

IX Simpósio de Contabilidade e Finanças da UFGD

Análise do Planejamento de Médio Prazo: estudo de caso de um município de Mato Grosso do Sul

Marli da Silva Garcia¹

Fernando Daniel Insaurralde²

Maria Aparecida Farias de Souza Nogueira³

Resumo:

O Planejamento de médio prazo é uma ferramenta multidisciplinar pouco utilizada pelos municípios de forma consistente, na maioria das vezes sendo peça meramente fictícia e preterida pela Administração Pública Municipal. Há diversos instrumentos orçamentários, planos setoriais, planos decenais, Parcerias Público-Privadas, que emulam uma tentativa de planejamento de médio e longo prazo, mas sempre esbarram em gestão seja ela burocrática ou política. Nesse sentido, este trabalho buscou estudar um dos instrumentos de planejamento disponível para os gestores públicos, o Plano Plurianual (PPA) no horizonte temporal disponível para um mandato do Prefeito Municipal como forma de subsidiar o debate sobre os aspectos do planejamento no âmbito municipal. Foi realizada uma análise do PPA 2018-2021 com os dados disponíveis no sítio da transparência do município de Sidrolândia no Mato Grosso do Sul e concluiu-se que o PPA não é consistente quando comparados com o Plano de Governo Eleitoral apresentado para a população no período eleitoral. Dessa forma, sugere-se a implantação de um planejamento a partir de um estudo consistente para direcionar os esforços políticos da gestão pública em consonância com o interesse público e os anseios da população em prol do desenvolvimento local dos municípios do Estado de Mato Grosso do Sul.

Palavras-chave: Planejamento de médio prazo. Municípios. Estudo de caso. Simulação estatística. Plano Plurianual (PPA).

ABSTRACT:

Medium-term planning is a multidisciplinary tool that is rarely used by municipalities consistently, most often being merely fictitious and deprecated by the Municipal Public Administration. There are several budget instruments, sector plans, decennial plans,

¹ Doutora em Ciências Ambientais e Sustentabilidade Agropecuária - Universidade Católica Dom Bosco, e-mail: marliggarcia@gmail.com

² Especialista em Gestão Pública – Universidade Federal do Mato Grosso do Sul- UFMS, e-mail: ferinsa@hotmail.com

³ Doutora em Ciências Ambientais e Sustentabilidade Agropecuária – Universidade Católica Dom Bosco, e-mail: marianogueira@ufgd.edu.br

Public-Private Partnerships, which emulate an attempt at medium and long-term planning, but always run into management whether it is bureaucratic or political. In this sense, this work sought to study one of the planning instruments available to public managers, the Plurianual Plan (PPA) within the time horizon available for a mandate from the Municipal Mayor as a way to subsidize the debate on the planning aspects at the municipal level. An analysis of the PPA 2018-2021 was carried out with the data available on the transparency site of the municipality of Sidrolândia in Mato Grosso do Sul and it was concluded that the PPA is not consistent when compared to the Electoral Government Plan presented to the population in the period electoral. Thus, it is suggested the implementation of a planning based on a consistent study to direct the political efforts of public management in consonance with the public interest and the wishes of the population for the local development of the municipalities of the State of Mato Grosso do Sul.

Keywords: Medium-term planning. Counties. Case study. Statistical simulation. Pluriannual Plan (PPA).

1 INTRODUÇÃO

Os municípios brasileiros são entes federativos dotados de autonomia financeira, orçamentária e, no entanto, estão conscritos aos princípios da Administração Pública (BRASIL, 1988). Nesse sentido, a gestão pública sofre a sazonalidade da gestão política, e o corpo técnico da municipalidade enfrenta dificuldades em desenvolver o planejamento no médio e longo prazo e sincronizar os anseios políticos com os anseios da sociedade. Essa sazonalidade também é verificada no âmbito das três esferas federativas, da qual se observa que as políticas públicas são descontinuadas ao dissabor dos planos eleitorais.

