



**UNIVERSIDADE DA INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL DA
LUSOFONIA AFRO-BRASILEIRA – UNILAB
INSTITUTO DE CIENCIAS SOCIAIS APLICADAS- ICSA
CURSO DE GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PUBLICA**

LIDIA DA SILVA GOMES

**Planejamento na Gestão Municipal: Estratégias na
elaboração do Plano Plurianual de Aracoiaba – Ce.**

**REDENÇÃO
2016**



**UNIVERSIDADE DA INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL DA
LUSOFONIA AFRO-BRASILEIRA – UNILAB
INSTITUTO DE CIENCIAS SOCIAIS APLICADAS- ICSA
CURSO DE GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PUBLICA**

LIDIA DA SILVA GOMES

**Planejamento na Gestão Municipal: Estratégias na
elaboração do Plano Plurianual de Aracoiaba - Ce.**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
ao Curso de Administração Pública da UNILAB,
como requisito parcial para obtenção do título
de Bacharel em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Alexandre Oliveira Lima

**Redenção
2016**

**Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro- Brasileira
Direção de Sistema Integrado de Bibliotecas da UNILAB (DSIBIUNI)
Biblioteca Setorial Campus Liberdade
Catalogação na fonte**

Bibliotecário: Gleydson Rodrigues Santos – CRB-3 / 1219

G612p Gomes, Lidia da Silva.

Planejamento na Gestão Municipal: Estratégias na elaboração do Plano Plurianual de Aracoiaba – Ce. / Lidia da Silva Gomes. – Redenção, 2016.

42 f.; 30 cm.

Monografia apresentada ao curso de Administração Pública do Instituto de Ciências Sociais Aplicadas – ICSA da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira – UNILAB.

Orientador: Prof. Dr. Alexandre Oliveira Lima.

Inclui quadros e referências.

1. Gestão pública. 2. Gestão pública – planejamento. I. Título.

CDD 354

LIDIA DA SILVA GOMES

Planejamento na Gestão Municipal: Estratégias na elaboração do Plano Plurianual de Aracoiaba - Ce.

Monografia julgada e aprovada para obtenção do diploma de Graduação em Administração Pública da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira.

Data: _____/_____/_____

Nota: _____

Banca examinadora:

Orientador: Prof. Dr. Alexandre Oliveira Lima

Prof. Dr. Eduardo Soares Parente

Profa. Dra. Sandra Maria Guimarães Callado

Dedico este trabalho à minha família,
Que tanto colaborou, dando-me forças e
auxiliando-me para que este momento
acontecasse.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-brasileira - UNILAB, pela Formação Acadêmica, ao Instituto de Ciências Sociais Aplicadas- ICSA e aos professores do Curso de Administração Pública, que mesmo em meio a tantos problemas puderam repassar seus conhecimentos e garantir aos discentes uma formação intelectual e profissional de qualidade. Em especial, agradeço ao meu Orientador Prof. Dr. Alexandre Oliveira Lima, a Profa. Dra. Maria Aparecida da Silva e aos colegas do curso.

Planejamento na Gestão Municipal: Estratégias na elaboração do Plano Plurianual de Aracoiaba - Ce.

RESUMO

O planejamento, ferramenta imprescindível do gestor público, colabora com o alinhamento entre os objetivos do gestor e a missão do órgão administrado. Planejar consiste em visualizar os problemas e estabelecer possíveis soluções, através de programas e ações para o alcance dos objetivos desejados. Esta pesquisa tem como objetivo identificar como são elaborados os instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA) do setor público do município de Aracoiaba-ce. A pesquisa, de metodologia qualitativa exploratória, denominada também como estudo de caso, desenvolveu-se no município de Aracoiaba-ce. Utilizou-se como método entrevista semiestruturada e análise documental. Os resultados indicam que o município realiza os planos de acordo com a Lei e elaboram os instrumentos de planejamento de forma democrática. No entanto, os instrumentos de planejamento, ainda possuem um grau de complexidade elevada para o município. Para além das atividades técnicas, ainda existem dificuldades nas tomadas de decisões. A insuficiência de recursos humanos e orçamentários, bem como a dificuldade em encontrar mecanismos que estimulem a participação da sociedade civil na construção dos planos, foram as maiores dificuldades destacadas pelo município na elaboração dos planos.

Palavras-chave: Plano Plurianual. Gestão Pública. Gestão Municipal.

Planning in Municipal Management: Strategies in the elaboration of the Plurianual Plan Aracoiaba - Ce.

SUMMARY

Planning, an indispensable tool of the public manager, contributes to the alignment between the objectives of the manager and the mission of the organ administered. To plan is to visualize the problems and to establish possible solutions, through programs and actions to reach the desired objectives. This research aims to identify how the planning instruments (PPA, LDO and LOA) of the public sector of the municipality of Aracoiaba-ce are elaborated. The research, with descriptive qualitative methodology, also called as case study, was developed in the city of Aracoiaba-ce. Semi-structured interview and documentary analysis were used as method. The results indicate that the municipality executes the plans according to the Law and elaborates the planning instruments in a democratic way. However, the planning instruments still have a high degree of complexity for the municipality. In addition to technical activities, there are still difficulties in making decisions. The lack of human and budgetary resources, as well as the difficulty in finding mechanisms that encourage the participation of civil society in the construction of plans, were the greatest difficulties highlighted by the municipality in the elaboration of the plans.

Keywords: Pluriannual Plan. Public administration. Municipal Management.

Lista de Tabelas

Tabela 1. Etapas no processo de elaboração do PPA	32
---------------------------------------------------------	----

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	10
2. PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL	Erro! Indicador não definido.
2.1 Planejamento.....	13
2.2 Planejamento no Setor Público.....	15
2.3 Plano Plurianual (PPA)	17
2.4 Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO)	22
2.5 Lei Orçamentária Anual (LOA)	23
3. METODOLOGIA	25
4. RESULTADOS E ANÁLISE DOS DADOS	27
4.1 Estrutura do Plano Plurianual (2014-2017) do município de Aracoiaba	28
4.2 Atores envolvidos no processo de elaboração do PPA.....	30
4.3 Etapas no processo de elaboração do PPA.....	31
4.4 Informações e dados considerados para elaboração do PPA.....	33
4.5 Recursos e técnicas utilizadas para construção do PPA	34
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	35
6. REFERENCIAS	39
7. ANEXOS	41

1. INTRODUÇÃO

A gestão pública no Brasil tem passado por varias transformações. Transformações de caráter social, política, econômica, dentre outras. Estas modificações trouxeram várias alterações na forma de gerir a máquina pública.

A partir dos movimentos sociais a população exigiu das autoridades mais transparência e responsabilização dos atos públicos. Assim, a Constituição Federal de 1988 representou um marco na conquista dos direitos da população, pois ela representou além da formalização dos atos da administração pública direta e indireta, possibilitou também a garantia dos direitos do povo, antes esquecidos pelas gestões passadas.

Ainda também, sendo relevante destacar os vários mecanismos de participação da população criados através do voto direto e democrático, dos conselhos, dos fóruns, dos congressos e outros mais, onde a sociedade participa ativamente nas tomadas de decisões do governo. Além de também poder fiscalizar e acompanhar todos os processos e atos da administração pública, exigência determinada e garantida por lei.

Em meio a tantas modificações, o gestor público precisou adequar-se a nova forma de gerir, haja vista que a população tornou-se mais exigente e participativa, além de também estar amparada através de leis e normas. E como consequência de todas estas transformações, os mecanismos burocráticos dos atos e de fiscalização tornaram-se ainda mais complexos. Fato este de extrema responsabilidade dos gestores públicos, que precisam agir cautelosamente e dentro da Lei, caso contrário, podem responder por improbidade administrativa.

O planejamento, ferramenta imprescindível do gestor público, colabora com o alinhamento entre os objetivos do gestor e a missão do órgão administrado. Planejar consiste em visualizar os problemas e estabelecer possíveis soluções, através de programas e ações para o alcance dos objetivos desejados. Assim, o planejamento pode colaborar com a adequação dos atos, sendo que, um plano bem elaborado, de acordo com as leis estabelecidas, minimiza possíveis falhas e garante segurança dos atos administrativos.

O planejamento, como já citado anteriormente, é uma grande ferramenta de gestão do qual auxilia os dirigentes na elaboração do Plano Plurianual, haja vista

que o plano deve ser elaborado para um período de quatro anos, do qual o mesmo norteará os planos subsequentes (Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). Assim, considerando a importância do planejamento como instrumento de gestão, sob o qual auxilie na elaboração de políticas voltadas ao atendimento à população, e ressaltando também a utilização de outros instrumentos necessários a elaboração e implementação de um planejamento eficiente e eficaz, o presente estudo busca identificar o processo de construção e elaboração dos mesmos.

O Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), consistem em instrumentos de planejamento governamental do qual possibilitam e garantem o planejamento e a aplicação das ações na gestão pública. Estes mecanismos são norteados de acordo com o programa de governo e tem como objetivo apresentar todos os programas e ações idealizados pelo gestor eleito. Eles estabelecem as prioridades do governo, bem como definem os objetivos e os resultados esperados.

Assim, o plano de governo deve atender não só as demandas contínuas da população, mas também elaborar programas com resultados a longo prazo. Assim, torna-se necessário que o gestor analise o ambiente interno e externo do município e visualize quais as oportunidades e possibilidades de crescimento e desenvolvimento local, bem como os desafios, as demandas e principais problemáticas a serem enfrentadas.

A partir do tema destacado, o trabalho foi pensado em função da necessidade de se conhecer como os municípios realizam o planejamento municipal para a elaboração do Plano Plurianual (programas, projetos e ações) bem como também compreender quais os principais desafios enfrentados durante o planejamento na gestão pública municipal.

Torna-se relevante destacar que embora os recursos sejam mínimos, e o governo nem sempre consiga atender todas as expectativas e demandas da população, ele deve estar apto a formular de forma eficiente o planejamento municipal e priorizar as políticas que venham a colaborar com a eficácia no atendimento a população.

A pesquisa tem como **objetivo geral**:

- ✓ Identificar como são elaborados os instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA) do setor público do município de Aracoiaba-ce.

Desta forma, para conhecimento e análise da pesquisa, temos como **objetivos específicos**;

- ✓ Identificar os agentes na construção dos planos;
- ✓ Identificar os atores envolvidos no processo de elaboração;
- ✓ Analisar como são elaborados e quais as etapas seguidas;
- ✓ Identificar quais as maiores dificuldades enfrentadas na construção do Plano Plurianual.

Segue o referencial teórico, onde temos como abordagem os temas sobre Planejamento; Planejamento no Setor Público; Plano Plurianual; Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual.

2. PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

2.1 Planejamento

O planejamento é considerado como uma ferramenta de gestão do qual auxilia os dirigentes nas tomadas de decisões e colabora com o direcionamento de metas e objetivos futuros. Nessa perspectiva, torna-se necessário que os gestores busquem esta ferramenta para auxiliá-los na condução de uma gestão eficiente.

Oliveira (2006, p. 280) debate sobre planejamento e implementação, destacando que no Brasil ainda existe a cultura de que o planejamento é estritamente tecnicista e de caráter controlador, haja vista que o processo de implementação ainda não é considerado de igual relevância, fazendo com que os planos falhem no ato de sua implementação, havendo descompasso entre planejamento e execução.

Historicamente citando, de acordo com Oliveira (2006, p. 282);

A idéia de planejamento apareceu há aproximadamente um século com o objetivo de tentar controlar de alguma forma o futuro com documentos chamados planos. Primeiramente de forma concreta, ela surgiu como planejamento espacial, no campo de planejamento de cidades no final do século XIX e início do século XX na Inglaterra. Criou-se o conceito de cidade jardim (Howard, 1902), onde se poderia planejar uma cidade para que fosse mais amena distribuindo espacialmente suas funções. Isto foi uma resposta ao caótico crescimento das cidades européias na época, resultando em poluição, congestionamento e má qualidade de vida. (Oliveira, 2006, p. 282).

O autor destaca que, ao longo do tempo, o conceito de planejamento foi se modificando e entendeu-se que ele deveria servir como um instrumento de mudança social e não apenas um instrumento técnico. Assim, a partir dos anos 70, o planejamento também passou a ser visto como instrumento político.

O planejamento assim se solidificou como um processo que depende da maneira como acontecem as relações de confiança entre as diversas partes interessadas e influenciadas pelas decisões. A idéia do aprendizado nas interações nos processos de decisão passou a ser cada vez mais relevante para pensar-se planejamento. Portanto, o processo de planejamento é um processo de decisão político que depende de informações precisas, transparência, ética, temperança, aceitação de visões diferentes e vontade de negociar e buscar

soluções conjuntamente que sejam aceitáveis para toda a sociedade e principalmente para as partes envolvidas. (Oliveira, 2006, p. 284).

Oliveira (2006, p. 284), ao finalizar a pesquisa, explica que o planejamento deve ser visto não apenas como uma forma de tentar controlar a economia e a sociedade, mas sim, como um processo de decisão construído política e socialmente com os diversos atores interessados e afetados pela decisão.

Silveira *et ali* (2013, p.606), ao descrever sobre planejamento tradicional, explica que possui como uma de suas características a hegemonia da dimensão econômica, destacada no planejamento como uma técnica que visa à racionalização e a otimização da aplicação de recursos, definindo seus objetivos e meios para alcançá-lo em função do custo/benefício econômico.

As metas são estabelecidas buscando-se uma situação de máxima racionalidade. O diagnóstico é feito a partir da análise do comportamento histórico, orientando-se, no entendimento dos planejadores, pela busca da verdade objetiva, científica. Na visão de futuro, o objeto do estudo é considerado estático e passivo, partindo-se do pressuposto de que o planejador tem todos os poderes e o objeto tende a se submeter às mudanças planejadas, e na análise da trajetória consideram-se os cenários tendenciais e normativos e admitindo-se trajetória única. (SILVEIRA *et ali*, 2013, p. 606).

Além do planejamento tradicional, o autor também descreve sobre o planejamento estratégico situacional (PES), criado por Carlos Matus, considerando que o planejamento público não seja privilégio de uma força social dominante e controladora circunstancial do Estado. Ele elenca alguns fundamentos prescritos por Matus sobre a elaboração do planejamento.

- a) “planeja quem governa”, já que o governante é quem tem a capacidade de decisão e a responsabilidade de conduzir;
- b) “o planejamento refere-se ao presente”, pois a simulação do futuro em um plano é somente um produto intermediário, que deve contribuir com a decisão a ser tomada no presente;
- c) “o planejamento exige um cálculo situacional”, que considera como variáveis tanto a escassez de recursos quanto as dimensões sociais, políticas e administrativas;
- d) “o planejamento refere-se a oportunidades e a problemas reais”, uma vez que quem planeja deve buscar superar os obstáculos políticos, entendendo que existem atores que não comungam com a maneira de o planejador explicar a realidade, o que poderia provocar uma ação obstaculizadora e, assim, a visão desses atores deve ser entendida e considerada;

- e) “o planejamento situacional é necessariamente político”, uma vez que os limites da capacidade de produção de ações sociais estão vinculados às restrições de poder;
- f) “o planejamento não é uma adivinhação do futuro”, devendo-se, no entanto, considerar as possíveis incertezas que escapam ao desejo e controle de quem planeja e se desenvolver um planejamento e uma estratégia para os vários cenários que se viabilizem dentro dos extremos aparentemente possíveis: “é possível planejar ações, não para prever o futuro, mas sim para criá-lo”;
- g) “o planejamento não é monopólio de quem planeja”, devendo-se considerar que existem outros atores que também planejam com objetivos distintos, sendo indispensável prever suas resistências ativas e criativas. (SILVEIRA et alii, p. 607).

2.2 Planejamento no Setor Público

O planejamento no setor público, de acordo com o que hoje conhecemos, iniciou-se a partir das tentativas de reformas do aparelho do estado, iniciado em 1936, com a implantação do DASP (Departamento de Administração do Setor Público), no primeiro Governo de Getúlio Vargas, onde o governo percebeu a necessidade de burocratizar os serviços públicos com o intuito de minimizar o patrimonialismo presente no país, incluindo o modelo Weberiano nos atos administrativos. Após a queda do Governo em 1945, o país volta a estaca zero e retorna as práticas patrimonialistas. (Santana, 2002, p. 01).

O Decreto-Lei 200, publicado em 1967, quase três anos após a instalação do regime militar, buscou dar maior efetividade à ação governamental, com a introdução de valores gerenciais, como autonomia de gestão, e promoveu de forma acirrada a descentralização administrativa do aparelho do Estado, com a expansão da administração indireta, sobretudo com a criação de empresas, implementando, assim, a “administração para o desenvolvimento” e conservando forte centralização política na União. Nesse momento tem-se o início da expansão e consolidação do Estado Desenvolvimentista, do Estado empresário-produtor no Brasil. Esse movimento no aparelho do Estado resulta no enfraquecimento da administração direta, deteriorando sua capacidade de formulação de políticas (SANTANA, 2002, p.01).

