

**UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ
CAMPUS CURITIBA
DEPARTAMENTO ACADÊMICO DE GESTÃO E ECONOMIA.
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL**

LEVI GOMES DE ARAUJO

**ORÇAMENTO PÚBLICO: INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO E
CONTROLE NO MUNICÍPIO DE QUELUZ SP**

MONOGRAFIA DE ESPECIALIZAÇÃO

CURITIBA - PR

2014

LEVI GOMES DE ARAUJO

**ORÇAMENTO PÚBLICO: INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO E
CONTROLE NO MUNICÍPIO DE QUELUZ SP**

Monografia de Especialização apresentada ao Departamento Acadêmico de Gestão e Economia, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná – Campus Curitiba - como requisito parcial para obtenção do título de “Especialista em Gestão Pública Municipal”
Orientador: Prof. Msc. Eduardo Bernardes de Castro.

CURITIBA - PR

2014

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por me dar forças para conseguir realizar todos os meus objetivos.

À minha família e a todos os meus amigos que me ajudaram nos momentos mais difíceis.

Ao Professor Msc. Eduardo Bernardes de Castro pelo auxílio indispensável ao desenvolvimento desta pesquisa.

À Tutoria do Curso pela dedicação e empenho sempre dispensados para o bom desenvolvimento das atividades.

Aos pesquisadores e professores do curso de Especialização em Gestão Pública Municipal, professores da Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Campus Medianeira.

Enfim, sou grato a todos que contribuíram de forma direta ou indireta para realização desta monografia.

RESUMO

Araujo, Levi Gomes. Orçamento Público: Instrumento de Planejamento e Controle do Município de Queluz - SP. 2014. 54f. Monografia (Especialização em Gestão Pública Municipal). Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Medianeira, 2014.

Esta pesquisa apresenta abordagem teórica conceitual sobre a necessidade do Planejamento e Controle orçamentário na égide da Administração Pública Municipal, especificamente na cidade de Queluz, Estado de São Paulo. Aponta trajetórias teóricas e práticas para o aprimoramento de políticas públicas voltadas para um melhor entendimento e aplicação das peças orçamentárias. Discorre sobre as diretrizes da Administração Pública no sentido de contextualizar as necessidades estratégicas, sem perder de vista atuação operacional do órgão-foco. Informa em quais pontos a Administração Pública Municipal deverá investir para obter resultados consistentes do ponto de vista das rotinas de gestão pública mais complexa, bem como daquelas de simples realização. Discute sobre a proposta de verificação do alcance do Plano Plurianual no desenvolvimento municipal. Busca, por meio de pesquisa bibliográfica exploratória, elementos norteadores para fundamentação. Acompanha resultados importantes do ponto de vista estratégico, como: Estudo da Lei do Plano Plurianual. Deixa alicerçada a ideia de que o orçamento público, seu planejamento e controle são assuntos vitais para o bom gerenciamento do Primeiro Setor no que tange à eficiência, eficácia e efetividade e deixa caminhos abertos para renovação de estudos correlatos sobre o tema proposto.

Palavras-chave: Planejamento. Controle. Orçamento Público.

ABSTRACT

Araujo, Levi Gomes. Public Budgeting: Planning and Control Instrument for the City of Delhi - SP. 2014 54f. Monograph (Specialization in Municipal Public Management). Federal Technological University of Paraná, Mediatix 2014.

This research presents conceptual theoretical approach to the need of Planning and Budget control the auspices of the Municipal Public Administration, specifically in the city of Queluz, State of Sao Paulo. Points theoretical trajectories and practices for the improvement of public policies aimed at better understanding and implementation of the budget parts. Discusses the guidelines of the Public Administration to contextualize the strategic needs without losing sight of operating performance of the organ-focus. Reports in which points the Municipal Public Administration should invest to get consistent results from the point of view of the most complex public management routines, as well as those of simple realization. Discusses the verification of the scope of the proposed Multi-Year Plan in municipal development. Search through bibliographical research, guiding elements for reasoning. Accompanies important results from a strategic point of view, such as: Study of the Multi-Year Plan Act. Let founded the idea that the public budget, planning and control are vital issues for the proper management of the First Sector regarding the efficiency, efficacy and effectiveness and leaves open paths for renovation related papers on the theme.

Keywords: Planning. Control. Public Budget.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	06
1.1 Justificativa.....	07
1.2 Objetivos.....	07
1.2.1 Objetivo Geral.....	07
1.2.2 Objetivos Específicos.....	07
1.3 Metodologia.....	08
2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....	09
2.1 Orçamento Público.....	09
2.1.1 Conceitos Orçamentários.....	12
2.1.2 Plano Plurianual - PPA.....	15
2.1.3 Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO.....	16
2.1.4 Lei Orçamentária Anual – LOA.....	17
2.2 O PPA como Instrumento de Planejamento de Governo.....	17
2.3 O PPA como Instrumento de Controle.....	23
2.4 Como Elaborar o PPA.....	25
3. METODOLOGIA.....	29
3.1 Caracterização da Pesquisa.....	29
3.2 Procedimentos da Pesquisa.....	29
4. APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS.....	31
4.1 Processo de Elaboração do Plano Plurianual do Município de Queluz.....	31
4.2 Erros e Omissões no Plano Plurianual.....	36
4.2.1 Análise do Anexo I – Estimativa de Receitas.....	36
4.2.2 Análise do Anexo II – Programas Governamentais.....	37
4.2.3 Análise do Anexo III – Ações Governamentais.....	40
4.3 Sugestões de Melhoria.....	43
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	46
REFERÊNCIAS.....	49
ANEXO A – TABELA DE SISTEMA ESTRATÉGICO GOVERNAMENTAL.....	51
ANEXO B – PIRÂMIDE PARA FORMULAÇÃO DE UM PROGRAMA SOCIAL.....	52
ANEXO C – ATA DA AUDIÊNCIA PÚBLICA ELABORAÇÃO PPA.....	53
ANEXO D – DESCRIÇÃO DOS PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS.....	54

1. INTRODUÇÃO

A definição do objeto de estudo é um dos pontos mais importantes de uma monografia, neste sentido, este capítulo expõe o tema estudado, a questão problema, os objetivos deste trabalho e a forma como serão alcançados.

O orçamento público é a base para uma gestão eficiente dos recursos públicos, é de elaboração obrigatória e serve de marco para o desenvolvimento local. O alvo do estudo é o Orçamento Público, especificamente os anexos das peças orçamentárias, restringindo a análise ao Plano Plurianual exercício 2014/2017 do município de Queluz, estado de São Paulo.

O problema focado na pesquisa diz respeito à elaboração do orçamento público da cidade de Queluz, pois é realizado pelo setor de contabilidade, o qual devido ao acúmulo de atribuições, por vezes tem dificuldades em elaborar peças orçamentárias para serem utilizadas como ferramenta de gestão. Questiona-se então se o orçamento público do município de Queluz é um instrumento de planejamento e controle.

Este trabalho além desta introdução (composta basicamente pelo problema de pesquisa, objetivos, justificativa e estrutura), possui mais três capítulos, a saber:

Primeiramente, são apresentadas as fundamentações teóricas, nesta etapa são feitas as considerações e conceituações doutrinárias com citação de vários autores a respeito de orçamento público, conceitos orçamentários e PPA, LDO e LOA, bem como é feita uma abordagem mais detalhada sobre o PPA como instrumento de planejamento, PPA como instrumento de controle e como elaborar um PPA.

Na sequência, são apresentados os procedimentos metodológicos utilizados na pesquisa, que é estruturada na forma de um estudo de caso, onde foram analisados os anexos da Lei do PPA 2014/2017 do município de Queluz estado de São Paulo.

No capítulo seguinte foram apresentados os resultados da pesquisa, inicialmente foi necessário descrever o processo de elaboração do Plano Plurianual do Município, onde foi analisado desde o primeiro passo para o nascimento do PPA até o envio do projeto de Lei à Câmara Municipal. Foram abordados erros e omissões do plano e analisados as estimativas das receitas previstas, os programas e ações governamentais da função de governo Educação.

Após, foi sugerido medidas para melhorar o processo de elaboração e execução do PPA.

Por fim, nas considerações finais foram apontados os principais problemas encontrados na análise do Plano Plurianual 2014/2017 do Município de Queluz e feito indicações para trabalhos futuros.

1.1 Justificativa

A relevância da pesquisa se dá pela importância das Leis Orçamentárias de um município, sendo que estas definem como serão aplicado os recursos públicos e se bem elaboradas podem servir de uma magnífica ferramenta estratégica e controle de governo, todavia, se mal elaboradas trazem consequências desastrosas tais como, déficit orçamentário e o endividamento municipal, prestação de serviços de má qualidade para população e facilitação para desvios de dinheiro público.

Na qualidade de único contador público do executivo municipal de Queluz, Estado de São Paulo, o tema a ser estudado é de grande interesse para o pesquisador, pois abrirá as portas para um profundo conhecimento em orçamento público, em especial da sua cidade natal.

Tal conhecimento será disseminado entre os gestores públicos locais e, se possível colocado em prática para alcançar a reorganização das contas do município e o respeito da sociedade pelo trabalho realizado.

1.2 Objetivos

1.2.1 Objetivo Geral

O planejamento governamental demanda grande esforço no sentido de obter informações adequadas, as quais são elementos fundamentais para a elaboração dos planos, e neste contexto tem-se que o objetivo geral deste estudo é analisar a elaboração do Plano Plurianual exercício de 2014/2017, peça orçamentária do município de Queluz, Estado de São Paulo.

1.2.2 Objetivos Específicos

- Descrever o procedimento para a elaboração das peças orçamentárias no município;

- Analisar criticamente os anexos I, II e III do Plano Plurianual de 2014/2017, restringindo à análise dos programas e ações a função de governo Educação.
- Sugerir ações para elaboração do Plano Plurianual.

1.3 Metodologia

Para a realização do trabalho será realizado pesquisa bibliográfica e documental para aprofundamento no tema sobre orçamento público, sendo utilizadas diversas fontes como forma de consultas, tais como livros, artigos, redes eletrônicas documentos.

O fato de trabalhar no setor de contabilidade da Prefeitura Municipal de Queluz, Estado de São Paulo, permite ao contador acesso às peças orçamentárias que serão utilizadas para análise.

Diante disso, será realizada análise crítica do Plano em questão, por meio de estudo de caso, contando com informações sobre aspectos técnicos próprios da Administração local.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 Orçamento Público

Orçamento público consiste na busca pelo planejamento e programação na atividade financeira do Estado, de modo a concretizar os princípios da economicidade e da eficiência na obtenção de receitas e na realização das despesas públicas, [...], (MOREIRA NETO, 2008, p. 123)

O orçamento público surgiu pela revolta do povo pelas cobranças de inúmeros impostos, a partir de então inicia a reivindicação da sociedade para que os governantes prestassem contas dos recursos arrecadados, segundo Wilges (2006, p. 24), antes de surgir o orçamento no Brasil, a cobrança de impostos, como em outros países, levou o povo a exigir participação nas decisões portuguesas e a empreender revoltas pela conquista da liberdade”.

Atualmente a sociedade tem ganhado espaço nas decisões de políticas públicas, e participado efetivamente das elaborações dos orçamentos públicos, e aos poucos tem se quebrado o tabu de que a sociedade não tem conhecimento e preparo para participar das decisões políticas, nasce daí a figura do orçamento participativo, que é dividir a responsabilidade da elaboração com a população.

Entende-se que a participação permite um melhor aproveitamento dos recursos públicos, evitando o desperdício com obras desnecessárias ou abandonadas no decorrer da sua construção.

É por meio da participação popular que a atuação estatal recebe um controle mais adequado do ponto de vista social, em contrapartida aos interesses políticos, que embora sejam legítimos, por vezes acabam por sufocar o estabelecimento de políticas públicas mais locais e pontuais, características das demandas apresentadas pelos municípios.

Neste contexto de participação popular nos orçamentos públicos, a lei 101/2000 denominada Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu artigo 48 traz a obrigatoriedade de realização de audiências públicas.

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante:

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; (BRASIL, LC 101/2000, Art. 48).

O orçamento público de um ente federativo tem origem inicialmente de uma proposta de governo do candidato eleito, o poder responsável pela proposta orçamentária é o executivo que elabora o texto legal e envia para o legislativo para discussão e aprovação.

