------|
| Sim | 8 | 100,00 |
| Não | 0 | 0,00 |
| Não Respondido | 0 | 0,00 |

| | | |
|--------------|----------|---------------|
| Total | 8 | 100,00 |
|--------------|----------|---------------|

Nota-se que 100% dos municípios pesquisados, durante a elaboração do PPA, são planejados os recursos financeiros com que contará no período de vigência do PPA. Dessa forma, nota-se que a administração demonstra no planejamento a previsão das receitas, ou seja, o quanto se espera arrecadar para pagar as despesas fixadas nos programas de governo, possibilitando visualizar o equilíbrio financeiro do planejamento.

e) Programas e ações sem a indicação de recursos que irão custeá-los

Também, procurou-se identificar o quanto as contas públicas são planejadas com equilíbrio financeiro. Além disso, nessa questão verifica-se a existência de programas e ações sem a indicação dos recursos financeiros para sua implementação. Na Tabela 5 são averiguadas as informações obtidas do questionamento feito.

Tabela 5 - Programas e ações sem a indicação dos recursos que irão custeá-los

| PROGRAMAS E AÇÕES COM INDICAÇÃO DOS RECURSOS | FREQUÊNCIA ABSOLUTA | FREQUÊNCIA RELATIVA (%) |
|---|----------------------------|--------------------------------|
| Sim | 5 | 62,50 |
| Não | 3 | 37,50 |
| Não Respondido | 0 | 0,00 |
| Total | 8 | 100,00 |

Observa-se que 62,50% elaboram o PPA com o princípio do planejamento equilibrado, indicando os recursos que o Município contará para o período de vigência do PPA e se esses serão suficientes para custear os programas e ações de governamentais. Dessa forma, estes municípios estão de acordo com a determinação da LRF quando essa diz que na gestão fiscal a ação deverá ser planejada e transparente, e com o equilíbrio das contas públicas.

f) Programas e ações de operações de crédito

A verificação se as operações de crédito constam na elaboração do PPA foi outra pergunta feita as respondentes. Na seqüência vêem-se os resultados alcançados.

Tabela 6 - Inclusão de programas e ações de operações de crédito no PPA

| OPERAÇÕES DE CRÉDITO NO PPA | FREQUÊNCIA ABSOLUTA | FREQUÊNCIA RELATIVA (%) |
|------------------------------------|----------------------------|--------------------------------|
| Sim | 7 | 87,50 |
| Não | 1 | 12,50 |
| Não Respondido | 0 | 0,00 |
| Total | 8 | 100,00 |

Percebe-se que 87,5% dos municípios incluem os programas e ações de contratação de operações de crédito no PPA, apesar desses programas não contribuírem para a manutenção das ações de governo. No entanto, mesmo que essas despesas não integrem o PPA, o procedimento adotado por estes municípios contribuirá para o planejamento governamental, possibilitando identificar o montante de recursos disponíveis para o período de vigência do PPA.

g) Programas e ações de reserva de contingência

Da mesma forma que a questão do item “F”, verificou-se também a inclusão de reserva de contingência na elaboração do PPA. O resultado é apresentado na Tabela 7, a seguir.

Tabela 7 - Inclusão de reserva de contingências no PPA

| RESERVA DE CONTINGÊNCIA NO PPA | FREQUÊNCIA ABSOLUTA | FREQUÊNCIA RELATIVA (%) |
|--------------------------------|---------------------|-------------------------|
| Sim | 7 | 87,50 |
| Não | 1 | 12,50 |
| Não Respondido | 0 | 0,00 |
| Total | 8 | 100,00 |

Nota-se que 87,5% dos municípios incluem no PPA as reservas de contingência, sendo que essas despesas não contribuem para a manutenção das ações de governo, dessa forma essas reservas não integram o PPA.

h) Investimentos com duração num único exercício

Procurou-se identificar neste questionamento, se as despesas de investimento que possuem a vigência num único exercício são incluídas no PPA. Na Tabela 8, têm-se os resultados obtidos.

Tabela 8 – Inclusão dos investimentos com duração num único exercício

| INVESTIMENTOS COM DURAÇÃO NUM ÚNICO EXERCÍCIO | FREQUÊNCIA ABSOLUTA | FREQUÊNCIA RELATIVA (%) |
|---|---------------------|-------------------------|
| Sim | 8 | 100,00 |
| Não | 0 | 0,00 |
| Não Respondido | 0 | 0,00 |
| Total | 8 | 100,00 |

Mesmo com a possibilidade dos investimentos cuja execução ocorre num único exercício não precisarem ser incluídos no PPA, 100% dos municípios estão considerando estas ações no planejamento. O procedimento adotado por estes municípios não é inconstitucional, pelo contrário, contribuirá para que o planejamento, cuja ação, contribua para o atendimento dos objetivos de um programa, e possibilitando uma avaliação mais precisa dos seus resultados.

i) Valores financeiros como limitação das metas da LDO

Os valores financeiros previstos no PPA foi outro levantamento utilizado para avaliar quanto da utilização como limite para as metas da LDO. As informações desta integração constam na Tabela 9.