Com o advento da Constituição Federal de 1988, o governo passa a priorizar o planejamento na gestão pública e obriga que todos os entes da federação elaborem seus próprios instrumentos de planejamento e gestão. Este ato possibilitou que os órgãos se adequassem aos critérios estabelecidos por lei, além de garantir que os

mesmos planejassem estrategicamente suas ações, haja vista que os planos possuem prazos para um mandato e ainda perpassam um ano, recebendo do gestor antecessor um ano também de plano, garantindo com isso a continuidade dos atos.

Após essas modificações, o planejamento no setor público pode ser considerado como planos formalmente determinado por lei, do qual é executado pelos gestores e aprovado pelo legislativo. São documentos de caráter especial, haja vista que o mesmo deverá conter os projetos e planos em específico de acordo com a entidade ao qual se submete (municipal, estadual e federal).

O Plano Plurianual, que é um instrumento de planejamento, além deste desenho institucional e formal descrito anteriormente, possui, características subjetivas e peculiares. Considerando que, da elaboração até a finalização do plano, perpassam vários atores com interesses e objetivos comuns e divergentes. Assim, torna-se relevante destacar que os atores envolvidos neste processo são a peça chave para a elaboração e construção de um planejamento municipal adequado e condizente com a realidade vivenciada pelo município.

A partir da Constituição Federal de 1988, a função de planejamento teve uma ênfase maior no setor público, quando o orçamento público foi aliado ao planejamento. Neste mesmo sentido, a Carta Magna evidenciou a integração das ferramentas de planejamento no setor público: o Plano Plurianual – PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei Orçamentária Anual – LOA. Pelo fato de um instrumento estar ligado ao outro, a boa execução orçamentária dependerá de um PPA elaborado adequadamente. (SILVA, et ali, 2013, p. 93)

O regime democrático estabelecido e executado pelo nosso país garante que o gestor eleito apresente seu programa de governo, sob o qual designará os programas e projetos a serem seguidos, no entanto, torna-se necessário que o gestor adeque seus objetivos ao orçamento disponibilizado.

Como o planejamento é uma das funções clássicas da administração científica, é indispensável esse instrumento ao gestor municipal. Planejar a cidade e a prefeitura é essencial, sendo o ponto de partida para uma gestão municipal efetiva frente à máquina pública, onde a qualidade do planejamento ditará os rumos para uma boa ou má gestão, com reflexos diretos no bem-estar dos municípios. (REZENDE, 2010, p.93)

Silva, *et ali* (2013, p. 100), apresenta uma pesquisa realizada em três municípios de Minas Gerais com o objetivo de identificar as técnicas de

planejamento estratégico adotadas pela administração pública municipal. A partir da entrevista com seus respectivos gestores os resultados demonstraram a falta de relevância dada ao planejamento existente;

Em relação ao processo de elaboração do planejamento, observa-se que não há, entre os municípios analisados, consciência da importância do planejamento. Neste sentido, a Constituição Federal de 1988 veio contribuir ao integrar o PPA, a LDO e a LOA, exigindo das instituições públicas e dos gestores públicos um mínimo de planejamento das ações futuras.

Nota-se que pontos importantes não são considerados pelos gestores ao elaborarem o Plano Plurianual - PPA. A ausência da análise do ambiente e do registro das estratégias levanta questionamento sobre a efetividade do PPA, de forma que, caso o PPA tenha abrangido estes fatores, os responsáveis pela execução os desconhecem. Ressalta-se, no entanto, que o presente artigo não analisa o Plano Plurianual das instituições, sendo as afirmações apresentadas resultado de levantamento de informações junto aos gestores dos municípios. (SILVA, *et ali*, 2013, p. 100).

2.3 Plano Plurianual (PPA)

O Plano plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual são instrumentos de planejamento da gestão pública utilizados para conduzir os programas e projetos da gestão pública. São instrumentos obrigatórios, determinados pela Constituição Federal (1988) onde cada um exerce funções específicas.

O Plano Plurianual é considerado um planejamento de médio prazo, de periodicidade quadrienal, do qual avança um ano do mandato seguinte, ou seja, do próximo governo eleito. Ele é elaborado a partir do programa de governo, onde deve conter todos os projetos de um mandato. Ele deverá apresentar os objetivos, as estratégias e ações da administração, as despesas de capital, as despesas de programas de duração continuada e outras (Resende, 2007, p.59).

Andrade (2010, p. 22) ressalta que a iniciativa do Projeto de lei do PPA é do poder executivo, e todos os órgãos que compõem a Administração tem grande responsabilidade pelo planejamento plurianual.

Seu envio à câmara deverá ser feito até 31 de agosto do primeiro ano de mandato, e devolvido para sanção do Poder Executivo até o final da segunda seção legislativa, ou seja, 31 de dezembro. Discordamos de outros prazos fixados nas leis orgânicas municipais, tendo em vista o que dispõe os arts. 24, 30, 165 e 35 do ADCT, ou seja, o município não é competente para legislar sobre prazo desta lei. (ANDRADE, 2010, p. 22).

Assim, o plano plurianual torna-se um guia para a gestão, norteando os projetos e ações a serem realizados durante os quatro anos de vigência. Além de ser um documento onde também encontram-se as despesas de cada ação, ele apresenta os objetivos e as metas de cada programa, caracterizando-se um instrumento de ordem tanto quantitativo como qualitativo.

De acordo com Andrade (2010, p.22), os instrumentos para elaboração do PPA são:

- **Diretrizes do Governo:** São “bussolas” que dão rumo ao planejamento e são os resultados principais ou maiores, em longo prazo, que necessitarão ser desenvolvidos e que se pretendem alcançar.
- **Programas:** Articulam o conjunto de ações que concorrem para um objetivo comum e preestabelecido, mensuradas por indicadores estabelecidos no Plano Plurianual, visando à solução de um problema ou ao atendimento de uma necessidade ou demanda da sociedade.
- **Objetivos:** São o detalhamento ou a decomposição dos programas, que deverão ser atendidos, de forma a concretizar as diretrizes, indicando os resultados pretendidos pela Administração a serem realizados pelas ações.
- **Ações:** As ações são as iniciativas necessárias para cumprir os objetivos dos programas sobre os quais devem ser estabelecidas as metas.
- **Metas:** São a mensuração das ações de governo para definir quantitativa e qualitativamente o que se propõe ser atendido e qual parcela da população se beneficiará com a referida ação.

O Plano Plurianual atualmente tem sido objeto de estudo e pesquisa, considerado por ser um elo entre o planejamento e o orçamento público. De acordo com Cabral *et alii* (2012, p.03), o Decreto-Lei nº 200/1967 descreve que os elementos Planejamento e Orçamento estão intrinsecamente conectados e obviamente partes uniformemente relacionadas (...). Esta junção hoje apresenta um documento completo, sob o qual oferece uma gama de informações acerca dos programas do governo.

Sobre o PPA Federal, Cavalcante (2007, p.130) explica que;

O Plano Plurianual, em especial consiste na principal ferramenta para a implementação do planejamento nas atividades governamentais de médio e longo prazo (...).

(...) Ele estabelece diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal por um prazo de quatro anos. As equipes setoriais, sob a coordenação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), formulam os programas definindo os seus atributos. (Cavalcante, 2007, p. 130)

A preocupação com a transparência e eficiência das atividades governamentais, juntamente com o advento da nova gestão pública, em meados dos anos 90, trouxeram várias mudanças aos mecanismos e instrumentos utilizados pela gestão pública. A introdução da gestão participativa como mecanismo de cidadania também colaborou com a reformulação de documentos na gestão pública, do qual antes eram inacessíveis as pessoas, pelo grau de complexidade e formatação estritamente técnico.

O PPA é um exemplo dessas mudanças, haja vista que a partir das alterações nela inseridas, possibilitou o ajuste entre informações tanto quantitativas, como qualitativas acerca dos programas do governo, que além de apresentar os programas, as diretrizes e ações, apresenta os objetivos e as metas com resultados mensuráveis e os recursos alocados para cada projeto apresentado. Assim, ao se visualizar cada programa, observam-se também os custos e benefícios de cada ação. Garantindo com isso maior transparência das atividades do governo.