É uma ferramenta de grande importância para a administração pública, pois é nas leis orçamentárias que se autoriza a arrecadação de recursos e a realização de despesas pelo poder público, neste sentido Abrantes e Ferreira (2010), discorrem que:

É no orçamento público que são traduzidas as medidas governamentais de caráter múltiplo-financeiro, político, gerencial e econômico tomadas pelo Estado. Portanto, é a partir desse instrumento que o governante, seja ele presidente, governador ou prefeito, viabiliza a execução de seu projeto de governo. Isso é concretizado por meio de decisões acerca de quais serão os serviços públicos que o governo colocará à disposição da população e qual será a contrapartida, ou seja, o volume de recursos que deverá ser arrecadado para atingir aquela meta. (ABRANTES E FERREIRA, 2010, p. 68)

Percebe-se a importância do orçamento público, pois nenhuma despesa poderá ser realizada sem que haja previsão orçamentária, ou seja, o poder público não poderá realizar gastos a seu bel-prazer, toda ação governamental tem que estar amparada por lei, visto que a Lei 4.320/64 normatiza que: “A Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e da despesa, [...] e o programa de trabalho do governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade”, BRASIL, Lei Federal nº 4320 (1964, Art. 2º).

Desde a Constituição Imperial de 1824 já se falava em elaboração de orçamento público, tema que foi se aprimorando com as constituições posteriores, e em 1964 com a promulgação da Lei 4.320, seguida do Decreto 200/67 começou a se afastar do orçamento tradicional, o qual, segundo Angélico (1995, p. 22), orçamento tradicional era um simples relacionamento de receitas a arrecadar e das despesas de custeio.

Esta visão de orçamento público, em que pese ter sua aplicação à época, claramente foi perdendo energia, principalmente diante das demandas da sociedade moderno-contemporânea, as quais se apresentam deveras com grande

complexidade, exigindo maior planejamento, com aplicação de técnicas de mensuração mais elaboradas.

Isso decorre pela necessidade de gerenciar os recursos públicos com foco na eficiência, não perdendo de vista as particularidades do Primeiro Setor, no que tange ao aspecto legal. O qual é o ponto de equilíbrio entre uma gestão eficiente e o crivo da sociedade.

Surge então o conceito de Orçamento Programa, normatizado pelo Decreto-lei 200/67, Brasil, (1967, Art. 7) que estabelece: “A ação governamental obedecerá a planejamento que vise a promover o desenvolvimento econômico-social do País e a segurança nacional, norteando-se segundo planos e programas elaborados, [...]: c) orçamento-programa anual”.

O orçamento-programa deixa de ser apenas um documento legal que previa arrecadação e fixava despesas, passou a ser um importantíssimo instrumento de planejamento e controle governamental que contém ações vinculadas em programas, com objetivos e metas definidas para o exercício.

A evolução do orçamento de mero registro de receitas com fixação de despesas tem sentido quanto da evolução do papel do estado frente às demandas sociais mais prementes e o perfil do novo gestor público, que tem a missão de executivamente gerenciar os recursos, cada vez mais disputados, de modo a oferecer serviços públicos de qualidade. Nesse sentido, o orçamento-programa vem como uma diretriz mais aperfeiçoada e com uma dinâmica mais bem elaborada em termos de objetivos e metas, englobadas dentro dos planos.

Mesmo assim, é importante entender que não se faz gestão pública nos dias atuais sem a observância do mandamento constitucional para elaboração do orçamento-programa e é exatamente o que o legislador constituinte apresenta na CF/88, Brasil (1988, Art. 165, “caput”), quando mostra as três peças orçamentárias e informa que somente a lei poderá dar nascimento as mesmas.

Decisão importante que versa sobre essa temática está posta no site do Supremo Tribunal Federal, onde o Relator denota que é do Poder Executivo a tarefa precípua em elaborar as peças do orçamento, a saber: Plano Plurianual - PPA, Lei de Diretrizes Orçamentária - LDO e a Lei Orçamentária Anual – LOA.

Todas com gênese no Poder que tem a função típica de executar as medidas necessárias para o atendimento das necessidades da sociedade, por meio dos serviços públicos, a saber, o Executivo.

2.1.1 Conceitos Orçamentários

Os conceitos orçamentários são elementos norteadores da ação estatal, no que tange ao atendimento das necessidades sociais.

Por meio deles, o gestor público terá condições de balizar suas decisões, sempre com conduta condicionada à preservação do interesse público.

Segundo o Manual Técnico Orçamentário, do Ministério Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG, os conceitos orçamentários aparecem discriminados conforme segue:

- Programa: é o instrumento de organização da atuação governamental. Articula um conjunto de ações que concorrem para um objetivo comum preestabelecido, mensurado por indicadores estabelecidos no plano plurianual, visando à solução de um problema ou o atendimento de uma necessidade ou demanda da sociedade;
- Ações: Nas leis orçamentárias e nos balanços, as ações serão identificadas em termos de funções, subfunções, programas, atividades, projetos e operações especiais. São de três naturezas diferentes as ações de governo que podem ser classificadas como categorias de programação orçamentária: atividade, projeto e operação especial.
- Projeto: é um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, que se realizam num período limitado de tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de governo. Exemplo: Construção da Escola Infantil Arco-Iris.
- Atividade: é um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de governo. Exemplo: Manutenção das Atividades da Escola Arco-Iris

- Operação Especial: são ações que não contribuem para a manutenção das ações de governo, das quais não resulta um produto e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços. Representam, basicamente, o detalhamento da função “Encargos Especiais”. Exemplo: Pagamento de Dívida Pública.
- Função: Pode ser traduzida como o maior nível de agregação das diversas áreas de atuação do setor público. Está relacionada com a missão institucional fundamental do órgão executor, por exemplo, cultura, educação, saúde ou defesa.
- Subfunção: Representa uma partição da função, visando agregar determinado subconjunto de despesas do setor público. Na nova classificação a subfunção identifica a natureza básica das ações que se aglutinam em torno das funções, por exemplo, dentro da função educação temos as subfunções “ensino fundamental”, “ensino infantil”, “ensino médio”, dentre outras.
- Classificação Institucional: A classificação institucional reflete a estrutura organizacional de alocação dos créditos orçamentários, e está estruturada em dois níveis hierárquicos: órgão orçamentário e unidade orçamentária. Exemplo: 02.02 – Secretaria Municipal Esporte Cultura e Turismo; 02.02.01 – Diretoria de Esporte.
- Classificação Funcional: A classificação funcional segrega as dotações orçamentárias em funções e subfunções, buscando responder basicamente à indagação “em que” área de ação governamental a despesa será realizada. Exemplo: 12.361 (Educação – Ensino Fundamental).

Ainda dentro do campo orçamentário, o Manual Técnico de Orçamento de 2011, elaborado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão do Governo Federal, traz os princípios básicos que norteiam o Plano Plurianual:

- Identificação clara dos objetivos e das prioridades do Governo;
- Integração do planejamento e do orçamento;
- Promoção da gestão empreendedora;
- Garantia da transparência;

- Estímulo às parcerias;
- Gestão orientada para resultados;
- Organização das ações de Governo em programas.

Tendo em vista a importância dos princípios para o entendimento do Plano Plurianual, cumpre desenvolver individualmente o que significam:

a) Princípio da Identificação Clara dos Objetivos e das Prioridades do Governo: Estabelece que, para que o Plano Plurianual possa representar verdadeiro instrumento de planejamento deve, primeiramente, identificar de forma clara os objetivos almejados pelo Governo, ou seja, aquilo que ele pretende atingir durante os quatro anos de vigência do Plano; bem como definir as prioridades que deverá eleger, tendo em vista a escassez de recursos para a solução de todos os problemas sob sua responsabilidade.

b) Princípio da Integração do Planejamento e do Orçamento: Informa que o Plano Plurianual como orçamento deve representar o planejamento do Governo, para que exerça de forma efetiva a função para o qual foi criado. Como já referido na introdução, mais que uma exigência legal, o orçamento deve ser um instrumento de gestão.

c) Princípio da Promoção da Gestão Empreendedora: É norteado pelos conceitos de Administração Pública Gerencial, que trazem conceitos da iniciativa privada como o empreendedorismo para o setor público e procuram melhorar a qualidade dos serviços públicos com a redução dos custos.

d) Princípio da Garantia da Transparência: Além da publicidade garantida constitucionalmente, dar à peça orçamentária a necessária visibilidade ao cidadão daquilo que se está planejando, a fim de permitir o controle social dos programas e ações que serão desenvolvidos durante a execução do orçamento.

e) Princípio do Estímulo às Parcerias: Têm por objetivo ampliar a capacidade de resolução dos problemas através dos programas do Plano Plurianual. Poderá o governo municipal firmar convênios com os governos federais e estaduais na busca da resolução do problema.

f) Princípio da Gestão Orientada para Resultados: Como referido no princípio da gestão empreendedora, é uma decorrência da visão da Administração Pública Gerencial, cujo planejamento tem por objetivo a busca de resultados. O Plano

Plurianual é visto como instrumento de gestão capaz de otimizar os recursos públicos de modo a deles extrair maiores e melhores resultados.

g) Princípio da Organização das Ações de Governo em Programas: Visa proporcionar maior racionalidade e eficiência na administração pública e ampliar a visibilidade dos resultados e benefícios gerados para a sociedade, bem como elevar a transparência na aplicação dos recursos públicos.

2.1.2 Plano Plurianual - PPA

O Plano Plurianual - PPA é um dos instrumentos de planejamento de governo de médio prazo, instituído pela Constituição federal de 1988 e obrigatório para todos os entes federativos. É neste plano que os Municípios, Estados e União fazem seu planejamento governamental, vigência de um quadriênio que vai do segundo ano do mandato com vigência e termina no primeiro ano do mandato subsequente.

O Projeto de Lei do PPA deve ser encaminhado à Câmara até 31 de agosto, contudo essa regra é válida para a União, devendo o Município observar o disposto na Lei Orgânica Municipal.

Além da função de planejamento, o PPA também pode ser utilizado como instrumento de controle, a sociedade poderá participar tanto da elaboração quanto do acompanhamento das metas e objetivos definidos para o exercício financeiro.

É imprescindível a participação da sociedade, pois nesta fase poderá averiguar se o governo está cumprindo o que foi prometido nas propostas eleitorais.

O PPA não é um plano estático, pode ser alterado através de leis específicas sempre quando necessário, pois vivemos em meio à instabilidade econômica e imprevisibilidades, não sendo, possível prever as ações governamentais em sua totalidade, Sendo necessárias alterações, essas deverão sempre ser autorizadas pelo Legislativo.

2.1.3 Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO

A Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, instituída pela Constituição Federal de 1988 é o instrumento que tem a finalidade de nortear a elaboração da Lei Orçamentária Anual com as diretrizes estabelecidas no Plano Plurianual.

A iniciativa é privativa ao Executivo e aprovado pelo Legislativo para vigência de um ano, conforme dispõe, “A Lei de Diretrizes Orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital [...]. (BRASIL, CF 1988, art. 165, § 2º).

A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, também deu ênfase para LDO, e seu artigo 4º, reafirmou que deverá atender o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição acrescentando a obrigatoriedade de elaboração dos anexos de metas fiscais e riscos fiscais e também dispôs sobre o equilíbrio entre despesas e receitas; critérios e forma de limitação de empenho; normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos.

A obrigatoriedade de elaboração dos anexos de metas fiscais e riscos fiscais muito contribuíram para o controle das contas públicas, vez que estes anexos dispõem sobre resultado nominal e primário, montante da dívida pública, avaliação do cumprimento das metas do exercício anterior, evolução do patrimônio líquido dos três últimos exercícios, avaliação financeira e atuarial, avaliação dos passivos contingentes entre outros.

Com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei de Diretrizes Orçamentárias ganhou ainda mais espaço dentro do ciclo orçamentário e se tornou um importantíssimo instrumento de controle, pois é nesta Lei que indica as regras para a Lei Orçamentária Anual, com as prioridades para o exercício financeiro subsequente.

O prazo para encaminhamento do Projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias ao legislativo é até 15 de abril de cada ano, porém este prazo diz respeito à União, para os Estados será o prazo que constar em sua Constituição Estadual e para os Municípios será aquele que dispuser a Lei Orgânica Municipal.