Tabela 9 - Valores financeiros do PPA constituem limites para as metas da LDO

| VALORES FINANCEIROS COM O LIMITE PARA LDO | FREQUÊNCIA ABSOLUTA | FREQUÊNCIA RELATIVA (%) |
|---|---------------------|-------------------------|
| Sim | 6 | 75,00 |
| Não | 2 | 25,00 |
| Não Respondido | 0 | 0,00 |
| Total | 8 | 100,00 |

Conforme dados levantados nesta questão, 75% dos municípios consideram os valores financeiros do PPA como sendo um limite para elaboração da LDO. Atualmente não existe nenhuma determinação legal para que as estimativas de valores financeiros do PPA sejam consideradas como limites para as metas da LDO. No entanto, a ausência dessa limitação impedirá que o PPA seja o ponto de referência do planejamento financeiro na elaboração da

LDO, conseqüentemente, impossibilitando um controle de previsão de viabilidade da implementação desses programas e ações no período de vigência do plano.

j) Revisão do PPA

Considerando que todo planejamento é uma previsão do que se deseja alcançar, e que durante a sua execução necessita ser revisado em conseqüência das mudanças do cenário, dos objetivos e metas, foi pesquisado sobre a prática da revisão dos PPA pelos municípios. Desta maneira, na Tabela 3 demonstram-se as frequências alcançadas.

Tabela 3 - Período de revisão do PPA

| PERÍODO DE REVISÃO DO PPA | FREQUÊNCIA ABSOLUTA | FREQUÊNCIA RELATIVA (%) |
|---------------------------|---------------------|-------------------------|
| Mensal | 0 | 0,00 |
| Bimestral | 0 | 0,00 |
| Trimestral | 0 | 0,00 |
| Quadrimestral | 1 | 12,50 |
| Semestral | 1 | 12,50 |
| Anual | 4 | 50,00 |
| Não é revisado | 2 | 25,00 |
| Total | 8 | 100,00 |

Nota-se que 25% dos municípios não revisam o PPA. A ausência de revisão torna o plano estático, e como as mudanças é um fator constante, faz-se necessário que o planejamento seja adequado aos objetivos para se alcance um melhor resultado quanto ao enfrentamento dos novos desafios, acrescentando um melhor controle na qualidade e transparência dos gastos. Como observa-se nesta pesquisa que 75% dos municípios realizam a revisão o PPA periodicamente, tornando-o atualizado as mudanças ocorridas na sociedade.

k) Avaliação anual do PPA

A avaliação do plano é obrigatória por determinação constitucional, conforme consta no art. 74. Com isso, deve ser realizado pelo controle interno que será mantido pelo poder Legislativo e Executivo do município. A seguir, na Tabela 11 pode-se verificar a opção feita pelos respondentes.

Tabela 11 - Realização de avaliação anual do PPA

| AVALIAÇÃO DO PPA | FREQUÊNCIA ABSOLUTA | FREQUÊNCIA RELATIVA (%) |
|------------------|---------------------|-------------------------|
| Sim | 7 | 87,50 |
| Não | 1 | 12,50 |
| Não Respondido | 0 | 0,00 |
| Total | 8 | 100,00 |

Do exposto, percebe-se que 87,5% atendem a legislação, realizando a avaliação dos resultados do PPA, possibilitando observar se os objetivos previstos nos programas estão sendo alcançados, além disso, é peça fundamental para realizar a revisão do plano.

l) Divulgação do PPA

A divulgação do PPA é fundamental para que a sociedade tenha conhecimento dos planos de governos. Para verificar se os municípios divulgam esses dados, foi incluída uma questão específica sobre esse tema, no

Gráfico 1 são expostos os dados obtidos.