Com a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) no ano de 2000, o governo passou a ter, obrigatoriamente, maior preocupação com os gastos e conseqüentemente com o orçamento. A partir desta lei, os recursos investidos devem seguir algumas exigências, garantindo a eficiência e o controle dos recursos.

Esta lei teve como principais modificações; o limite de gastos com pessoal, algumas regras sobre os limites em investimento com programas de longo prazo (acima de dois anos) e metas para controlar receitas e despesas.

Com a introdução desta lei, o que antes já era de suma importância, passou a ser também de responsabilidade e compromisso do gestor. Se a lei não for cumprida o dirigente corre o risco de sofrer penalidades e sanções, sob a fiscalização dos Tribunais de Contas.

Considerando o art. 165 da Constituição Federal e a LRF (2000), é possível notar o aparato legal sob o qual o PPA deverá ser elaborado. Pode-se também entender que esse instrumento torna-se extremamente complexo haja vista que nele deverá ser apresentado todo o planejamento e o orçamento de uma gestão durante o período de quatro anos.

Então, o programa que não for incluído ou o recurso que não for destinado, fica fora da agenda e conseqüentemente da ação do governo. A partir desta afirmativa podemos compreender a importância da elaboração do PPA, e a responsabilidade do gestor na construção do mesmo.

Na literatura, alguns autores abordam este tema, apresentando a forma de elaboração e os fundamentos do qual se segue na construção do PPA. Vale ressaltar que, apesar do instrumento ser obrigatório a nível federal, estadual e municipal, a maioria dos trabalhos encontrados apresenta o PPA a nível Federal e o tema abordado quase sempre é sobre a avaliação dos programas neles contido.

Com relação à elaboração do PPA de fato, quase sempre discute-se a questão dos elementos do qual é determinado por lei. Considerando também os prazos para elaboração e entrega do documento ao Legislativo.

Cavalcante (2007, p. 130), ao analisar os primeiros PPAs Federais após a Constituição (1988), explica que ele passou por transformações consideráveis, acompanhando as modificações da gestão pública. O primeiro plano (1991- 1995), considerado um fracasso do ponto de vista do planejamento e da gestão orçamentária, ressaltando o momento de instabilidade econômica e o impeachment do presidente Collor.

O segundo plano, (1996-1999), denominado Brasil em ação, foi visto como experiência- piloto de gerenciamento, do qual teve primeira aproximação entre planejamento e gestão orçamentária, inovando no monitoramento e execução orçamentária, no controle de fluxo financeiro e da gestão de restrições.

O PPA (2000-2003), considerado como a mais nova transformação do processo orçamentário brasileiro, influenciada pela Nova Administração Pública. Denominada reforma do planejamento e orçamento, direcionado para o controle dos gastos e enfoque na produção pública, integrando sempre planejamento e orçamento. O PPA (2004-2007) teve como principal diferença do anterior a adoção de uma estratégia de formulação participativa (Cavalcante, 2007, p. 138) .

Cavalcante (2007, p. 145), ao analisar os planos citados anteriormente, conclui que do ponto de vista teórico, observa-se que o novo desenho do Plano Plurianual apresenta alguns elementos do modelo de orçamento por resultados ou por desempenho. No entanto, com relação à melhoria da efetividade e da eficiência nos gastos públicos, poucos avanços são encontrados. Elementos estes essenciais da gestão por resultados.

Outro tema também de forte debate sobre o PPA está relacionado à falta de regulação normativa para a elaboração do mesmo. Giacomoni (2004, p. 90) explica que a falta de normatização do plano acaba prejudicando o planejamento em aspectos essenciais, tais como: o conteúdo e os prazos do PPA; a integração entre o plano plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual; e a articulação entre os planos plurianuais dos entes da Federação.

O autor sugere que o PPA deveria ser regulado a partir de uma lei específica, *“não havendo obrigatoriedade de tratá-lo juntamente com os outros conteúdos, numa única lei complementar geral”* (GIACOMONI, 2004, p. 80).

Navarro *et alii* (2012, p. 30), apresenta uma pesquisa sobre a análise da estrutura do PPA Federal (2012-2015), explorando as principais influências e características do modelo. O autor faz comparação aos modelos anteriores, destacando os pontos principais onde é notável maior nível de transparência e comprometimento do governo para com o plano apresentado.

Nesta pesquisa anteriormente citada, o autor expõe algumas reflexões sobre o porquê das mudanças do PPA (2012-2015) em comparação aos outros apresentados. Ele também apresenta a estrutura do mesmo, destacando através de exemplos, as diferenças apresentadas através do texto discorrido nos planos examinados.

Sobre a estrutura do PPA (2012-2015), podemos destacar vários pontos expostos por Navarro (2012, p. 31), dentre eles encontra-se a implantação dos programas temáticos;

A delimitação dos programas temáticos tem origem em 2009, a partir de uma reestruturação da SPI, oportunidade na qual o acompanhamento da política governamental foi estruturado por áreas de atuação de forma a adequar as unidades de acompanhamento no MP tal como elas estão reconhecidas no governo e na sociedade. A estruturação da SPI por temas foi um esforço de ordenamento conceitual, de como conformar e tratar as políticas públicas no

âmbito da coordenação do governo. Nesses termos, boa parte dos 65 programas temáticos do PPA tem origem nos 51 temas organizados pela SPI praticamente dois anos antes da elaboração do plano. (NAVARRO, 2012, p. 31)

Os programas temáticos, segundo o autor, possibilitou aos servidores uma leitura mais qualificada das razões do estágio de desenvolvimento do país nas diversas áreas.

Os programas temáticos são a expressão do diagnóstico sobre os desafios do país. Eles foram estruturados a partir da ênfase na análise de políticas no sentido de permitir a recuperação de uma capacidade de reflexão que o orçamento-programa teve limites para produzir. (NAVARRO, 2012, p. 32).

O PPA, além de ser um instrumento de planejamento do qual facilita os gestores na execução dos programas e afins, não podemos esquecer que ele deve refletir as reais necessidades daquela população em específico, colaborando assim com uma gestão voltada ao atendimento da sociedade e conseqüentemente contribuindo com o bem estar da população.

É importante que o PPA seja um instrumento de planejamento conectado com as necessidades sociais de determinada sociedade e não apenas um plano meramente figurativo ou para cumprir as atuais obrigações legais pertinentes. A perseguição por procedimentos gerenciais é sugerida de forma que os Gestores Públicos utilizem na busca contínua da melhoria das práticas administrativas e por consequência da boa aplicação dos recursos públicos. (CABRAL et ali, 2012, p. 2).

2.4 Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO)

A lei de Diretrizes Orçamentária é de periodicidade anual e estabelecerá as metas e prioridades da administração pública. Também apresentará as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente. Deverá servir de orientação para a Lei Orçamentária Anual, apresentará as alterações na legislação tributária, e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (CF, 1988, art. 165).

Andrade (2010, p.28) explica que, com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) passou ainda a exaltar:

Equilíbrio entre receitas e despesas; critérios e formas de limitação de empenho, visando ao cumprimento de metas fiscais e do resultado primário e nominal, além de direcionar formas de limites de gastos com pessoal, limites de dívidas, uso da reserva de contingência, avaliação dos passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, e a inclusão de anexos de Metas Fiscais e Riscos Fiscais. (ANDRADE, 2010, p. 28).

O autor ainda explica que os municípios com população abaixo de 50.000 habitantes não estão dispensados de incluir na LDO os anexos citados anteriormente, no entanto podem emitir e publicar seus relatórios de Gestão Fiscal e Relatório Resumido da Execução Orçamentária semestralmente. (Andrade, 2010).

Com relação às prioridades da LDO, Andrade (2010), esclarece que ela pode ser vista como a hierarquia a que devem submeter-se as metas. Quais as mais importantes ou que devem ser realizadas antes. Elas podem ser vistas no cronograma para execução das metas, a fim de realizarem-se ações que resultem em serviços prestados quantificáveis.

As prioridades da LDO definem critérios para eleição de quais ações serão detalhadas no orçamento anual até o nível de elemento de despesa. Para a inclusão das metas e prioridades do governo no “Anexo de Metas e Prioridades da Administração”, é necessário reportar-se ao PPA, com a intenção de orientar as escolhas dos programas e ações para a elaboração da lei orçamentária. (ANDRADE, 2010, p.28).