2.1.4 Lei Orçamentária Anual - LOA

Assim como o Plano Plurianual e Lei de Diretrizes Orçamentárias, a Lei Orgânica Anual - LOA também é um instrumento legal do ciclo orçamentário instituído pela Constituição de 1988, é elaborada pelo Executivo e encaminhado ao Legislativo para discussão e aprovação. A vigência da LOA é anual e o prazo de envio ao

Legislativo é até 31 de agosto de cada ano para a União. Vale ressaltar que os Estados e Municípios devem dispor de seus prazos na Constituição Estadual ou Lei Orgânica Municipal.

A LOA traz o detalhamento dos programas e ações governamentais elencados no Plano Plurianual para o exercício, devendo ser elaborada em compatibilidade com o PPA e LDO, ou seja, nela consta: “A previsão das receitas, a autorização das despesas, a política financeira, o programa de trabalho de governo e os mecanismos de flexibilidade [...]”, Salles (2010, p. 85).

2.2 O PPA como Instrumento de Planejamento de Governo

A Carta Magna disciplina que o PPA é instrumento que tem foco nas diretrizes, objetivos e metas da administração pública [...]”. Brasil, CF (1988, Art.165, § 1º), sempre com atuação regionalizada. Isso que dizer que o Plano visa ao alcance de resultados distribuídos entre as diversas áreas e regiões por onde deverá atuar o Executivo.

O parágrafo em destaque informa, ainda, que a lei é o instrumento hábil a trazer à existência o PPA. O nascimento desta norma, também chamada de peça orçamentária, serve para corroborar a ideia de que, por meio de representação popular, pode-se e deve-se atuar o administrador público, uma vez que prevalece o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado.

Na mesma direção, caminha o princípio do planejamento, o qual também faz parte do rol do “caput” do texto constitucional, no artigo 37, ainda que de forma implícita esta adjacente ao princípio da eficiência “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência” (BRASIL, CF, 1988, Art.37).

O planejamento é indiscutivelmente uma ferramenta aliada do gestor público, dando condições de, através da fotografia do cenário atual, projetar outra para o cenário futuro, sempre com o intuito de melhorar a relação entre a administração pública e o interesse da sociedade como um todo. Diante disso, acentua o conceituado autor: “O planejamento é a primeira das funções administrativas é a que determina antecipadamente quais são os objetivos a serem atingidos e como alcançá-los”. Chiavenato (2004, p. 152).

É patente o posicionamento do autor quanto da premência de se ter o planejamento como ação que antecipa as demais rotinas administrativas, que serve para construir o caminho a ser percorrido pela organização e seus departamentos, na busca da realização dos objetivos (elementos qualitativos) e das metas (elementos quantitativos), procurando auferir resultados satisfatórios, os quais nas regras do Primeiro Setor, não se confundem com lucratividade e sim com efetividade na prestação dos serviços.

Então, o mesmo apresenta-se como uma bússola administrativa, que ao ser disponibilizada para a atuação do gestor público, possibilita a realização de ações de forma a atender aspectos qualitativos e quantitativos.

Os aspectos qualitativos são aqueles que focalizam os objetivos, dando aos procedimentos internos e externos contornos bem definidos de onde a Administração concentrará seus esforços.

Já os aspectos quantitativos devem delimitar com clareza os parâmetros atingíveis na realização das ações, isto é, metas alcançáveis, sem extrapolação ou especulação desnecessária.

É a persecução de resultados definidos previamente, por meio de rotinas estruturadas, as quais permitam o desenvolvimento e aplicação de ações detalhadas capazes de ser mensuradas e avaliadas antes, durante e depois de concluídas.

Nesse sentido, as Políticas Públicas estão no foco do controle social, que as solicita de forma cada vez mais direta, e com isso, planejar requer grande dedicação do gestor público, sempre com o intuito de evidenciar qual o melhor caminho a ser trilhado para consecução de resultados consistentes, formatados por meio dos objetivos e das metas estabelecidas.

Ainda, importa ao gestor público a responsabilidade de atuação por meio de ações planejadas. Pode-se auferir que o planejamento é ferramenta importante para a Administração Pública oferecer e executar a prestação de serviços que consigam melhorar a condição de vida do contribuinte.

Sendo a Administração, o instrumento do Governo para o alcance dos objetivos do Estado, é crucial que se tenha o planejamento como aliado na preparação das ações típicas e atípicas do Primeiro Setor.

Para entender melhor essa junção, apoia-se nos ensinamentos do conceituado autor Buarque (2002):

Planejamento é uma ferramenta de trabalho utilizada para tomar decisões e organizar as ações de forma lógica e racional, de modo a garantir os melhores resultados e a concretização dos objetivos de uma sociedade, com os menores custos e nos menores prazos possíveis. [...] O planejamento representa uma forma da sociedade exercer o poder sobre seu futuro, rejeitando a resignação e partindo para iniciativas que definam o seu destino. Parte do princípio que o futuro pode ser construído pela sociedade; mas entende que essa construção tem raízes na história, no passado recente e na realidade atual, definidora dos limites do possível. (BUARQUE, 2002, p. 81)

Percebe-se que nosso país evoluiu nos últimos anos no que se refere ao planejamento governamental, com a promulgação da Constituição Federal de 1988 seguida da Lei de Responsabilidade Fiscal que deram uma atenção especial ao tema planejamento, consoante dispõe: “A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas [...]”, Brasil, Lei Complementar Federal nº 101 (2000, Art. 1º, § 1º).

A preocupação do legislador complementar foi de nortear a conduta do gestor público, impondo-lhe a responsabilidade de agir sempre por meio de ações antecipadas pelo planejamento e irradiadas pela transparência. Aliás, são dois princípios importantíssimos, os quais devem ser não somente acolhidos, mas também efetivados na atuação estatal.

Quando um gestor faz um planejamento com base em dados concretos desde seu plano de governo nas disputas eleitorais, se eleito, provavelmente fará um bom governo, pois planejar não significa um milagre para dias futuro, nem tão pouco certeza do sucesso, mas resulta em ações estruturadas com destino ao resultado pretendido, conforme nos ensina Chiavenato (2004).

O planejamento consiste na tomada antecipada de decisões sobre o que fazer, antes de a ação ser necessária sob o aspecto formal, planejar consiste em simular o futuro desejado e estabelecer previamente os cursos de ação necessários e os meios adequados para atingir os objetivos. (CHIAVENATO 2004, p. 172)

Fica claro que a atividade antecipada de planejamento tem como objetivo discutir as ações da gestão para que, no futuro próximo, a mesma tenha condições de obter resultados os mais próximos daqueles esperados. E isso não é uma questão de sorte ou tendência, é fruto de trabalho árduo por parte do gestor e de sua equipe em busca da eficiência.

Ressalta-se ainda que nenhuma organização poderá alcançar a eficiência, ou seja, fazer o que deve ser feito, utilizando-se dos mesmos recursos, ou até menos, aumentando a competitividade e valorizando seus serviços. Para tanto, o gestor público agora deverá focar olhares mais críticos e motivados para um bom planejamento, sob o risco de ter sua atuação reprovada pelos órgãos de fiscalização e controle e pela própria sociedade, a qual tem o seu nível de seletividade bem mais apurado em comparação com outros momentos da nação brasileira.

E isso poderá ser alcançado, quando feito com estabelecimento de objetivos e metas para a realização das despesas relacionadas com aquisição de máquinas equipamentos, realização de obras, aquisição de participações acionárias de empresas, aquisição de imóveis, concessão de empréstimos para investimento e aquelas que precisarão de um tempo maior para sua consecução.

Ao contrário do que parece, o Plano Plurianual não é uma mera norma regulamentadora de ações do Executivo, o mesmo é politicamente viável quando de forma econômico-financeira procura traduzir à vontade política do Estado, por meio de ações de governo. Ele deve servir de elo que liga a Proposta de Governo (situação eleitoral) ao Plano de Governo (situação governamental).

Para isso, a Administração terá um grande desafio, o de conseguir transformar as ideias e ideais em atendimento de demandas sociais, por meio dos serviços públicos, sempre equilibrando as situações de governança e governabilidade, as quais flutuam durante a gestão.

Face às demandas sociais, o poder público precisa desenvolver meios adequados de gestão no sentido de obter, por meio de técnicas elaboradas, a consecução de seus objetivos fiscal-orçamentários. Nesse sentido O PPA apresenta-se como excelente ferramenta estratégica, que possibilita à Administração Pública mecanismos para traçar ações objetivas.

A de se perceber que essa atividade do gestor público não é meramente atrelada à condição legal, própria da Administração Pública. O Plano Plurianual, no seu aspecto estratégico, tático e operacional, é uma lei-estratégica, com a qual o mesmo deverá conviver pelo menos por três anos.

Nesse sentido, o olhar estratégico do Plano deve ser muito aguçado, visto que os resultados serão esperados a médio e longo prazo.

Para melhor perspectiva estratégica, apoia-se nos ensinamentos de Dagnino (2009, p. 102), onde o mesmo aborda o conceito de momento estratégico, para oportunizar ao gestor público elementos indicativos típicos do planejamento.

Segundo o autor, há quatro momentos que o planejamento deve abordar, a saber: Diagnóstico, formulação, estratégia e operação.

São etapas indiscutivelmente necessárias à construção de um plano estratégico, cuja definição não se esgota aqui.

Pode-se compreender melhor essa construção da estratégia executiva para a elaboração de um PPA, pela indicação contida no Programa de Gestão Governamental (PGG), no âmbito do curso Planejamento e Orçamento no Município, conforme apresentado no Anexo A.

Muito embora durante a campanha eleitoral o candidato apresente um plano de governo, este é baseado em premissas genéricas de atuação, até por que o mesmo não dispõe de informações econômicas, orçamentárias, financeiras e patrimoniais em suas totalidades, visto que as mesmas sofrem mutações constantes durante a execução do orçamento.

Todavia, ao assumirem o cargo eletivo, ele terá a árdua tarefa de dialogar com os mais variados atores sociais em confronto com o plano apresentado anteriormente, e é nesse momento que o planejamento na formação do PPA é decisivo para uma gestão consolidada.

Conforme verificado no Anexo A, o empenho maior parte da cúpula estratégica, a qual é responsável por articular todo o processo de desenvolvimento do Plano.

Para dimensionamento estratégico, segundo a composição do anexo acima, o Poder Executivo estabelecerá um diálogo de forma sistemática que foque em pelo menos quatro perspectivas: Entidade, Infraestrutura, Comunidade e Economia. Sendo que as duas primeiras compõem o cenário externo e as duas segundas compõem o cenário interno.

É a oportunidade de aferição de variáveis ligadas aos mais diversos aspectos sociais, políticos, econômicos, financeiros, legais, estruturais e organizacionais.

A Entidade empregará esforços para verificar as vulnerabilidades e potencialidades detectadas quando do desenvolvimento do diálogo.

Conseqüentemente, as necessidades sócio-políticas florescerão durante os debates entre os atores sociais diversos, principalmente diante da sociedade participativa, que seria o cenário ideal para a construção do Plano.

As vulnerabilidades e potencialidades serão traduzidas num primeiro momento, por demandas sociais, as quais poderão pertencer ao Plano ou não, dependendo dos rumos que a gestão irá traçar, mas servirão como matéria-prima importante do ponto de vista estratégico, além de deslocar o olhar gestor para os recursos orçamentários disponíveis para execução das ações dentro dos Programas.

A formulação dos Programas pode ser indicada conforme demonstra o Anexo B deste projeto.

Com efeito, a Dimensão Estratégica tem a função de promover a orientação estratégica do governo, e este precisa definir sua visão, ou seja, o que espera de transformação em médio e longo prazo e em quais objetivos irá se apoiar para consecução desta transformação; os objetivos são classificados como sendo de governo e setoriais.

A Dimensão Tática-operacional tem como fundamento viabilizar o Programa, por meio de ações, as quais não devem ser em número exagerado para que não engesse o Plano. O mesmo acontece com os indicadores, sendo eles forma de aferição das ações, não podem ter suas bases estabelecidas no inalcançável ou inatingível, deve-se pautar o gestor em mensurações realizáveis.

Por fim, a avaliação estratégica merece total atenção por parte dos formuladores do PPA, visto que é elemento que garantirá flexibilidade ao mesmo.