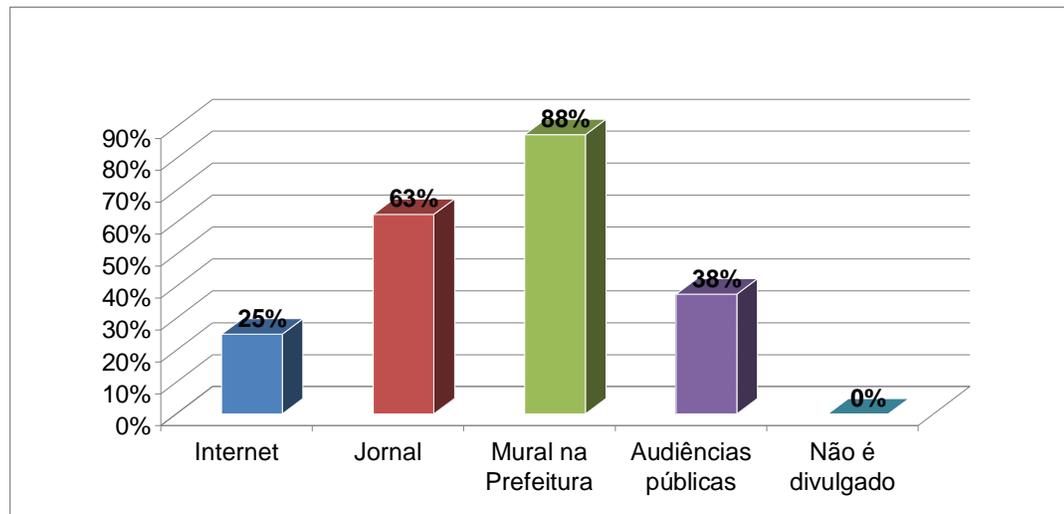


Gráfico 1: Divulgação do PPA

A partir do exposto infere-se que 100% dos municípios divulgam o PPA para a sociedade, e percebeu-se a utilização de mais de um meio de comunicação, possibilitando atingir um número maior de pessoas para que tenham conhecimento das informações do PPA. Observa-se nesse resultado que a forma de divulgação utilizada com maior frequência é o mural na própria prefeitura municipal que atingiu um índice de 88%, em segundo o jornal com 63%, e em quarto lugar com 38%, as audiências públicas. O que menos se destacou nessa pesquisa, com apenas 25% dos municípios, foi a utilização da *internet* como meio de divulgação por esses municípios.

m) Comparação das metas físicas do PPA

Outro intuito deste estudo foi de conhecer se as metas físicas planejadas são verificadas o quanto foram realizadas. Na Tabela 12 encontram-se os resultados alcançados.

Tabela 42 - Comparação das metas físicas executadas com as previstas no PPA

| METAS FÍSICAS DO PPA X EXECUÇÃO FÍSICA DO ORÇAMENTO | FREQUÊNCIA ABSOLUTA | FREQUÊNCIA RELATIVA (%) |
|--|----------------------------|--------------------------------|
| Sim | 7 | 87,50 |
| Não | 1 | 12,50 |
| Não Respondido | 0 | 0,00 |
| Total | 8 | 100,00 |

Percebe-se que 87,5% dos municípios fazem a comparação da previsão de suas metas físicas do plano em relação a realizada na execução do orçamento. Esse procedimento possibilita conhecer o resultado da utilização dos recursos financeiros que foram aplicados diretamente nas ações, consequentemente, essa comparação, possibilita identificar o custo do produto ou serviço gerado.

n) Importância do PPA como instrumento de planejamento e avaliação na administração municipal

Com a pergunta sobre a importância que o PPA proporciona como instrumento de planejamento na administração, possibilitou identificar a percepção dos responsáveis em

relação a este questionamento, conforme observa-se no Gráfico 2.