2.5 Lei Orçamentária Anual (LOA)

A lei Orçamentária Anual compreenderá, de acordo com a Constituição Federal (1988); O orçamento fiscal, referente aos poderes da união, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, Fundações instituídas e mantidas pelo poder público. Ela também deverá apresentar o orçamento de investimento das empresas de capital social, o orçamento da seguridade social, incluindo todas as entidades e órgãos vinculados a ela, dos fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público. De acordo com Cabral et alii (2012, p. 05) “*O Orçamento dever ser uma peça administrativa clara e que a sociedade possa fazer a leitura com facilidade dos objetivos que determinado Governo perseguirá.*”

Lei Orçamentária Anual, também chamada Lei de Meios, é pois uma lei especial que contém a discriminação da receita e da despesa pública, de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade. (ANDRADE, 2010, p.36).

3 METODOLOGIA

A pesquisa pode ser definida como um conjunto de procedimentos sistemáticos baseado no raciocínio lógico que tem o objetivo de encontrar soluções para problemas propostos, mediante a utilização de métodos científicos. Andrade (2001, p. 121).

Pode-se também definir pesquisa como o processo formal e sistemático de desenvolvimento do método científico. Tendo como objetivo fundamental descobrir respostas para problemas através do emprego de procedimentos científicos. Gil (2010, p. 26).

A partir destas definições podemos entender que a pesquisa consiste em aplicar um estudo, antecipadamente elaborado, baseado num raciocínio lógico, sob o qual aborda-se uma problemática existente, utilizando-se métodos científicos para o alcance de respostas e soluções ao problema exposto.

Neste sentido, podemos citar especificamente a pesquisa social, do qual vem crescendo e ganhando destaque, principalmente nas pesquisas de caráter qualitativa. Surgida inicialmente nas áreas da Antropologia e Sociologia, ultimamente também apresentando-se nas áreas de psicologia, educação e administração. Neves (1996, p. 01).

Segundo Neves (1996, p. 02) os métodos qualitativos trazem como contribuição ao trabalho de pesquisa uma mistura de procedimentos de cunho racional e intuitivo capazes de contribuir para a melhor compreensão dos fenômenos. Assim, nas ciências sociais o pesquisador busca conhecimentos sobre os processos sociais através do contexto existente, não buscando apenas o conhecimento isolado, mas sim o conhecimento a partir da realidade existente.

Considerando as informações expostas anteriormente, para obtenção dos objetivos da pesquisa, utilizou-se a metodologia qualitativa exploratória. Os estudos denominados qualitativos têm como preocupação fundamental o estudo e a análise do mundo empírico em seu ambiente natural (Godoy, 1995, p. 62). Assim, este método possibilita maior absorção de informações e garante análise e compreensão detalhada dos processos analisados.

A pesquisa qualitativa, segundo Neves (1996, p. 01) possibilita a obtenção de dados descritivos mediante contato direto e interativo do pesquisador com a situação

objeto de estudo. Assim, é comum que o pesquisador procure entender os fenômenos, segundo a perspectiva dos participantes da situação estudada, e assim, construir sua interpretação, a partir dos fenômenos observados.

A pesquisa aqui apresentada, tem como objetivo geral Analisar como são elaborados os instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA) do setor público do município de Aracoiaba-ce. Município este localizado a 73 km da capital do Ceará, Fortaleza. É uma cidade de pequeno porte, do qual possui cerca de 25.391 habitantes (IBGE/2010). A escolha pelo município, deu-se aleatoriamente, considerando também a proximidade e facilidade do acesso ao município.

A partir do objetivo geral o estudo preocupou-se em entender como o município elabora o planejamento, considerando que para a construção de políticas voltadas ao atendimento da população, torna-se necessário que o município desenvolva projetos e ações e elabore estrategicamente os planos, documentando todas as ações de curto e médio prazo voltadas ao atendimento da população para o período de quatro anos.

Como método, utilizou-se também a pesquisa documental, através da análise do Plano Plurianual (2014-2017) e consulta aos sites oficiais dos órgãos municipais. Também utilizou-se a pesquisa de campo, tendo como instrumento a entrevista semiestruturada com o Secretário de Planejamento e Gestão do município, e o Secretário Executivo da Câmara Municipal.

A pesquisa documental é constituída pelo exame de materiais que ainda não receberam um tratamento analítico ou que podem ser reexaminados com vistas a uma interpretação nova ou complementar. Pode oferecer base útil para outros tipos de estudos qualitativos e possibilita que a criatividade do pesquisador dirija a investigação por enfoques diferenciados. (NEVES, 1996, p.03).

A pesquisa também pode ser denominada como estudo de caso, haja vista que ela busca descrever a situação do contexto em que está sendo feita determinada investigação. Gil (2010, p. 58). No caso da pesquisa aqui descrita, será a prefeitura municipal e a secretaria de planejamento e gestão do município de Aracoiaba. Embora os resultados encontrados possam refletir a realidade de muitos outros municípios, o mesmo não poderá representá-los. Entretanto, indutivamente, pode-se compreender e comparar teoria e prática, dentro de um ambiente organizacional,

onde as normas e regulamentos devem ser executadas por todos os órgãos de igual competência.

A pesquisa estudo de caso trata-se de uma investigação empírica que pesquisa fenômenos dentro de seu contexto real, onde o pesquisador não tem controle sobre eventos e variáveis, buscando apreender a totalidade de uma situação e, criativamente descrever, compreender e interpretar a complexidade de um caso concreto. (MARTINS E THEÓPHILO, 2009, p. 62).

Para conhecimento dos objetivos da pesquisa, o trabalho iniciou-se através de consultas em sites oficiais em busca dos nomes dos gestores e secretários municipais. Também buscou-se identificar os documentos disponibilizados acerca do tema da pesquisa. Em seguida, estruturou-se o roteiro de entrevista, categorizando as perguntas por etapas, de acordo com os temas investigados.

Com os instrumentos de entrevista em mãos, iniciou-se o trabalho de campo no município de Aracoiaba-ce. O primeiro órgão visitado foi a Prefeitura do município, no qual buscou-se contato direto com o Secretário de Planejamento e Gestão, mas o mesmo foi encontrado no escritório de contabilidade particular, localizado também no município. A entrevista ocorreu nesse estabelecimento e todo o roteiro de perguntas foi aplicado e gravado para posterior análise. A segunda visita a Prefeitura municipal ocorreu com o objetivo de aplicação de entrevista com outros secretários, bem como a obtenção do PPA (2014-2017).

O segundo órgão visitado foi a Câmara Municipal, do qual realizou-se entrevista não estruturada com o Secretário Executivo. E também analisou-se o Plano Plurianual (2014-2017). O documento encontrava-se disponível através de um manual impresso, do qual é consultado pelo órgão quando necessário. Após essa etapa, realizou-se as transcrições das entrevistas e descreveu-se sobre o documento analisado.

4.RESULTADOS E ANÁLISE DOS DADOS

Os resultados da pesquisa foram divididos por categorias, de acordo com os objetivos específicos da pesquisa e considerando os temas abordados e as etapas

do processo de construção dos instrumentos de planejamento municipal. De acordo com entrevistas e documentos analisados, segue a descrição dos resultados obtidos.

4.1 Estrutura do Plano Plurianual (2014-2017) do município de Aracoiaba

De acordo com o Plano Plurianual, o município de Aracoiaba, localiza-se cerca de 73 km da capital, Fortaleza. Foi criado no ano de 1890 e atualmente possui nove distritos; Sede, Ideal, Jaguarão, Jenipapeiro, Lagoa de São João, Milton Belo, Pedra Branca, Plácido Martins e Varzantes. A população, de acordo com o IBGE (2010), totalizava 25.391 habitantes.

A economia local é baseada na agricultura e na agropecuária. O PIB per capita em 2009 foi de R\$ 3.755. A configuração setorial do PIB apresenta a agropecuária participando com 18,89 %, a indústria com 12,39 %, e os serviços com 68,72 %.

De acordo com análise documental, o PPA (2014- 2017) do município, foi elaborado e estruturado composto por duas Etapas. A primeira Etapa tem como títulos: 1. Caracterização geográfica; 2. Aspectos demográficos; 3. Economia e finanças 4. Diagnóstico social (Saúde, Educação e Índices de desenvolvimento social); 5. Princípios; 6. Diretrizes gerais; 6.1. Diagnóstico participativo “O olhar da comunidade”.

As Diretrizes gerais do Plano Plurianual (2014-2017), como consta na I Etapa:

As diretrizes gerais para a formulação do PPA – Plano Plurianual, de Aracoiaba, apresentam um conjunto de propostas para o desenvolvimento socioeconômico, sustentabilidade e melhoria de qualidade de vida da população do município. Com o plano é plenamente possível delinear a situação futura desejada para a concretização do desenvolvimento econômico sustentável com justiça social. É uma ferramenta gerencial para fundamentar as tomadas de decisões referentes ao futuro, concebida com uma visão não só de curto médio, mas principalmente de longo prazo (PPA 2014 – 2017).