Como se verifica, o PPA é estrategicamente benéfico para a gestão pública, uma vez que poderá traduzir a vontade política, aliada ao atendimento das demandas sociais mais prementes e aquelas com realização mais distanciada, todavia requer dispêndio de energia do governo no sentido de dialogar fortemente com os atores sociais, verificar a disponibilidade de recursos patrimoniais, orçamentários e financeiros para a execução de suas ações. E isso é competência intrínseca na atuação do gestor público.

2.3 O PPA como Instrumento de Controle

Controle é uma das funções que compõem o processo administrativo, consiste em averiguar se as atividades efetivas estão de acordo com as atividades e seus projetos originais, nos moldes do planejamento.

Oliveira (2005, p. 427) explica que controlar é comparar o resultado das ações, com padrões previamente estabelecidos, com a finalidade de corrigi-las se necessário.

A importância do controle orçamentário na gestão pública se dá principalmente pelo disposto no comando constitucional, a saber:

A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. . (BRASIL, CF, 1988, Art. 70)

Dessa forma, o legislador constituinte, aborda duas formas de controle: o interno e o externo. Todavia objetiva acompanhar a alterações dos aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais.

Condição a conduta da fiscalização para garantir o cumprimento, e por que não dizer o fiel comprometimento, com os princípios da legalidade, legitimidade e economicidade, nas ações da União e das entidades da administração direta e indireta.

Diante desse comando, não há dúvidas de que a aplicação dos recursos públicos (orçamento) é alvo de contínuo controle, o qual deve sistematizado e tecnicamente avalizado pelos meios disponíveis.

Atualmente no Brasil existem vários instrumentos de controle governamental e uma gama de legislação que normatiza a obrigatoriedade da transparência e publicidade dos atos e ações públicas, dentre os instrumentos se destacam:

- Controle externo: previsto nos artigos 70, 71, 72, 73 e 75 da constituição federal de 1988. Realizado pelo poder legislativo com o auxílio dos tribunais de contas. Enquanto o Poder Legislativo efetua o controle político, o Tribunal de Contas efetua o controle da gestão.
- Controle interno: previsto nos artigos 70 e 74 da constituição federal de 1988, é realizado pela própria administração, no acompanhamento de seus atos e práticas administrativas. O controle interno objetiva garantir que as metas traçadas sejam cumpridas com observância aos limites

impostos pelas legislações, em especial, limites mínimos de aplicação na saúde e ensino, gasto com pessoal, operações de créditos e comprometimento da dívida pública.

- Controle Social: Se dá pela participação da sociedade na gestão pública em geral. É direito consagrado, “Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral [...]”, Brasil, Constituição Federal (1988, Art. 5º, XXXIII).

Como se verifica acima, o controle e acompanhamento das ações governamentais servem de limítrofes para a organização do estado, a boa gestão pública e a consolidação participação social, sendo que esta não poderia ficar ausente nesta perspectiva de controle, correndo o risco de anular os mais variados esforços para a construção da democracia.

Uma vez que o gestor público empossado para atuar na vontade do Estado, o mesmo não poderá se esquivar de cumprir com suas obrigações, e isso decorre de princípios inerentes à Administração Pública, estritamente àqueles considerados como “Pedras de Toque”, a saber: Supremacia do Interesse Público e Indisponibilidade do Interesse Público.

Nessas premissas deverá o gestor da coisa pública atuar, nunca inovando, ou exacerbando em sua atuação, mas sempre como linha mestra o respeito a esses dois princípios. E como o PPA pode auxiliar o gestor como forma de controle?

Tecnicamente, o PPA, por possuir natureza de plataforma de planejamento estratégico propicia também recursos para o controle orçamentário, conforme segue:

A instituição do PPA representou grande avanço e foi favorecida, recentemente, pela edição da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), particularmente no que toca à questão da transparência da gestão pública e por atribuir maiores responsabilidades às instituições encarregadas do controle da execução dos programas e ações governamentais, sobretudo na conquista de graus progressivos de desempenho em favor da comunidade. (PROGRAMA DE GESTÃO GOVERNAMENTAL, 2009, p. 5)

A matriz do PPA será elaborada de forma a contemplar aspectos de mensuração que ofereçam elementos para medição em graus progressivos de desempenho, no alcance das necessidades inseridas nos Programas.

E a avaliação desses graus é que dá uma roupagem técnica de controle ao Plano Plurianual que permite que se verifique como o desenvolvimento do Plano se dá e quais a repercussão do mesmo no plano municipal.

2.4 Como elaborar o PPA

A edição da Lei Complementar nº 101, em maio de 2000, trouxe novo enfoque à gestão de recursos públicos, exigindo o aperfeiçoamento do processo de planejamento, onde a elaboração e execução do orçamento público têm papel fundamental.

Para elaboração de um PPA que sirva de instrumento de gestão e controle faz-se necessário seguir alguns passos para que o sucesso do plano se materialize.

Arantes (2010) define a construção do PPA como uma dinâmica simples, sendo que inicia na campanha eleitoral com o plano de governo dos candidatos com os compromissos a serem assumidos caso sejam vitoriosos no pleito. Decidida a eleição, este plano de governo deve servir como principal insumo para a elaboração de uma orientação estratégica de governo, sendo que esta orientação deve subsidiar a elaboração das diretrizes estratégicas de cada setor.

Já de acordo com o Manual Elaborado por Denis Sant'Anna Barros e Otávio Gondim Pereira da Costa, é necessário seguir doze passos para elaboração do PPA.

O primeiro passo é a sensibilização do Prefeito da importância do PPA para uma gestão eficiente dos recursos públicos, sendo que através dos projetos elencados no plano o Prefeito poderá captar recursos junto ao governo federal e estadual para implementação das ações previstas no PPA.

O segundo passo será o prefeito convocar os secretários para mobilizar e assegurar o alinhamento estratégico de todas as secretarias municipais. Nesta mesma ocasião o prefeito deverá instituir um Grupo de Coordenação do PPA - GCPPA, devendo ser composto por técnicos que possuam conhecimento em planejamento e gestão pública, pois será necessária a interação deste grupo com todos os segmentos da administração.

O terceiro passo é a definição do cronograma de elaboração do PPA, sendo que o GCPPA elabora plano de trabalho detalhado e cronograma, contemplando as etapas, responsáveis e prazos do processo de elaboração do Plano Plurianual, tendo como referência a data-limite para envio do Projeto de Lei à Câmara Municipal (constante da Lei Orgânica do Município). O prefeito aprova o plano de trabalho, com o cronograma e os responsáveis pela execução de cada etapa.

O quarto passo é a elaboração da estrutura e do conteúdo do PPA de modo a favorecer a apreciação do Projeto de Lei pela Câmara Municipal e a transparência junto à sociedade, expressando claramente o que o governo pretende fazer, quanto vão custar os empreendimentos e que resultados deseja alcançar com a sua efetivação.

O quinto passo é a elaboração do diagnóstico da situação do município, nesta ocasião o Grupo de Coordenação do PPA levantará dados da realidade econômica, social e ambiental do município, que servirá para identificar os problemas que afetam a comunidade, podendo ser utilizado como parâmetro para tomada de decisão pelo Prefeito e secretários sobre os temas, setores ou questões que deverão ser tratados com prioridade. Além da identificação dos problemas através de dados coletados, as informações obtidas poderá identificar a vocação econômica do município, as potencialidades e as possibilidades de articulação cooperativa com municípios vizinhos.

O sexto passo é a elaboração da dimensão estratégica do PPA, neste passo os autores sugerem a realização de oficinas envolvendo prefeito, secretários, assessores e principais técnicos de cada uma das secretarias de governo do Município. A Dimensão Estratégica do Plano Plurianual deve ser construída de modo a expressar a visão de futuro do Município, a estratégia de desenvolvimento do governo e os macro desafios a serem superados, além de induzir a cooperação e a sinergia das secretarias na formulação e implementação do Plano.

Nesta oficina sugere-se que façam parte do estudo para construção da dimensão estratégica do PPA, o programa de governo do candidato eleito, o diagnóstico da situação do município, a síntese das estratégias de desenvolvimento constantes dos PPA's Federal e estadual, e o plano diretor, se houver.

O resultado esperado ao término da oficina é um documento contendo no mínimo um enunciado descrevendo a Visão de Futuro sobre o Município, seu Território e População e os enunciados do Macro desafios (limitados a dez) e respectivos textos explicativos que justificam cada macro desafio.

O sétimo passo é a identificação dos problemas a enfrentar para superação dos macros desafios, os autores recomendam a realização de oficinas de trabalho com as secretarias de governo diretamente envolvidas às temáticas relacionadas,

com objetivo de identificar os problemas/causas que precisam ser solucionadas para viabilizar a consecução de cada um dos macros desafios.

Com isso, obtêm-se elementos fundamentadores para a formatação dos programas.

O oitavo passo é a elaboração do desenho dos programas, sugere-se a utilização de instrumento de visualização gráfica, que contempla os elementos mais importantes do desenho do programa conforme Quadro 1.

Etapas de Elaboração	Descrição das Atividades
Nome do Programa	O enunciado do programa deve ser claro e comunicável.
Objetivo do Programa	Deve ser viável, transformador, exequível e orientado para a estratégia do governo.
Metas até 2017	No PPA Federal as Metas materializam os objetivos, podendo ser qualitativa ou quantitativa. Nos PPA's estaduais, via de regra, as metas quantificam os produtos das ações.
Iniciativas ou Ações	Iniciativas: é o que deve ser feito no âmbito do programa nos próximos 4 anos. Declara os bens e serviços que serão entregues. ou Ações: resultam em produtos – bens ou serviços – para a sociedade
Recursos necessários	Para que se tenha ideia da exigência de recursos do programa e das suas iniciativas. NÃO DEVE SER detalhado – isso será feito por equipes técnicas após a decisão final de governo e sociedade.

Quadro 1: Elaboração dos Programas

Fonte: BARROS, Denis Sant'Anna; COSTA, Otávio Gondim Pereira. Roteiro para elaboração do PPA

Nesta oficina os participantes deverão identificar nos programas do Governo Federal e Estadual iniciativas, ações, metas e recursos que possam contribuir para solução dos problemas objeto de discussão, além de levantar os programas municipais que estão em andamento para avaliar da necessidade de continuidade no novo PPA.

O nono passo é a estimativa de receita do município, que deverá ser realizada para os quatro anos do PPA. Não se pode neste momento estimar metas

inalcançáveis de arrecadação, pois as metas dos programas/ações e custos associados devem encontrar sua contraparte na projeção de receitas do município.

O décimo passo é a definição dos índices dos indicadores e das metas de entrega de bens e serviços e alocação de recursos aos programas para o período de quatro anos, nesta fase o GCPA deverá negociar e estabelecer junto às secretarias de governo os limites orçamentários referentes à previsão de recursos para o período de vigência do plano, que procederão à quantificação dos índices dos indicadores e das metas físicas de entregas de bens e serviços e à alocação de recursos aos programas, de modo a assegurar a sua exequibilidade.

O décimo primeiro passo é a análise de viabilidade e validação dos programas, para facilitar esta análise os autores sugerem tomar como referencia os seguintes questionamentos: O objetivo é adequado ao programa? É possível atingi-lo? O programa, seu objetivo e metas estão alinhados com os macros desafios do governo? As iniciativas são suficientes para assegurar a consecução do objetivo? As iniciativas estão claramente direcionadas para as causas do problema? Os recursos humanos, materiais e financeiros alocados são suficientes?

O décimo segundo e último passo é a elaboração do Projeto de Lei do PPA e seus anexos e elaboração da mensagem da Prefeitura para envio à Câmara Municipal.

Os autores afirmam que para o sucesso do plano é necessário que cada ente tenha seu manual com as orientações e roteiros para todos os envolvidos, tendo em vista a complexidade e importância do plano em questão.

3. METODOLOGIA

Este capítulo tem por finalidade determinar a metodologia que foi empregada no estudo de caso da “análise aos anexos do Plano Plurianual do município de Queluz,

estado de São Paulo” e ainda apontar quais instrumentos de pesquisa foram utilizados pra produzir e analisar resultados.

O estudo de caso reúne o maior número de informações detalhadas, por meio de diferentes técnicas de pesquisa, com o objetivo de apreender a totalidade de uma situação e descrever a complexidade de um caso concreto. Através de um mergulho profundo e exaustivo em um objeto delimitado, o estudo de caso possibilita a penetração na realidade social, não conseguida pela análise estatística. (Goldenberg, 2004, p. 33-34)

Outra definição é que “(...) a principal tendência em todos os tipos de estudo de caso, é que ela tenta esclarecer uma decisão ou um conjunto de decisões: o motivo pelo qual foram tomadas, como foram implementadas e com quais resultados”. (SCHRAMM, 1971, apud YIN, 2001, p. 31).