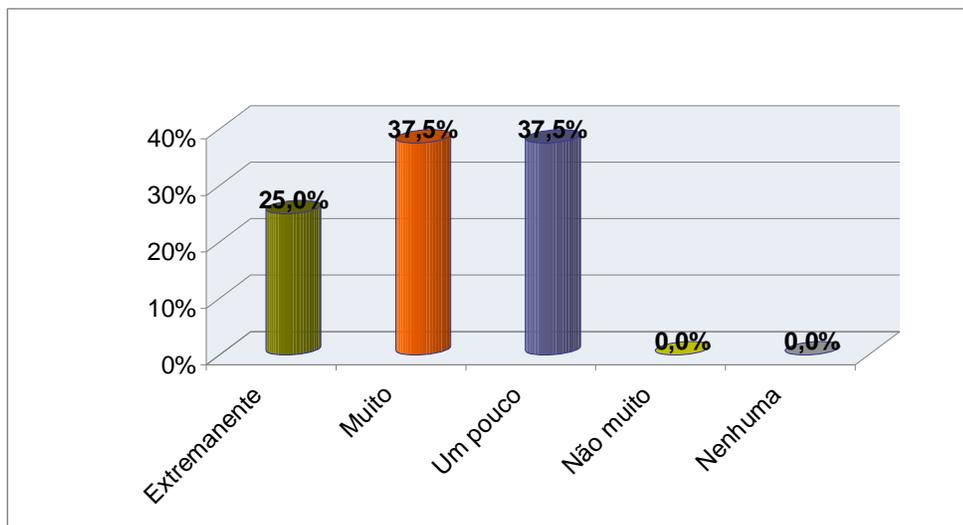


Gráfico 2: Importância do PPA

Percebe-se que 38% dos responsáveis pela elaboração do PPA consideram-no com pouca importância na utilização como instrumento de planejamento e avaliação de resultado da administração. Com este fato, entende-se que esses municípios elaboram o PPA apenas para o cumprimento das normas legais. Verifica-se, também, que 63% dos municípios consideram o PPA extremamente ou muito importante para a administração pública.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A LRF trouxe inovações ao exigir o equilíbrio das contas públicas, mudança esta, que fez os municípios que não elaboravam o PPA passarem a fazer a partir dessa nova Lei. Mas, enquanto os gestores públicos considerarem o PPA apenas como um ato para formalizar as exigências legais, o mesmo estará destinado ao fracasso e sem utilidade como uma ferramenta de gestão no controle e planejamento dos gastos.

A pesquisa resultou na identificação de alguns aspectos utilizados na elaboração do PPA pelos municípios, entre eles o fato de que a ausência de um gerenciamento do programa compromete a identificação das necessidades a serem ajustadas a realidade atual do plano. Dessa forma, faz-se necessário a existência de gerentes responsáveis pelos programas do plano.

Verificou-se, principalmente, que não existe um entendimento padrão sobre o conteúdo do PPA, visto que, em questões pesquisadas alguns municípios demonstram as despesas de capital e as correntes enquanto outros não consideram essa informação no plano. Da mesma forma, foi constatado que alguns municípios indicam as fontes de financiamentos que serão utilizadas para custear os programas. Também, foi verificado que as operações de crédito e a reserva de contingência são incluídas no PPA, sendo que a legislação não determina a inclusão desses tipos de despesas. Outra situação encontrada foi a falta da realização de avaliação e revisão do plano, sendo este, um dos pontos que alguns municípios não fazem.

Para que o PPA se torne um instrumento de planejamento na administração pública, e possibilite condições para projetar os resultados desejados dos seus objetivos, primeiramente, necessita-se introduzir a cultura de planejamento e a capacitação dos seus

servidores. Dessa forma, acredita-se que a maneira de delinear ações impossíveis de serem realizadas e sem saber como alcançá-las, poderá deixar de existir, passando a ser planejada a realidade e os anseios da sociedade que possam ser concretizados.

Enquanto não for aprovada a Lei Complementar a que se refere o art. 165, § 9º, incisos I e II, da CF, referente ao exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do PPA, não haverá entendimento uniforme sobre o PPA, e somente após a regulamentação do dispositivo constitucional é que será possível uma padronização quanto a sua utilização em todas as esferas de governos.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Nilton de Aquino (Org.). **Planejamento governamental para municípios:** plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual. São Paulo: Atlas, 2005.

BRASIL. Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm>. Acesso em: 24 jul. 2007.

_____. Constituição Federal - CF (1988). Texto consolidado até a emenda constitucional n.º 53, de 19 de dezembro de 2006. Disponível em:

<http://legis.senado.gov.br/con1988/CON1988_19.12.2006/CON1988.pdf>. Acesso em: 24 jul. 2007.

_____. Portaria interministerial n.º 163, de 04 de maio de 2001. Dispõe sobre normas gerais de consolidação das Contas Públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.stn.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/portaria_163_01.pdf>. Acesso em: 23 maio 2008.

_____. Portaria MOG n.º 42, de 14 de abril de 1999. Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1º do art. 2º e § 2º do art. 8º, ambos da Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências. Disponível em:

<<http://www.stn.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/portaria42.pdf>>. Acesso em: 24 jul. 2007.

_____. Nota técnica GENOC/CCONT/STN n.º 1.346/2005, de 05 de agosto de 2005. Plano Plurianual – Demonstrações das Despesas de Capital e Corrente.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Manual de elaboração:** plano plurianual 2008-2011. Brasília: MP, 2007. Disponível em:

<<http://www.sigplan.gov.br/download/manuais/manualdeelaboração2008-2011.pdf>>. Acesso em: 25 jul. 2007.

CERVO, Amado Luiz; BERVIAN, Pedro Alcino. **Metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Pearson, 2002.

FECAM. Federação Catarinense de Municípios. Guia dos municípios catarinenses 2006: gestão 2005/2008. 2. ed. Santa Catarina: Coan, 2006.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1996.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Geografia**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/default_div_int.shtm?c=1>. Acesso em: 26 out. 2007.

MARTINS, Gilberto de Andrade; LINTZ, Alexandre. **Guia para elaboração de monografias e trabalhos de conclusão de curso**. São Paulo: Atlas, 2000.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 1999.

VAINER, Ari; ALBUQUERQUE, Josélia Castro de; GARSON, Sol. **Manual de Elaboração: o passo a passo da elaboração do PPA para municípios**. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; BNDES. 2. ed. 2005.