Os Macros Objetivos, distribuídos em sete (07), estão expostos objetivamente, no PPA (2014-2017) da seguinte forma:

- 1- Assegurar o direito a saúde como ação integral;
- 2- Assegurar o nível de investimento em educação, vislumbrando resultados positivos nos médio e longo prazo;
- 3- Desenvolver políticas públicas para os segmentos sociais vulneráveis;
- 4- Ampliar e melhorar a infraestrutura do município;
- 5- Implementar processos de modernização administrativa e racionalização;
- 6- Ampliar a base econômica a partir do maior desenvolvimento do turismo, pesca, agricultura e incentivos a instalação de novas empresas;
- 7- Melhorar as condições de trabalho do Poder Legislativo para atingir melhor eficácia nos exercícios de suas funções (PPA 2014-2017).

A segunda etapa apresenta: As Projeções das Receitas e a Elaboração de programas com o quadro de detalhamento. No anexo I contém os Programas e Ações, no anexo II contém os Programas por órgãos, unidades orçamentárias, função e subfunção e por fim, no anexo III contém as atas dos planos plurianuais participativos.

Em análise geral, o PPA (2014-2017) possui o total de 40 programas e 138 ações. Os programas são detalhados, como descrito anteriormente, por órgãos, unidades orçamentárias, função e subfunção, no entanto os objetivos são apresentados em apenas alguns programas, sendo que a maioria deles não contém os objetivos específicos de cada programa. A estrutura do documento nesse aspecto ainda possui caráter apenas contábil, não existindo detalhamento descritivo de cada programa e ação.

No anexo III possui a Lei n° 1088/13 de 27 de fevereiro de 2013, Lei de criação do Conselho Municipal do Orçamento Participativo, e em seguida constam as cópias das atas das reuniões do PPA participativo, totalizando cinco (05) atas de localidades diferentes, com assinaturas dos presentes na ocasião. Ainda consta no anexo cópia da lista de presença dos participantes da audiência pública, realizada na Câmara Municipal no dia 20/08 de 2013 às 9:00hs, totalizando 67 assinaturas.

4.2 Atores envolvidos no processo de elaboração do PPA

A secretaria de planejamento e gestão do município é o órgão responsável pela construção dos planos (PPA, LDO e LOA). Os conselhos municipais, as associações, os estudantes e professores, são formalmente convidados. Há também a participação dos demais gestores municipais, como os secretários de educação, saúde, finanças, de desenvolvimento econômico e outros.

A população e a sociedade civil também participam, embora, de acordo com relatos, a maior dificuldade na elaboração dos planos é a participação das pessoas, da comunidade civil, haja vista que as pessoas não se interessam em participar das decisões através das reuniões e fóruns organizados pela gestão municipal. Com a obrigatoriedade da lei, a gestão mesmo que encontrando dificuldades tem a obrigação de organizar, convidar e disponibilizar encontros com o objetivo de fazer com que a população participe.

“(...) O povo, ele não tem consciência de participar, não precisa criar conselhos, o próprio povo poderia ser essa pessoa, esse instrumento de participação, mas como o povo é omissos, e ainda hoje é omissos, mesmo o governo criando o instrumento de participação constitucional, como os conselhos, as pessoas aqui agente pede de joelhos para que uma pessoa participe do conselho (...) (Entrevistado (01))”.

“Nas audiências públicas, geralmente chamamos os funcionários da Prefeitura para assinarem as atas porque geralmente a população nunca participa. (Entrevistado (02)).”

Além destes atores, o município utiliza assessoria de técnicos na área de finanças e planejamento, que são disponibilizados por serviços terceirizados de uma empresa especialista contratada pelo município. Esta contratação, segundo o entrevistado, garante organização e qualidade nos serviços, além de reduzir os custos com mão de obra e o dispêndio com tarefas complexas. O entrevistado ressalta que seria importante a efetivação de uma equipe de profissionais de

assessoria no município, onde trouxessem resultados positivos para o município, mas que, enquanto não existe, o único recurso é a contratação destes profissionais.

Para a realização do processo de participação das pessoas o município organizou um calendário com nove reuniões, a última sendo na câmara municipal, numa audiência pública, com todos os distritos. Para o processo de participação da LOA de 2016, realizou-se oito fóruns distritais participativos. Os meios de comunicação utilizados para a divulgação das reuniões deu-se através de convites formais e visitas em escolas e salas de aula no período da noite (considerando a disponibilização de tempo das pessoas).

Após a discussão com a comunidade e sociedade civil, são realizadas reuniões com o corpo técnico, as secretarias de finanças, planejamento e outras secretarias. No ato, é realizado o enxugamento das propostas.

4.3 Etapas no processo de elaboração do PPA

As etapas no processo de elaboração do PPA (2014-2017), foram descritas de acordo com as informações obtidas através das entrevistas realizadas. O quadro apresenta seis etapas, dos quais todos pertencem ao processo de construção do instrumento de planejamento elaborado para o período de quatro anos. Essas etapas levam em torno de quatro meses para serem concluídas.

QUADRO 1 - Etapas no processo de elaboração do PPA

ETAPAS	AÇÕES	DESCRIÇÃO DAS AÇÕES
1ª ETAPA	Discutir o orçamento anterior	Analisar o que foi realizado e o que não foi. Reavaliar o orçamento e construir uma nova proposta.
2ª ETAPA	Discutir com a população e sociedade organizada	Reunir a sociedade através de reuniões e fóruns distritais. Ouvir, anotar, discutir e ajustar as opiniões expostas.
3ª ETAPA	Reunião com a equipe técnica, secretários e Prefeito.	Discutir a elaboração do orçamento e fazer um enxugamento das propostas.
4ª ETAPA	Enviar a proposta a Câmara Municipal	Encaminhar, dentro do prazo, o plano para análise.
5ª ETAPA	Convocar uma audiência pública com a sociedade	Expor o plano com possíveis modificação da câmara, e discutir novamente o orçamento.
6ª ETAPA	Avaliação e aprovação do orçamento	Últimos reajustes e finalização do trabalho.

fonte: Elaborado pelo autor, 2016.

A primeira etapa consiste em discutir o orçamento anterior. Eles avaliam os projetos já realizados e os que ainda não foram totalmente executados. Com isso eles retiram os projetos já concluídos ou incluem no outro orçamento o mesmo projeto para conclusão das metas.

Na segunda etapa, discute-se com a sociedade os projetos, considerando, segundo relatos, que todas as opiniões são anotadas e levadas em consideração, após essa etapa, faz-se uma triagem das sugestões e das reais necessidades da localidade. Como o orçamento não garante o atendimento de todos os pedidos, os gestores analisam e escolhem as prioridades.

Na terceira e quarta etapa, os gestores fazem o enxugamento das propostas, discutem os projetos mais viáveis, analisam o orçamento, fazem as adequações, elaboram o relatório e encaminham a Câmara Municipal. A gestão municipal leva em média quatro meses para construir o PPA, sendo que tem-se a preocupação de entregar a proposta antes do prazo expirar, para não haver transtornos e caso precise refazer ou alterar alguns pontos.

A quinta etapa consiste em dar ciência à sociedade sobre a proposta orçamentária, através de uma audiência pública, ocorrida geralmente na câmara municipal. O objetivo é expor o projeto completo, e fazer os últimos ajustes caso necessário. A sexta e última etapa é a finalização, através da aprovação e publicação do projeto de lei do plano.

De acordo com entrevista, o Secretário da Câmara Municipal explica que, o PPA ao ser encaminhado ao órgão, é direcionado a Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final, que tem como objetivo manifestar-se em todas as proposições que tramitem na Câmara, quanto aos aspectos constitucional, legal, regimental, gramatical e lógico, e a Comissão de Finanças, Orçamento e Tomada de contas do qual compete opinar, obrigatoriamente, sobre todas as matérias de caráter financeiro apresentadas a Câmara. Após duas audiências públicas o Plenário vota da legalidade do PPA, finalizando e formalizando o plano junto ao Poder Legislativo.