3.1 Caracterização da Pesquisa

O método de pesquisa empregado no estudo de caso da “análise aos anexos do Plano Plurianual do município de Queluz, estado de São Paulo” é o qualitativo.

Por se tratar de uma pesquisa de natureza qualitativa, com uma abordagem descritiva conclusiva, os dados são analisados sob a ótica da análise descritiva. Minayo, 1992 apud Minayo (1996, p. 69) aponta três finalidades para a fase de análise de uma pesquisa:

Estabelecer uma compreensão dos dados coletados, confirmar ou não os pressupostos da pesquisa e/ou responder às questões formuladas, e ampliar o conhecimento sobre o assunto pesquisado, articulando-o ao contexto cultural do qual faz parte.

3.2 Procedimentos da Pesquisa

Para que os objetivos propostos deste estudo fossem atingidos, realizou-se pesquisa bibliográfica acerca do assunto tratado neste estudo, buscando o saber nas doutrinas apresentadas por autores renomados no campo da Administração Pública conceitual e estratégica, livros técnicos de Direito Administrativo, normas legais pertinentes e sites especializados.

Após aprofundamento do conhecimento sobre Orçamento Público, passou-se a análise das leis orçamentárias e seus anexos, com o intuito de verificar as particularidades e variações do PPA e de obter informações técnicas estratégicas dos gestores.

Segundo Cervo e Bervian (1983, p.55) esse tipo de coleta de dados “(...) explica um problema a partir de referencias teóricas publicados em documentos. Pode ser realizada independentemente ou como a partir da pesquisa descritiva ou experimental”.

4. APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A Prefeitura Municipal de Queluz tem sua sede a Rua Prudente de Moraes, nº 100, centro, na cidade de Queluz, São Paulo.

Ente da federação tem a responsabilidade de gerenciar as demandas sociais de uma população de aproximadamente 11.309 habitantes, distribuídos em uma área geográfica de 249,89 Km².

Sendo município considerado pequeno, em comparação a vários outros localizados na região do Vale do Paraíba e Vale Histórico, impõe grandes desafios ao gestor público, pelo fato de ter que enfrentar conflitos existentes e projetar desenvolvimento, sem deixar de atender a demandas sociais mais prementes.

4.1 Processo de Elaboração do Plano Plurianual do Município de Queluz

Para análise crítica do PPA do município de Queluz, fez-se necessário entender como é o processo de elaboração do plano atualmente.

O setor de contabilidade é responsável pela elaboração do PPA do município de Queluz/SP, é realizado pelo contador com auxílio de outros funcionários de sua equipe.

Inicialmente o contador solicita reunião com prefeito e secretários para coletar informações de programas e ações que o mesmo deseja realizar ao longo dos quatro anos.

Nesta reunião, são definidas datas para as oficinas de trabalho com cada secretário. As reuniões de trabalho servem para análise do PPA vigente, com intuito de verificar a viabilidade de continuidade de alguns programas e ações governamentais, bem como a criação de novos programas e ações.

Na fase de elaboração do projeto de lei, da mensagem e anexos do PPA, os secretários não participam, ficando sob a responsabilidade dos funcionários da contabilidade este trabalho juntamente com a alimentação no sistema informatizado.

Após elaboração dos anexos é marcada audiência pública, convocando a comunidade e os vereadores para participação, geralmente são realizadas em dias de semana em horário de expediente.

A divulgação da audiência pública é realizada através de publicação em jornal de circulação municipal e no site da prefeitura.

O PPA 2014/2017 foi realizado nos moldes citados acima, entretanto o chefe do executivo não apresentou seu plano de governo e não foram realizadas reuniões/oficinas de trabalho com os secretários, prejudicando assim o planejamento dos programas governamentais.

A falta de um plano de governo, atrelada a ausência dos secretários nas reuniões de trabalho, fez com que o PPA 2014/2017 fosse elaborado com base no PPA 2009/2013, resultando, portanto, uma cópia aproximada do PPA anterior.

A audiência pública para proposta de elaboração foi realizada no dia 28 de agosto de 2013 às 14h00min, não houve participação da população e nem de vereadores na audiência de elaboração do PPA, conforme demonstrado na Ata da Audiência apresentado no Anexo C.

O ente federativo deve incentivar a população a participar das audiências públicas de elaboração e discussão dos planos, a ata da audiência pública demonstra que o município não está cumprindo o dever de dar transparência e incentivar a população a participar das audiências públicas, conforme determina o artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal, pois as audiências acontecem em dias e horários que inviabilizam a participação da comunidade.

A participação da comunidade é de suma importância, pois os gestores por vezes não conhecem o real problema que a sociedade tem enfrentado nos seus bairros e ruas, a não realização de um orçamento participativo, contribui com o desperdício de recursos públicos em gastos desnecessários e com a facilitação para desvios do dinheiro do povo.

O trabalho de incentivo a participação popular não é uma tarefa fácil, pois as corrupções amplamente divulgadas pela mídia têm afastado as pessoas de bem no envolvimento das políticas públicas e grande parcela da comunidade não se sente capacitada para estar opinando e sugerindo ações governamentais, cabe então ao gestor atrair a atenção dos munícipes para o exercício da cidadania.

Conforme vimos no item “Como elaborar um PPA”, Denis Sant’Anna Barros e Otávio Gondim Pereira da Costa defende a necessidade de cada município criar seu manual para elaboração do PPA, tal é a importância que os governos federais e estaduais já se mobilizaram para elaboração de manuais e roteiros específicos para elaboração do PPA.

O município de Queluz/SP ainda não possui um manual de orientação para elaboração do PPA, como citado anteriormente a elaboração é feita aleatoriamente, ocasionando falhas, erros e omissões que poderiam ser sanadas caso houvesse um manual orientando cada fase de elaboração do plano.

A falta de um manual ou roteiro para elaboração do PPA no município de Queluz dificulta a criação de um plano consistente e contraria o princípio da eficiência, conforme disposto no artigo 37 da Constituição Federal de 1988.

É notório que enquanto não houver a conscientização de todos envolvidos no processo, em especial do Chefe do Executivo juntamente com seus secretários e corpo jurídico, o PPA do município de Queluz continuará sendo apenas um documento burocrático para atender a legislação.

Os gestores ainda não se sensibilizaram da importância de se planejar para executar políticas públicas e de que o orçamento público pode ser utilizado como ferramenta estratégica de governo, conforme MOREIRA NETO (2008) nos ensinou, orçamento público consiste na busca pelo planejamento e programação na atividade financeira do Estado, de modo a concretizar os princípios da economicidade e da eficiência na obtenção de receitas e na realização das despesas públicas, ou seja, não há que se falar em economicidade, eficiência e eficácia sem programação, organização e planejamento das ações governamentais.

Eficiência e planejamento estão intrinsecamente ligados e é de suma importância que os gestores públicos foquem olhares mais críticos e motivados para o planejamento, neste sentido a LRF no seu artigo 1º parágrafo 1º dispõe que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas.

O PPA não é um plano estático, ele pode e deve sofrer as alterações necessárias ao longo do seu período de vigência, haja vista as mudanças no cenário econômico e social, entretanto as alterações deverão ser precedidas por aprovação legislativa, pois é a lei o instrumento hábil para o nascimento e alteração no plano.

Não se podem fazer alterações aleatoriamente, antes deverá ser avaliada pelos gestores e controle interno a viabilidade. A população deverá ser chamada em audiência pública novamente e é imprescindível a participação dos vereadores, pois a Lei Maior do nosso país atribuiu ao legislativo a função de controle externo (agente fiscalizador) que no caso específico da elaboração do PPA 2014/2017 quando da não

participação dos vereadores na audiência pública de elaboração se mostraram negligentes não cumprindo seu papel conforme determina a CF/88.

Além disso, determina-se no artigo 74 incisos I e II da CF/88, que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual.

Mas como exercer um controle eficaz e avaliar as metas estabelecidas se não é dado a devida importância ao planejamento? Segundo Chiavenato (2004), “O planejamento consiste na tomada antecipada de decisões sobre o que fazer, antes de a ação ser necessária sob o aspecto formal, planejar consiste em simular o futuro desejado e estabelecer previamente os cursos de ação necessários e os meios adequados para atingir os objetivos”.

Ainda no que refere a elaboração do PPA do município em questão, não existe um setor ou funcionário que seja responsável pelo planejamento, como citado anteriormente esta tarefa foi atribuída ao setor contábil. O setor contábil é apenas um dos atores que deverão estar envolvidos no processo de elaboração, o sexto passo do manual de Barros e Costa nos traz a necessidade do envolvimento do prefeito, secretários, assessores e principais técnicos das secretarias de governo do município.

É necessário entender que não se faz planejamento governamental com dois ou três funcionários fechados dentro de uma sala tentando adivinhar as políticas públicas que o gestor poderá criar nos próximos três anos de seu mandato.

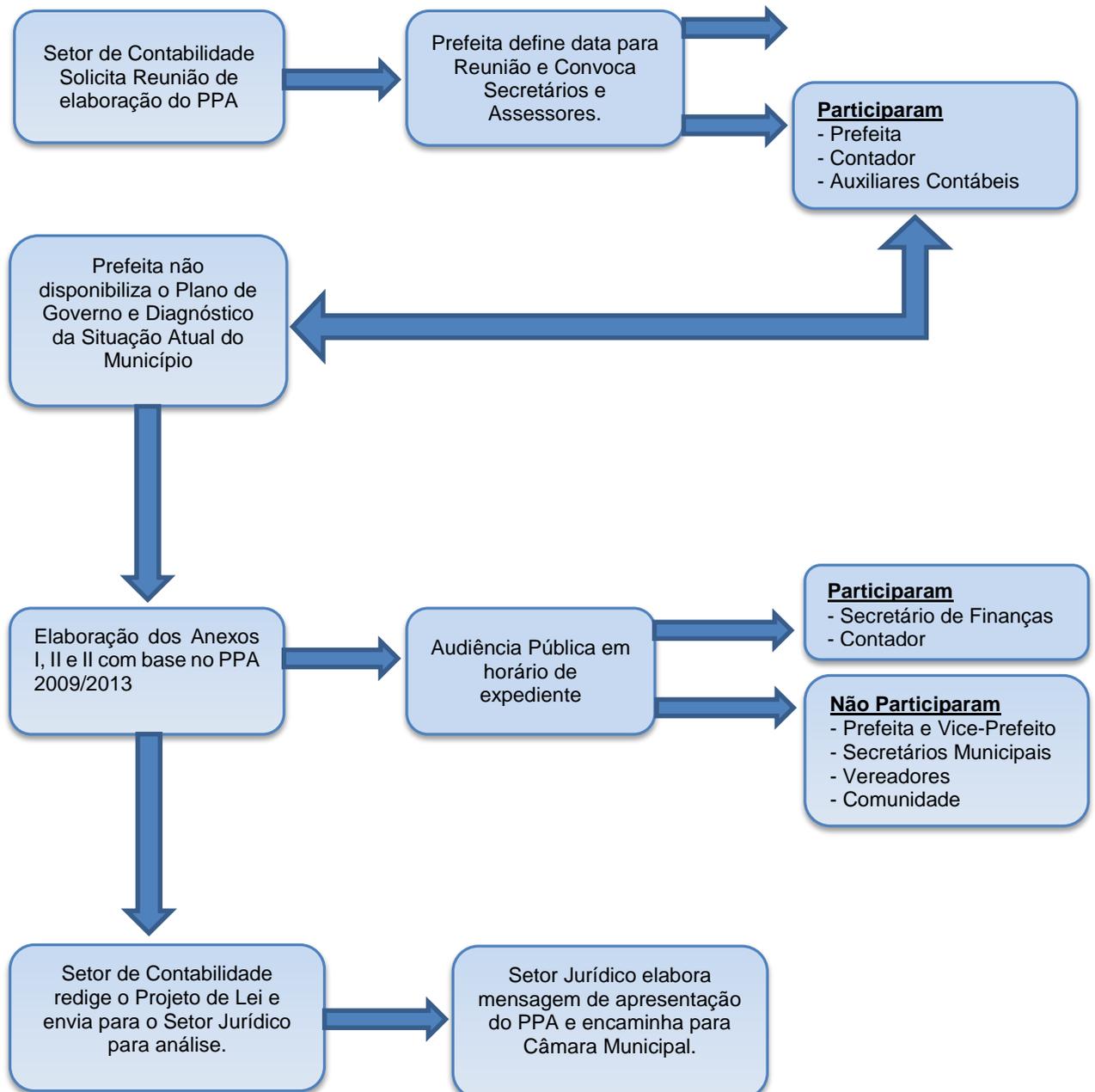
Não bastasse esta falha, destaca-se que não é realizado um diagnóstico da situação atual do município para se conhecer os reais problemas que afetam a comunidade, que segundo Dagnino (2009) é uma etapa indispensável no planejamento governamental.