4.4 Informações e dados considerados para elaboração do PPA

Um dos documentos levados em consideração na elaboração do PPA é o Programa de governo, sob o qual são incluídas as propostas e até planos bem específicos do gestor. Temos como exemplo um projeto apresentado pelo município pesquisado, chamado “Café da manhã com o Prefeito”, este projeto tem como objetivo levar a gestão municipal da sede para os distritos e comunidades. Além do prefeito também o acompanham secretários de outras áreas, como educação, saúde e serviço social. Este programa, que inclusive foi citado pelo entrevistado como de grande sucesso, será novamente incluído na próxima gestão municipal.

Sobre a análise prévia socioeconômica e ambiental do município para a construção do PPA, apenas o estatuto das cidades é analisado e considerado, haja vista que, segundo entrevista, o município ainda não disponibiliza de profissionais capacitados para prestarem as informações em cada área específica. Essa deficiência dá-se pelo fato de que os secretários que compõem a gestão ainda não tem capacitação suficiente para colaborarem neste aspecto. “(...) *os municípios ainda não tiveram a capacidade de profissionalizar as suas secretarias, ainda anda*

que com um pouco de remendos(...)(...)Então nós somos pé no chão e agente tem essa visão e ainda precisa melhorar muito” (entrevistado (01)).

O entrevistado relatou que o município consulta os PPAs do Governo Estadual e Federal e acrescentou que o governo do estado tem capacitado os secretários de planejamento e gestão dos municípios para a elaboração dos planos (PPA, LDO e LOA). Eles são capacitados através de treinamentos onde constroem na prática os mesmos. O entrevistado ressalta a importância desses cursos e acrescenta que também deveriam ser criados fóruns permanentes de discussão dos secretários de planejamento e administração tanto a nível estadual como a nível municipal.

Segundo ele, esta prática poderia colaborar com a troca de experiências e aprendizados entre os municípios. Ainda destacando também sobre a importância de parcerias através de consórcios exitosos na área da saúde (UPAs), que poderiam se estender também para as áreas de saneamento básico (coleta de lixo) e no tratamento para dependentes químicos. Políticas estas que municípios de pequeno porte não possuem recursos e nem estruturas suficientes para realizá-los sozinho.

Com relação aos recursos orçamentários o valor estipulado para o exercício é insuficiente e impede que os projetos sejam aplicados de acordo com o desejado ou elaborado e nem sempre são repassados no mesmo valor determinado.

(...) precisa ter um pacto federativo que não existe, porque criaram as leis orgânicas nos municípios, deram autonomia de gestão administrativa pros municípios, mas na verdade, na prática, o governo federal interfere no governo, por exemplo, vamos dizer que você tenha um orçamento de setenta milhões pra receber, baseado no ultimo orçamento, quando você calcula setenta milhões você pode receber só cinquenta (...) (Entrevistado (01)).

Outro problema também exposto pelo município e que impede na elaboração e desempenho do orçamento, está relacionada à política tributária fiscal do município, haja vista que não há conscientização da população no pagamento dos impostos, bem como não há rigor na cobrança e aplicabilidade dos recursos recebidos.

4.5 Recursos e técnicas utilizadas para construção do PPA

Com relação aos recursos tecnológicos, o município utiliza software, disponibilizados por empresas privadas para elaborar os orçamentos e alimentá-los durante o dia- a- dia, estes programas facilitam o trabalho e colaboram também na elaboração dos planos, haja vista que todas as receitas e despesas são codificadas e possuem rubricas, onde através dos programas as despesas são lançadas e direcionadas automaticamente no sistema. Eles foram criados diretamente para a contabilidade pública e já seguem as leis e os parâmetros estabelecidos pelo governo.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa abordada teve como objetivo geral identificar como são elaborados os instrumentos de planejamento do setor público do município de Aracoiaba-ce. A partir desse objetivo, o estudo preocupou-se em entender como o município elabora o planejamento, os projetos e ações voltados ao atendimento da população para o período de quatro anos.

O estudo teve como preocupação específica, entender o Plano Plurianual, considerado ser ele, o plano de médio prazo e do qual subsidia os posteriores (LDO e LOA). Para além do caráter quantitativo, a pesquisa buscou identificar apenas os elementos qualitativos do plano, haja vista que o objetivo consiste em identificar a elaboração do planejamento em si. Assim, a partir dos instrumentos; entrevistas e análise documental, seguem as considerações destacadas de acordo com os objetivos específicos.

Os objetivos específicos da pesquisa foram; Identificar quem elabora os planos; Analisar quais atores envolvidos no processo; Analisar como são elaborados, Analisar quais as etapas seguidas e Identificar quais as maiores dificuldades enfrentadas.

Sobre os primeiros objetivos; **identificar quem elabora os planos e quais os atores envolvidos:**

De acordo com os dados obtidos, entendeu-se que a Secretaria de Planejamento e Gestão é o maior órgão responsável pelo plano. Considerando que

todas as secretarias devem participar ativamente, apenas esta secretaria possui maior envolvimento durante o processo.

Há uma participação calorosa de empresas terceirizadas, especialistas e assessores na construção do plano, devido à grande complexidade do instrumento exigido pela lei. O município segue as etapas de acordo com as exigências, possibilitando o envolvimento da prefeitura como um todo, mas de acordo com relatos, não é dada grande relevância por parte das demais secretarias ao planejamento em questão. Esta afirmativa também foi corroborada através da fala do representante do poder legislativo.

Os demais atores, além dos expostos anteriormente, também participam a sociedade civil organizada. De acordo com as assinaturas nas atas de participação das reuniões, nota-se representantes de escolas, de algumas associações, no entanto a maioria das assinaturas pertencem aos funcionários da prefeitura municipal.

Uma das maiores problemáticas na elaboração do PPA consiste neste ponto, haja vista que, de acordo com relatos, a população não participa das reuniões, dos fóruns e conseqüentemente não expõem suas opiniões e as demandas existentes. Os mecanismos de participação existem, inclusive o município possui o conselho municipal do orçamento participativo, datado, de acordo com a Lei Municipal desde 2013. No entanto o secretário da câmara explica que este conselho existe apenas no papel.

Indo contra o argumento do secretário, há indícios da participação da população no PPA (2014-2017) através de assinaturas de atas das reuniões ocorridas em cinco localidades. Inclusive este documento encontra-se em anexo no Plano e pôde ser analisado. Entretanto não se pode confirmar o grau de participação e o envolvimento da população nas decisões acerca do plano.

Sobre a **Identificação da elaboração e as etapas seguidas do PPA**, objetivos específicos também da pesquisa;

Pôde-se compreender em termos gerais o esquema elaborado e as etapas seguidas pela prefeitura e pela câmara municipal. A falta de entrevista pode ter comprometido esses objetivos específicos, considerando que o processo de elaboração foi descrita apenas por representantes de dois órgãos municipais. Ressaltando também que o Plano pesquisado foi construído no ano de 2013 e não

analisou-se nenhum relatório ou ata de reuniões, após três anos de elaboração, alguns procedimentos naturalmente podem falhar à memória dos entrevistados.

Um ponto de grande relevância a considerar consiste na fala do Secretário de Planejamento e Gestão do município, que ao ser interrogado sobre a avaliação socioeconômica do município, procedimento essencial ao conhecimento da realidade municipal para elaboração do plano, o mesmo relatou a falta de profissionais capacitados para contextualizar a situação do município e especialistas de acordo com áreas específicas, como na educação, saúde e outros.

Assim, a dificuldade encontrada pelo município consiste na falta de qualificação dos profissionais das secretarias municipais, sendo que as áreas temáticas não puderam ser devidamente exploradas, haja vista que os profissionais não conheciam a fundo a realidade de cada área e não puderam intervir ativamente, através do diagnóstico e de intervenções na busca de melhorias.

Apesar desse depoimento, o secretário reconhece a falha do órgão e explica que esta problemática ainda existe como consequências de “politicagem”, do qual se submetem os cargos comissionados das secretarias a profissionais sem qualificação para o cargo ocupado. O mesmo argumenta que o município ainda precisa melhorar muito nesse aspecto.

Outra problemática também exposta pelo município na elaboração do PPA consiste na insuficiência dos recursos para implementação dos orçamentos e alcance das demandas existentes. Na elaboração do plano, há um valor estipulado, de acordo com o ano anterior, no entanto nem sempre esse valor é real ou superior ao projetado, o que acaba prejudicando o planejamento e o orçamento do município.

Para além dessa dificuldade, podemos ainda entender outros a nível municipal, como a falta de recursos próprios do município através de impostos não recolhidos, o que diminui mais ainda o orçamento e impossibilita ações de melhorias à comunidade. A falta de consciência da população, bem como a falta de uma política tributária eficiente colabora com a ineficiência do problema em questão.

Todos os objetivos, gerais e específicos foram alcançados, embora que de forma não aprofundada e exaustiva. Para análise e compreensão do processo de planejamento municipal, sugere-se uma pesquisa ação, do qual o pesquisador participasse ativamente durante os processos de elaboração, e investigasse os

dados a partir dos relatórios ou entrevistas com representantes de cada segmento. A pesquisa também pode trazer um recorte temporal durante o período de construção do PPA, assim os resultados podem apresentar melhor os processos aqui pesquisados.

A partir do exposto acima, os resultados aqui encontrados podem servir de base para posteriores pesquisas e aprofundamentos acerca do tema, considerado de grande relevância para o entendimento, bem como a aprendizagem de técnicas utilizadas na elaboração e utilização dos instrumentos de planejamento municipal.

As melhorias para a realidade pesquisada consiste na busca de soluções para os maiores problemas expostos pelo município. Acerca da falta de participação da população no processo de construção dos planos, sugere-se maior divulgação sobre a importância do plano para o município e para os munícipes. Deve-se criar outros mecanismos de divulgação e participação das pessoas, utilizando todos os recursos disponíveis como rádio local, redes sociais, divulgação em eventos de grande porte, em estabelecimentos de grande circulação, distribuição de panfletos, cartazes e criação de representantes em comunidades, associações, escolas, feiras e outros.

Deve-se organizar as reuniões e os fóruns com devida antecipação e melhor adequação de dias, horários e locais para os eventos, na ocasião também pode ser realizada uma explanação acerca dos instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA), adequando a linguagem de acordo com o público apresentado, evitando termos técnicos de difícil compreensão.

O conhecimento acerca da realidade do município também pode colaborar com as decisões sobre as ações que podem ser priorizadas no planejamento, bem como a real situação financeira do órgão. O que deve prevalecer neste momento é a transparência dos atos e a publicidade das informações, isso ajuda a situar a sociedade sobre onde está e para onde pretende ir.

Embora o grau de complexidade dos instrumentos de planejamento serem ainda uma problemática para os municípios, os gestores devem compreender que sempre estarão amparados através de assessorias e o fator de maior preocupação deve ser a adequação das ações as reais necessidades da população e do município de um modo geral.

6. REFERENCIAS

ABREU, W. M.; NEIVA, V. M.; LIMA, M. **Modelos de tomada de decisão no processo orçamentário brasileiro: uma agenda de pesquisas.** Revista do Serviço Público Brasília 63 (2): 135-155 abr/jun 2012.

ANDRADE, N. A. **Contabilidade Pública na Gestão Municipal – Métodos com base na LC nº101/00 e nas classificações contábeis advindas da SOF e STN.** 3. Ed. 3 reimpr. São Paulo. Atlas, 2010.

ANDRADE, M. M. **Introdução à metodologia do trabalho científico:** elaboração de trabalhos na graduação. São Paulo: Atlas, 2001.

BRASIL. Congresso Nacional (2000). Lei Complementar, nº 101, 04 maio, 2000. **LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal**, Brasília. 2000.

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

CABRAL, R. S.; GOULARTE, J. L. L.; BEHR, A.; MOREIRA, G. D. V.; RAMOS, T. J. F. **Avaliação de Programas do PPA: Um Estudo de Caso no Município de Rosário do Sul/RS.** Encontro de administração Pública e Governo (EnAPG) ANPAD. Salvador/BA, 18 a20 de novembro de 2012.

CAMARA MUNICIPAL DE ARACOIABA, Lei nº 1119, de 25, setembro, 2013. **Institui o Plano Plurianual do Município de Aracoiaba para o quadriênio 2014 - 2017.** Disponível em: http://www.camaraaracoiaba.ce.gov.br/arquivos/268/Leis_1109_2013.pdf .

CAVALCANTE, P. L. **O Plano Plurianual: resultados da mais recente reforma do Planejamento e Orçamento no Brasil.** Revista do Serviço Público Brasília 58 (2): 129-150 Abr/Jun 2007.

GIACOMONI, J. **Bases normativas do plano plurianual: análise das limitações decorrentes da ausência de lei complementar.** Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro 38(1): 79-91, Jan./Fev. 2004.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** 6. Ed. 3. Reimpr. São Paulo: Atlas, 2010.

GODOY, A. S. **Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades.** Revista de Administração de Empresas. São Paulo, V. 35, N. 2, P. 57-63 MAR./ABR. 1995.

MARTINS, G. A.; THEÓPHILO, C. R. **Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas**. 2. Ed. São Paulo, Atlas, 2009.

NAVARRO, C.; SANTOS, E.; FRANKE, F.A estrutura do PPA 2012-2015. **Revista Brasileira de planejamento e orçamento (RBPO)**. Brasília, Volume 2, nº 1, 2012 pgs. 24 – 47. www.assecor.org.br/rbpo

NEVES, J. L. **PESQUISA QUALITATIVA – CARACTERÍSTICAS, USOS E POSSIBILIDADES**. CADERNO DE PESQUISAS EM ADMINISTRAÇÃO, SÃO PAULO, V.1, Nº 3, 2º SEM./1996.

OLIVEIRA, J. A. P. O. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. **RAP**, Rio de Janeiro 40 (1): pág 273-88, Mar./Abr. 2006.

REZENDE, D. A. **Metodologia de Planejamento Estratégico Municipal para Contribuir no Planejamento e Desenvolvimento Local e Regional: Proposta a partir de um survey em Prefeituras Brasileiras**. Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Brasil.

_____. **Integração do Plano Plurianual Municipal e o Planejamento Estratégico Municipal: proposta e experiência de um município paranaense**. REDES, Santa Cruz do Sul, v. 15, n. 2, p. 92 - 119, maio/ago. 2010

SANTANA, A. **A reforma do Estado no Brasil : estratégias e resultados**. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002.

SILVA, W.C.; MUCCI, C. B. M. R.; BAETA, O. V.; ARAÚJO, D. S. **O planejamento estratégico na administração pública: um estudo multicaso**. Revista de C. Humanas, Viçosa, v. 13, n. 1, p. 90-101, jan./jun. 2013.

SILVEIRA, R. B.; HELLER, L.; REZENDE, S. **Identificando correntes teóricas de planejamento: uma avaliação do Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab)**. Rev. Adm. Pública — Rio de Janeiro 47(3): 601-622, maio/jun. 2013.

Apêndices

Roteiro de Entrevista

TEMA: Planejamento na Gestão Pública Municipal: Estratégias na elaboração do Plano Plurianual.

NOME:

Município:

CARGO:

1. ATORES ENVOLVIDOS NO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PPA

- 1.1- Quem é responsável pela elaboração dos planos municipais (PPA, LDO e LOA)?
- 1.2- A população participa do processo de construção do PPA?
- 1.3– Caso positivo, como essa participação acontece?
- 1.4- Quais órgãos municipais e entidades participam na construção do PPA?
- 1.5- Existe a participação de técnicos e especialistas da Secretaria de Finanças?
- 1.6- O município utiliza assessoria para a realização do PPA?

2. ETAPAS NO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PPA

- 2.1- Como ocorre o processo de elaboração do PPA?
- 2.2- Qual o período de construção do PPA?
- 2.3- Quais as etapas seguidas?
- 2.4- Como são selecionadas as prioridades de cada área?
- 2.5- Como os programas são divididos? Por área, temas, setores?
- 2.6- Qual etapa, no processo de construção do PPA é mais difícil de ser realizado?

3. INFORMAÇÕES E DADOS CONSIDERADOS PARA ELABORAÇÃO DO PPA

- 3.1– Quais os dados que cada Secretaria leva em consideração para a construção do PPA?
- 3.2– As promessas de campanha do Prefeito eleito integram o PPA?

3.3- Existe uma análise prévia da situação do município (socioeconômica, ambiental) para a elaboração do PPA?

3.4- Há a consulta/assessoria ao setor jurídico na construção do PPA?

3.5- O PPA anterior é utilizado e/ou consultado para a construção do PPA posterior?

3.6- Os PPAs do Estado e da União servem de base para o PPA municipal?

4. RECURSOS E TECNICAS UTILIZADAS PARA CONSTRUÇÃO DO PPA

4.1- Utiliza-se algum programa técnico/especialista para construção do PPA?

4.2- Quais os recursos e técnicas de gestão são utilizados para a elaboração do PPA?

4.3- Há capacitação e/ou treinamento para os participantes da elaboração do PPA?

4.4- Há recursos financeiros destinados especificamente para despesas no processo de construção do PPA?