Planejar consiste em simular o futuro desejado, mas como alcançar o futuro desejado se ao menos se sabe onde está? Esta é a realidade do município em de não saber quais os reais problemas que a sociedade está enfrentando, ocasionando muitas vezes em criação de programas e ações que não condiz com a resolução de algum problema, necessidade ou demanda da comunidade, nem tão pouco com a projeção de estratégias de desenvolvimento econômico e social.

O fluxograma 1 demonstra de forma simplória o processo de elaboração do PPA 2014/2017 do município de Queluz:

Não Participaram

- Vice-Prefeito
- Secretários Municipais
- Departamento Jurídico



Fluxograma 1: Processo de Elaboração PPA Queluz/SP
 Fonte: Elaborado pelo pesquisador

4.2 Erros e Omissões no Plano Plurianual

A lei 628 de 23 de outubro de 2013 é que deu o nascimento ao PPA 2014/2017 do município de Queluz. Nela consta definições para diretrizes, metas, objetivos e programas de duração continuada. Dispõe que o poder executivo deverá priorizar a aplicação dos recursos públicos em investimentos que se caracterizem pelo interesse da coletividade e determina que as ações governamentais contemplem a modernização administrativa, visando o aumento da produtividade e a qualidade dos serviços públicos.

Para fins de análise crítica do plano tomamos por base os anexos I, II e III do PPA 2014/2017. Com relação à análise dos anexos II e III realizada por amostragem, ficou restrita a área da Educação, dada a relevância desta tão importante função de governo.

O anexo I estima as receitas orçamentárias para os exercícios 2014, 2015, 2016 e 2017, desdobrando as receitas em categorias econômicas.

O anexo II traz informações dos programas governamentais, com descrição dos objetivos a serem atingidos, das unidades orçamentárias responsáveis pelos programas, justificativas pela criação do programa, dos indicadores e metas a serem atingidas bem como o custo total do programa por exercício financeiro.

Já o anexo III vincula as ações nos programas governamentais, indicando o custo de cada projeto, atividade ou operação especial e as metas físicas e financeiras a serem atingidas em cada exercício.

4.2.1 Análise no Anexo I – Estimativa de Receitas do PPA 2014/2017

Dada à escassez dos recursos públicos frente a crescente demanda social, é imprescindível um minucioso trabalho na previsão do que será arrecadado dentro da vigência do PPA. Para que possam ser elaborados os programas do Plano Plurianual é necessário saber o volume e a natureza dos recursos que o município poderá contar para a execução das ações que buscarão atingir os objetivos dos programas.

Trata-se da etapa de levantamento de estimativas de receitas para o quadriênio de vigência do PPA, em que são elaborados cálculos e projeções que consideram aspectos históricos de arrecadação e indicadores econômicos de institutos de pesquisa e estatística. Não se pode neste momento estimar metas inalcançáveis de arrecadação, pois as metas dos programas/ações e custos associados devem encontrar sua contraparte na projeção de receitas do município.

A peça orçamentária do PPA 2014/2017 não dispõe da metodologia adotada na estimativa das receitas, restando, a análise ao anexo I do PPA 2014/2017 mostrado no Quadro 2.

Exercício	2014	2015	2016	2017
RECEITA CORRENTES	29.427.900,00	34.360.800,00	35.385.300,00	37.287.300,00
Receitas Tributárias	4.259.900,00	4.580.500,00	4.670.000,00	4.700.000,00
Receita de Contribuições	100.000,00	100.000,00	120.000,00	130.000,00
Receita Patrimonial	73.900,00	73.800,00	74.000,00	75.000,00
Receita de Serviços	3.600,00	3.600,00	4.000,00	4.200,00
Transferência Correntes	21.889.400,00	26.213.300,00	27.002.300,00	28.753.100,00
Outras Receitas Correntes	253.500,00	212.000,00	215.000,00	225.000,00
RECEITA DE CAPITAL	15.000,00	1.078.000,00	1.230.000,00	1.335.000,00
Alienação de Bens	15.000,00	20.000,00	30.000,00	35.000,00
Transferência de Capital	0,00	1.058.000,00	1.200.000,00	1.300.000,00
TOTAL	26.595.300,00	32.261.200,00	33.315.300,00	35.222.300,00

Quadro 2: Demonstrativo da Receita por Categoria Econômica
Fonte: Anexo I – PPA 2014/2017

O quadro nos que mostra a principal fonte de arrecadação no município de Queluz/SP, é a transferência correntes, representando no exercício de 2014 uma margem de 82% do total estimado para o quadriênio, seguida das receitas tributárias que representou 16%.

Nota-se que o município de Queluz é totalmente dependente das transferências constitucionais, necessário se faz um estudo para verificação de possível renúncia de receitas pelo poder público municipal.

4.2.2 Análise do Anexo II - Programas Governamentais

Programa é o principal elemento organizador do Plano Plurianual, que além de ser o elo de todo o sistema orçamentário, é o responsável pela organização da atuação governamental. É a partir dele que o Governo articula um conjunto de ações que irão concorrer para a solução de um determinado problema escolhido, dentre as prioridades (diretrizes) do governo, para ser resolvido.

O Plano Plurianual do Município de Queluz contempla ao todo 16 programas, inicialmente cumpre relacionar os programas que foram criados pelo Plano Plurianual de 2014/2017, constantes do Anexo II do plano, que evidenciam o planejamento das ações que visam proporcionar o bem-estar dos munícipes queluzenses, conforme mostrado no Quadro 3.

NOME DO PROGRAMA	UNIDADE RESPONSÁVEL
Processo Legislativo	Legislativo

Coordenação Superior	Gabinete do Prefeito
Administração Geral	Secretaria Municipal de Administração
Administração Financeira	Secretaria Municipal de Finanças
Assistência Jurídica	Secretaria Municipal de Assuntos Jurídicos
Revitalização do Ensino Municipal	Secretaria Municipal de Educação
Alimentação na Escola	Secretaria Municipal de Educação
Assistência a Saúde Pública	Secretaria Municipal de Saúde
Esporte e Lazer na Cidade	Secretaria Municipal de Esportes
Desenvolvimento da Cultura e Turismo Municipal	Secretaria Municipal de Cultura e Turismo
Assistência a Cidadania	Secretaria Municipal de Assist. e Promoção Social
Defesa Civil	Secretaria Municipal de Planejamento, Obras e Serviços Municipais
Infra-estrutura Urbana e Serviços Públicos	Secretaria Municipal de Planejamento, Obras e Serviços Municipais
Proteção ao Meio Ambiente	Secretaria Municipal do Meio Ambiente
Desenvolvimento Econômico	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico
Promoção e Extensão Rural	Secretaria Municipal de Agricultura

Quadro 3: Programas Governamentais PPA 2014/2017

Fonte: Elaborado pelo Autor

Percebe-se que na área de Educação foi instituído um único programa para o PPA 2014/2017, denominado Revitalização do Ensino Municipal, cujo objetivo é de proporcionar qualidade, acesso e ações para a permanência do educando no ensino fundamental, infantil, especial e educação de jovens e adultos. A justificativa para criação do programa é descrita como: Manutenção nos processos da educação no ensino (Anexo D).

O programa Revitalização do Ensino Municipal é composto por várias ações e foram criados indicadores com as metas definidas para o período de vigência do plano, que deveria servir como termômetro para mostrar onde estava e o quanto progrediu.

Para melhor entendimento cabe coletar alguns dados do Anexo II da Lei Nº620/2013 - PPA 2014/2017, demonstrado no Quadro 4.

Indicadores	METAS			EVOLUÇÃO			
	Unidade de Medida	Índice Recente	Índice Futuro	2014	2015	2016	2017

Salários dos Professores	%	100	100	100	100	100	100
Obras em Escolas Públicas	M ²	1	1	1	1	1	1
Percentual Alunos Atendidos	Um	1	1	1	1	1	1

Quadro 4: Indicadores e Metas

Fonte: Anexo II - Descrição dos Programas Governamentais / Metas / Custos

Exercício: 2014, 2015, 2016 e 2017 – Adaptado pelo pesquisador

O Manual Técnico Orçamentário, da Secretaria de Orçamento Federal, definiu que programa é um conjunto de ações que concorrem para um objetivo comum preestabelecido, mensurado por indicadores estabelecidos no plano plurianual, visando à solução de um problema ou o atendimento de uma necessidade ou demanda da sociedade.

Se no processo de elaboração do PPA 2014/2017 do município de Queluz, não houve participação dos Secretários Municipais e na audiência pública de elaboração a população nem tão pouco os vereadores participaram, como podemos afirmar que os programas elencados no Plano refletem a intenção de resolução dos problemas ou demanda da sociedade?

Nota-se ainda que a justificativa para implantação do programa (Manutenção nos processos da educação no ensino) não ficou claro para a sociedade do por que da criação de um programa denominado “Revitalização do Ensino Municipal”. Quais seriam os problemas que o ensino municipal estava ou está enfrentando? A nota do município caiu na avaliação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB? As salas de aulas são insuficientes? A demanda por vagas são maiores que a oferta de professores? Os professores precisam de capacitação?

Esta discrepância reforça ainda mais a necessidade de se conhecer a realidade local, de se fazer um diagnóstico, poderia ser até mesmo uma pesquisa com os professores, alunos e pais para saber quais são as demandas e necessidade no ensino público municipal.

No que tange aos indicadores, metas e unidades de medidas, percebe-se falha na mensuração, pois é utilizado o número 1 para índice recente e futuro, bem como para as quantidades estimadas em toda vigência do plano.

Sabe-se que indicador é definido como forma de representação quantificável de características de produtos/serviços ou processos, utilizadas para acompanhar e

melhorar resultados ao longo do tempo, eles não podem ter suas bases estabelecidas no inalcançável ou inatingível, deve-se pautar o gestor de mensurações realizáveis.

Se programa é um conjunto de ações que concorrem para um objetivo comum preestabelecido e indicador é a forma de representação quantificável, como saber se alcançou o preestabelecido se as metas estipuladas para cada indicador é falha?

A falha na mensuração dos indicadores poderia ser sanada caso houvesse um diagnóstico da situação atual, como exemplo no indicador Obras em Escolas Públicas, deveria ser feito um levantamento de quantos m² de construção de escolas o município possui, e assim poderia projetar qual seria a previsão de construção nos próximos quatros anos de vigência do plano.

Tal é a importância das metas previstas no PPA, que o constituinte determina que os sistemas de controle interno avaliem o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, e no caso do município de Queluz/SP restou prejudicado a análise e avaliação do sistema de controle interno, tendo em vista o equívoco na mensuração das metas a atingir.

4.2.3 Análise do Anexo III - Ações Governamentais

A solução de um problema se dá através das ações concretas de governo. As ações orçamentárias significam justamente os movimentos que o administrador vai desempenhar para alcançar o objetivo de um programa.

Analisando ainda o programa Revitalização do Ensino municipal do PPA 2014/2017, ele é composto por 8 ações: sendo 3 projetos e 5 atividades para atingir o objetivo do programa que é proporcionar qualidade, acesso e ações para a permanência do educando no ensino fundamental, infantil, especial e educação de jovens e adultos.

Nota-se uma semelhança muito grande com o PPA 2009/2013, conforme informações extraídas do Anexo III da Lei do PPA 2014/2017 N°628/2013.

PPA 2009/2013		PPA 2014/2017	
Programa: Revitalização do Ensino Municipal		Programa: Revitalização do Ensino Municipal	
Ação	Descrição	Ação	Descrição
1.006	Construção, Ampliação e Reforma de Escola Pública	1.006	Construção, Ampliação e Reforma de Escola Pública

1.021	Aquisição de Veículos, Móveis e Equipamentos para Educação	1.021	Aquisição de Veículos, Móveis e Equipamentos para Educação
1.028	Cobertura de Quadras, Rampas e Pátios	1.028	Cobertura de Quadras, Rampas e Pátios
1.031	Aquisição de Imóvel para Instalação da Oficina Pedagógica	Projeto concluído no exercício de 2012	
1.032	Construção da Creche Municipal	Projeto concluído no exercício de 2013	
1.036	Aquisição de Móveis e Equipamentos para Creche Municipal	Projeto concluído no exercício de 2013	
2.009	Transporte de Alunos da Rede Municipal	2.009	Transporte de Alunos da Rede Municipal
2.010	Manutenção das Atividades no Ensino Fundamental	2.010	Manutenção das Atividades no Ensino Fundamental
2.014	Pessoal do Ensino Fundamental	2.014	Remuneração dos Profissionais do Magistério – Ensino Fundamental
2.015	Pessoal do Ensino Infantil	2.015	Remuneração dos Profissionais do Magistério – Ensino Infantil
2.016	Pessoal do Ensino Especial	2.016	Remuneração dos Profissionais do Magistério – Ensino Especial - AEE
2.017	Pessoal da Educação de Jovens e Adultos	Atividade interrompida	
2.028	Manutenção do Programa de Distribuição de Merenda Escolar	Atividade desvinculada para inclusão ao programa Alimentação na Escola	

Quadro 5: Comparativo do Planejamento

Fonte: Anexo III - Descrição dos Programas Governamentais / Metas / Custos

Exercício: 2014, 2015, 2016 e 2017 - Adaptado

A ausência do plano de governo e a omissão dos gestores juntamente com não participação da comunidade na elaboração do PPA 2014/2017 contribuíram para que o plano se aproximasse de uma cópia do PPA 2009/2013, com os mesmos programas, objetivos e ações.

Um dos objetivos do programa é proporcionar a qualidade do ensino, porém não foi articulada nenhuma ação para atingir este objetivo, poderia, por exemplo, ser criado uma atividade voltada à capacitação dos professores, ou um projeto de ação social e educacional com os alunos da rede municipal de ensino.

Dizer que não consta no PPA certa ação do poder público, nem sempre reflete a realidade do que ocorre durante a execução, por vezes notam-se ações governamentais que não estão previstas no PPA em exercício sendo executada, refletindo assim a incoerência do plano vigente e a pouca importância dada pelos gestores para esta tão importante Lei e instrumento de gestão.

Neste contexto de ações realizadas que não estavam previstas no PPA, surgem então as ações genéricas, que servem para forçar a legalidade de uma despesa não prevista nas leis orçamentárias.

E após análise na peça orçamentária, fica evidenciado que no PPA do município de Queluz são utilizadas várias ações genéricas, como o caso da ação

1.006 – Construção, Ampliação e Reforma de Escola Pública, demonstrando que não houve planejamento para construir, ampliar ou reformar determinada escola.

O processo de se planejar exige dedicação, conhecimento técnico e força de vontade política para fazer a coisa acontecer. Apesar de trabalhoso o processo de elaboração da peça não se trata de algo inatingível, procedimentos simples poderiam sanar diversas inconsistências no plano.

O processo de criação das ações nasce do objetivo do programa, pois ela contribuirá para o atingi-lo. O exemplo anterior da ação genérica “Construção, Ampliação e Reforma de Escola Pública” deveria surgir da seguinte situação:

A Secretaria Municipal de Educação após levantamento do diagnóstico da situação atual do ensino no município verificou que as salas de aulas são insuficientes para a demanda de matrículas, necessitando construir novas salas de aulas em determinada escola.

Tal problema tem amparo no objetivo do programa Revitalização do Ensino Municipal, que é proporcionar o acesso e permanência do educando, resta então a criação de uma ação para resolução do problema identificado, que poderia ser: “Ampliação da Escola Municipal Maria Mendes”, com indicadores, unidade de medida e metas bem fixadas.

Ações genéricas com objetivos e metas indefinidas oferecem maior flexibilidade ao gestor na execução orçamentária, porém fere ao princípio da transparência e afeta a avaliação das metas e o controle dos gastos públicos pela sociedade e órgãos fiscalizadores.

Como já citado acima, é imprescindível a observância na mensuração das metas e indicadores, assim como o anexo II que traz as descrições dos programas, o anexo III também elencou ações com indicadores e metas indefinidas.

Este problema encontrado nos programas e ações que é a falta ou imprecisão dos indicadores de desempenho, que muitas vezes não traziam metas físicas e quantitativas ou, quando traziam, estas era incoerente com ação que se pretendia mensurar, inviabiliza o controle e acompanhamento do desempenho do programa durante a vigência do Plano Plurianual.

Apesar da análise se restringir a função 12 – Educação, as inconsistências criação de ações genéricas, mensuração de indicadores e metas se repetem em outros programas e ações nas diversas funções de governo, evidenciando que a

elaboração dos anexos da peça orçamentária tem se mostrado falha ao longo dos anos.

4.3 Sugestões de Melhoria

Diante das considerações apresentadas no tocante às falhas detectadas, sugerem-se medidas as quais poderão minimizar as discrepâncias na elaboração e execução dos orçamentos.

O município de Queluz necessita de um Plano Plurianual que reflita um planejamento adequado e realístico para a solução das mais relevantes demandas da população queluzense.

Porém, antes de se adotar qualquer das medidas apresentadas, importa que os gestores acordem para a realidade de que não se faz gestão eficiente sem que se planejem as implantações de políticas públicas.

O tópico trabalhado nesta pesquisa denominado “Como Elaborar um PPA”, traz 12 passos que se seguidos poderá contribuir para a organização e sucesso no plano:

1. Sensibilização da importância do PPA para uma gestão eficiente dos recursos públicos;
2. Criação do Grupo de Coordenação do PPA;
3. Aprovação do plano de trabalho e o cronograma;
4. Elaboração da estrutura orçamentária;
5. Diagnóstico da situação atual do município;
6. Elaboração da dimensão estratégica do PPA;
7. Identificação dos problemas;
8. Elaboração do desenho dos programas;
9. Estimativa de receitas;
10. Definição de indicadores, metas e custos;
11. Análise da viabilidade e validação dos programas;
12. Elaboração do projeto de lei, dos anexos e da mensagem a ser enviada a Câmara para apreciação.

Há de se ressaltar que os autores não esgotaram todas as etapas necessárias para elaboração e execução do PPA, uma das omissões foi da necessidade de

chamamento da população para participar da elaboração do plano, condição esta indispensável tanto na fase de elaboração e aprovação como também na fase da execução do plano.

Além dos 12 passos elencados acima, poderá o poder executivo tomar medidas que fortalecerá a gestão governamental, medidas de fácil implantação, e dado à escassez dos recursos não trará custos exorbitantes:

- Reestruturação organizacional no quadro de pessoal do município de Queluz para criação do grupo de coordenação do PPA, aproveitando servidores que possam estar ociosos.
- Desvincular o Planejamento Governamental do setor contábil: Faz-se necessário tendo em vista que o fluxo de trabalho do setor de contabilidade é muito grande, o que tem dificultado a dedicação destes funcionários na elaboração do PPA.
- Capacitação de todos os funcionários e gestores envolvidos na gestão municipal: Priorização dos requisitos técnicos de orçamento e planejamento para que seja uma verdadeira ferramenta de gestão de políticas públicas, devendo o município investir em capacitação técnica.
- Nomear gerentes para cada programa implantado, devendo este fazer acompanhamento e controle da execução orçamentária.
- Investir no setor de tecnologia da informação, setor este indispensável no grupo de coordenação do PPA.
- Criar relatórios e anexos de fácil entendimento e leitura para o cidadão, a fim do fiel cumprimento aos princípios da transparência e qualidade da informação.

- Elaboração de cronograma para as fases de elaboração do plano: O cronograma é de suma importância, pois permitirá a organização do trabalho, definindo datas e responsáveis para execução de determinada fase.
- Realização de audiências públicas em horário que permitam a participação da população, e, aprimorar os meios de comunicação para divulgação da audiência pública.
- Elaboração de um diagnóstico da situação atual do município, elencando os problemas e as possíveis alternativas para resolução.
- Parcerias com os demais entes federativos e o setor privado para resolução dos problemas.
- Acompanhamento jurídico, tendo em vista que a Lei é o instrumento hábil a trazer a existência o PPA.
- Desenvolver ações consistentes focadas no fortalecimento das receitas próprias e priorizar a arrecadação das mesmas, uma vez que a maior parte da receita do município mantém forte dependência das transferências constitucionais.

Todas as ações elencadas para melhoria são válidas, e devem ser implantadas de imediato, pois o PPA pode e deve sofrer alterações, neste sentido deverá ser revisto os programas e ações em andamento para as adequações necessárias.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Planejar e controlar ações são tarefas indispensáveis para o bom desempenho da gestão dos recursos públicos, com objetivo de apontar possíveis soluções para que se possa alcançar eficiência nas ações realizadas pelo gestor público.

O PPA é uma peça política essencial na consecução das prioridades da comunidade, que pode fazer diferença na construção de um modelo de

desenvolvimento social sustentável. Para isso, é primordial que os elaboradores e executores do orçamento Público saibam eleger essas prioridades e efetivamente executá-las.

A Administração Pública Municipal percebe cada vez mais a necessidade de gerenciamento das ações de planejamento e controle de rotinas estratégicas no uso dos recursos públicos, isso se deve ao fato da crescente busca e exigência da população por serviços públicos de qualidade.

A pesquisa vislumbrou o PPA do município de Queluz, apenas como um documento legal obrigatório, deixando claro que o plano não serve de instrumento de gestão.

Foram identificadas discrepâncias relevantes na rotina de elaboração do PPA, tais como a pouca importância dada ao planejamento, falta conhecimento dos reais problemas do município, assim como conhecimento técnico da equipe elaboradora da peça e uma valorização utópica em apenas consagrar o mesmo por meio de legislação, a qual não faz frente às demandas sociais.

O anexo I do PPA, que estima as receitas para o quadriênio não dispõe de metodologia adotada para previsão da entrada dos recursos orçamentários, assim como os demais anexos a atenção foi dada ao passado e não ao futuro, utilizando como parâmetro o que se arrecadou em anos anteriores.

Devido ao grande volume de demandas sociais e a escassez de recursos exigem que o Governo busque parcerias junto aos demais entes federativos ou mesmo com o setor privado para a consecução das políticas públicas.

A análise do anexo II da Lei do PPA 2014/2017 aponta para erros que inviabiliza a verificação da eficácia e efetividade do planejamento implantado, os erros mais comuns são as incompatibilidades com os indicadores criados, as unidades de medidas sem a devida mensuração das metas e a ausência de justificativa para implantação do programa. Estes erros demonstram a ausência de planejamento e controle das ações governamentais.

O anexo III do PPA além dos erros nas mensurações de indicadores e metas, ele é falho na criação das ações que deveriam contribuir com o objetivo do programa, tendo em vista que as ações são genéricas, inviabilizando a análise do controle interno e o controle social, ao mesmo tempo em que dá flexibilidade ao gestor na execução

orçamentária, facilitando o gasto de despesas não previstas no PPA, podendo contribuir para a corrupção.

Ainda no caso das peças orçamentárias, o que se pôde verificar é que há ainda pouca movimentação dos gestores públicos, no sentido de estabelecer procedimentos voltados ao planejamento orçamentário, tendo sua elaboração, implantação e execução como temas prioritários.

É imperioso que as organizações públicas passam a dispor desta ferramenta de gestão estratégica para prover elementos norteadores que fortaleçam a gestão. E isso pode ser alcançado através de políticas internas de reestruturação de setores estratégicos da Prefeitura Municipal de Queluz, Estado de São Paulo.

Diante de todo exposto fica evidenciado a não observância aos princípios básicos que norteiam o PPA, em especial ao princípio da garantia da transparência, pois não basta à publicação dos relatórios do PPA em jornais, meio eletrônico e mural. É necessária uma publicidade qualificada, que vai além da mera disponibilização do orçamento para a população, os relatórios devem possibilitar a compreensão exata de seu conteúdo que, apesar de técnico deve ser inteligível ao cidadão que é o destinatário dos programas elaborados pelo governo eleito.

Considera-se urgente que se desenvolva e implante mecanismos de conscientização estratégica, apoiados por medidas urgentes de correção, atualização e até reformulação de procedimentos, para o fortalecimento da estrutura administrativa desta Prefeitura, com fulcro na melhoria da prestação dos serviços públicos locais sob a égide da Gestão.

Contudo, em que pesem às limitações da pesquisa, tem-se a virtude de apontar o caminho para futuros pesquisadores da área de orçamento participativo e atuação do Poder Legislativo nos orçamentos municipais.

Reforçando que os conteúdos expostos não esgotam a pesquisa sobre o tema proposto, mas são elementos encorajadores na busca de outros métodos eficazes para sanar tão importante demanda corporativa primeiro setor.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei nº 101, de 04 de maio de 2000**. Estabelece Normas de Finanças Públicas Voltadas para a Responsabilidade Fiscal e dá outras Providências. Disponível em: <<https://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/viwTodos/A0A8C18F0543009203256A03006AEFF7?OpenDocument&HIGHLIGHT=1>>. Acesso em: 15 nov. 2014.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-14/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 15 nov. 2014.

BRASIL. **Lei nº 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: <<https://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/viwTodos/DBE23C4CA7177413032569FA007258CF?OpenDocument&HIGHLIGHT=1,>>>. Acesso em: 14 nov. 2014.

ABRANTES, Luiz Antonio; FERREIRA, Marco Aurélio Marques. **Gestão Tributária.** Florianópolis: UAB Capes 2010.

BUARQUE, S.C. **Construindo o desenvolvimento local sustentável.** Rio de Janeiro: Garamond, 2002. Disponível em: <<http://www.angelfire.com/ar/rosa01/page18.html>>. Acesso em: 09 nov. 2014.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração nos novos tempos.** Elsevier: Rio de Janeiro, 2004, p. 172.

DAGNINO, Renato Peixoto. **Planejamento estratégico governamental.** Florianópolis: UAB Capes 2009.

ESCOSSIA, **Blog do Carlos.** Disponível em: <<http://www.carlosescozia.com/2009/08/o-que-e-orcamento-participativo.html>>. Acesso em: 13 set. 2014.

FUX, Min. Luiz – STF – **Lei de Diretrizes Orçamentárias e Caráter Vinculante.** Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/jurisprudencia,stf-lei-de-diretrizes-orcamentarias-e-carater-vinculante,36468.html>>. Acesso em 18 set. 2014.

MACHADO JR., J. Teixeira; REIS, Heraldo da Costa: **A lei 4.320 comentada.** 25 ed. Rio de Janeiro. IBAM, 1993, pg. 150.

LACOMBE, Francisco. **Teoria geral da administração.** São Paulo: Saraiva, 2009, p. 28.

BARROS, Denis Sant'Anna; COSTA, Otávio Gondim Pereira da. **Roteiro para elaboração do PPA.** Disponível em: <http://www.ppamunicipal.pr.gov.br/arquivos/File/PPA_Municipal__12_Passos.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2014.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Quatro paradigmas do direito administrativo pós-moderno – legitimidade, finalidade, eficiência, resultados.** Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2008, p. 123 e segs.

OLIVEIRA, PAZETO Djalma. P.R, **Sistemas, organização e métodos:** uma abordagem gerencial. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2005, p. 247.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. **Dicionário de orçamento, planejamento e áreas afins.** 2. ed. atual. e ampl. Brasília: OMS, 2004. 393 p. 141.

WILGES, Ilmo José; **Finanças Públicas: orçamento e direito financeiro:** para cursos e concursos – Porto Alegre RS. 2 ed. 2006. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/includes/faq/faq.asp?sub=7>>. Acesso em: 09 set. 2014.

YIN. Robert K. **Estudo de caso:** planejamento e métodos. 3 ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

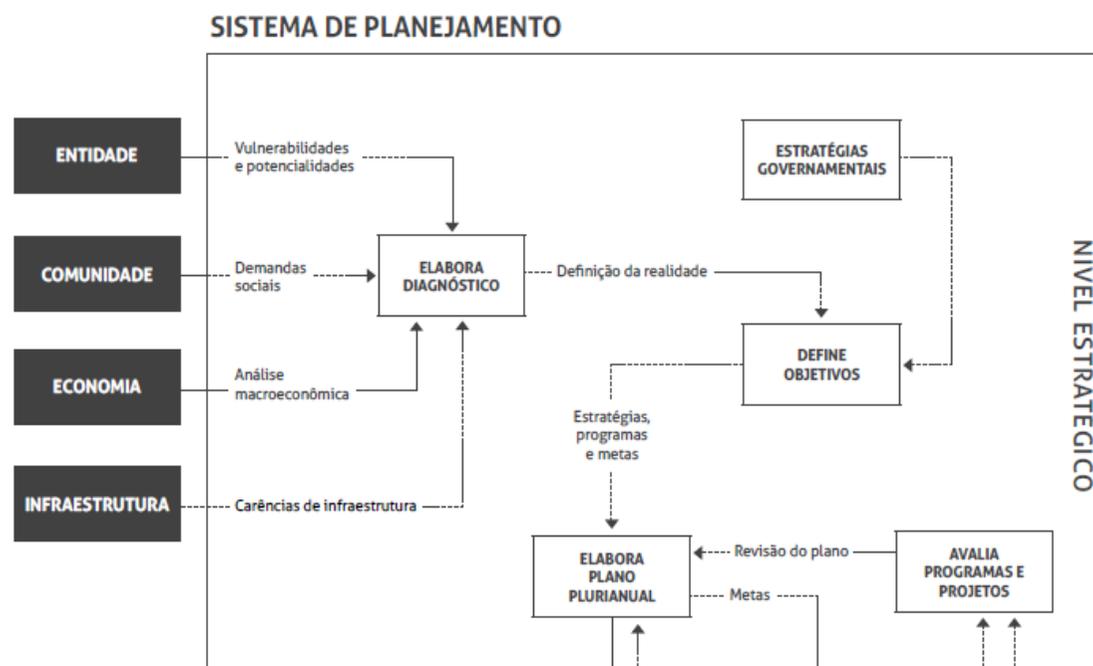
MINAYO, M. C. S. **O desafio do conhecimento – pesquisa qualitativa em saúde.** 4 Ed. São Paulo: Hucitec, 1996.

GOLDENBERG, M. **A arte de pesquisar: como fazer pesquisa qualitativa em Ciências Sociais.** 8 ed. Rio de Janeiro: Record, 2004.

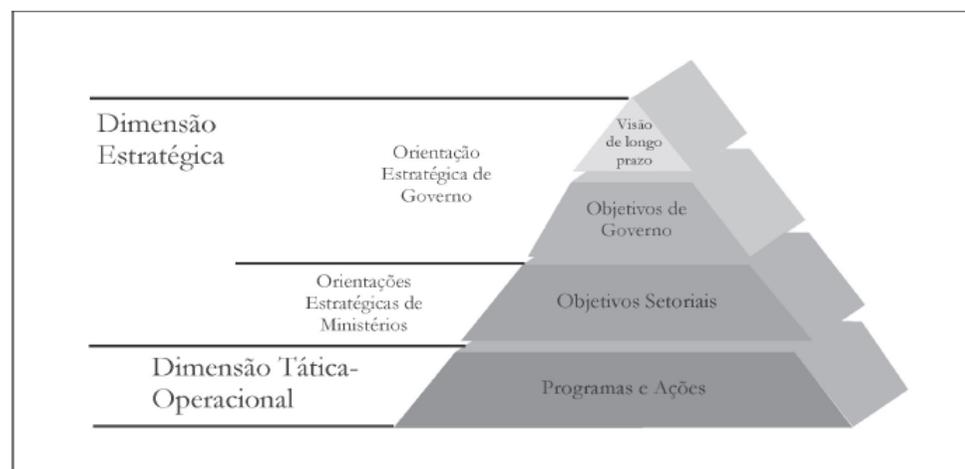
CERVO, Amado L; BERVIAN, Pedro A. **Metodologia científica.** 5. ed. São Paulo: Prentice Hall, 2002.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Manual Técnico de Orçamento MTO 2011.** Brasília, 2010.

ANEXO A – TABELA DE SISTEMA ESTRATÉGICO GOVERNAMENTAL



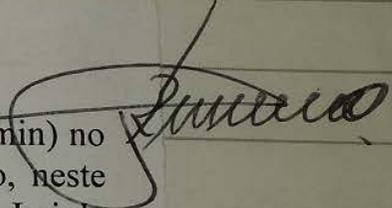
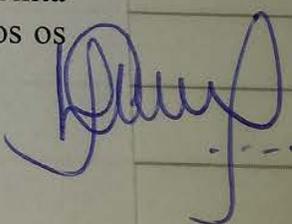
FONTE: PROGRAMA DE GESTÃO GOVERNAMENTAL (PGG), NO ÂMBITO DO CURSO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO NO MUNICÍPIO

ANEXO B – PIRÂMIDE PARA FORMULAÇÃO DE UM PROGRAMA SOCIAL

FONTE: PAULO, LUIZ FERNANDO ARANTES - O PPA COMO INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO ESTRATÉGICA, REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO, ABR/JUN 2010

ANEXO C – ATA DA AUDIÊNCIA PÚBLICA ELABORAÇÃO DO PPA**Ata da audiência para proposta de elaboração do Plano Plurianual 2014 A 2017**

Aos vinte e oito dias do mês de agosto do ano de dois mil e treze, às quatorze horas (14h:00min) no auditório da Câmara Municipal de Queluz, com sede à Praça Joaquim Pereira, s/n, Centro, neste município de Queluz, Estado de São Paulo, foi realizado audiência pública para elaboração da Lei do Plano Plurianual 2014 a 2017. Não houve participação da população, nem de vereadores. Estiveram presentes o Sr. Guilherme Roberto Nascimento, Secretário de Finanças, o Sr. Levi Gomes de Araújo, contador da prefeitura municipal. Nada havendo a tratar foi encerrada às quatorze horas e trinta minutos (14h:30min) e, para constar, foi registrada esta ata que após lida, será assinada por todos os presentes.

ANEXO D – Descrição dos Programas Governamentais



PREFEITURA MUNICIPAL DE QUELUZ
O PROGRESSO EM NOSSAS MÃOS

Exercício de 2014

Planejamento Governamental
Anexo II
DESCRIÇÃO DOS PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS / METAS / CUSTOS
Exercício: 2014, 2015, 2016 e 2017

INICIAL		INCLUSÃO		ALTERAÇÃO	X	EXCLUSÃO	
PROGRAMA	Nº 0006						
REVITALIZAÇÃO DO ENSINO MUNICIPAL							
UNIDADE RESPONSÁVEL	Nº 02.03						
SETOR DE EDUCAÇÃO							
OBJETIVO	Proporcionar qualidade, acesso e ações para a permanência do educando no ensino fundamental, infantil, especial e educação de jovens e adultos.						
JUSTIFICATIVA	Manutenção nos processos da educação no ensino.						

Indicadores	Unidade de Medida	METAS		PREVISÃO DA EVOLUÇÃO DOS INDICADORES POR EXERCÍCIO				
		Índice Recente	Índice Futuro	2014	2015	2016	2017	
Salários dos Professores do Ensino de Jovens e Adultos	%	100	100	100	100	100	100	
Salários dos Professores do Ensino Infantil	GLO	1	1	1	1	1	1	
Atividades do Ensino	GLO	1	1	1	1	1	1	
Convênio	MOE	1	1	1	1	1	1	
Obras em Escolas Públicas	M2	1	1	1	1	1	1	
Percentual de Alunos Atendidos	UN	1	1	1	1	1	1	
Veículos, Móveis, Equipamentos	UN	1	1	1	1	1	1	
Alunos Transportados	UN	1	1	1	1	1	1	
Alunos atendidos	UN	1	1	1	1	1	1	
Escola Mantida no Ensino Fundamental	UN	1	1	1	1	1	1	
Escolas Municipais	M2	1	1	1	1	1	1	
Salários dos Professores do Ensino Fundamental	GLO	1	1	1	1	1	1	
Salários dos Professores do Ensino Especial	GLO	1	1	1	1	1	1	
CUSTO TOTAL ESTIMADO PARA O PROGRAMA: R\$							40.803.000,00	
CUSTO POR EXERCÍCIO								
2014	2015	2016	2017					
9.203.000,00	10.015.000,00	10.541.000,00	11.044.000,00					
JUSTIFICATIVA DAS MODIFICAÇÕES								