Ressalta-se que por simetria, os municípios seguem a legislação federal, mas mesmo no âmbito federal não existem mecanismos de solidificação dos planejamentos de médio e longo prazo para a execução de políticas públicas de interesse local, regional ou nacional. Assim, com essa descontinuidade sazonal no planejamento municipal, muitos políticos, gestores não profissionalizados, acabam se utilizando dos recursos públicos para ativismos de cunho eleitoral, o qual acaba prejudicando toda a população e influenciam de maneira negativa no desenvolvimento local em detrimento de interesses nada republicanos.

No Brasil, o planejamento e controle das ações de governança nas esferas públicas, é regido por um amplo sistema jurídico de normas, leis, decretos que dizem respeito à temática do planejamento e do orçamento e que apresenta uma série de procedimento e classificações que direcionam o Planejamento Governamental. Nesse sentido, o planejamento municipal tem se tornado muito mais que uma mera recomendação. Trata-se de uma exigência das normas constitucionais e legais, e, que está levando os órgãos de fiscalização, como os Tribunais de Contas, a exigirem uma maior responsabilidade por parte dos gestores públicos.

De acordo com o Decreto nº 9.203/2017 (Brasil, 2017) a Governança Pública é definida como o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução das políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.

Todavia, o planejamento orçamentário precisa estabelecer com clareza as prioridades da gestão, para que o poder público possa desempenhar suas funções com critério. O modelo orçamentário brasileiro é definido na Constituição Federal de 1988 do Brasil. Compõe-se de três instrumentos: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). O PPA, com vigência de quatro anos, tem como função estabelecer as diretrizes, objetivos e metas de médio prazo da administração pública. A LDO enuncia as políticas públicas e respectivas prioridades para o exercício do ano seguinte. Já a LOA tem como principais objetivos estimar a receita e fixar a programação das despesas para o exercício financeiro.

Mas no Brasil, o Planejamento de Políticas Públicas sofre descontinuidades a cada ciclo orçamentário de acordo com o Plano Político dos Governantes eleitos a cada mandato eleitoral e por tratar-se de instrumentos de crescimento e desenvolvimento local do país. Conforme o exposto, a pesquisa teve como objetivo analisar o Plano Plurianual, como instrumento de planejamento de médio prazo do município de Sidrolândia localizado no Estado do Mato Grosso do Sul, no tocante ao desenvolvimento local, justificado pelo princípio da continuidade do serviço público que determina que os serviços públicos disponibilizados para a sociedade seja perene, com qualidade e com perseguição do interesse público.

Outrossim, o princípio da eficiência deve estar entre as prioridades do serviço público, tendo em vista que os recursos públicos são finitos e as necessidades da população são infinitas.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Na Administração Pública, há uma finalidade a ser perseguida pelos atos administrativos do gestor público, no sentido de abranger a legislação vigente, com atividades de planejamento, direção, comando, e que depende da sua utilidade ao interesse público para a consecução da sua finalidade – atendimento das necessidades da população (SANTOS, 2017).

De acordo com a Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988) o modelo orçamentário brasileiro compõe-se de três instrumentos: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

De acordo com Gontijo (2004), o PPA tem a função de estabelecer as diretrizes, objetivos e metas de médio prazo da administração pública. Cabe à LDO, anualmente, enunciar as políticas públicas e respectivas prioridades para o exercício seguinte. Já a LOA tem como principais objetivos estimar a receita e fixar a programação das despesas para o exercício financeiro. Assim, a LDO ao identificar no PPA as ações que receberão prioridade no exercício seguinte torna-se o elo entre o PPA, que funciona como um plano de médio-prazo do governo, e a LOA, que é o instrumento que viabiliza a execução do plano de trabalho do exercício a que se refere.

No Art. 174 (Brasil, 1988), o estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. Assim, o planejamento expresso no Plano Plurianual assume a forma de grande moldura legal e institucional para a ação nacional, bem como para a formulação dos planos regionais e setoriais.

O PPA possui o papel de coordenador das ações do governo federal, podendo subordinar aos seus propósitos todas as iniciativas que não tenham sido previstas no começo do processo (GARCIA, 2000).

2.1 Plano Plurianual

De acordo com Gadelha (2017), o Plano Plurianual (PPA) é um planejamento de médio prazo, que deve ser realizado por meio de lei. Nele, são identificadas as prioridades para o período de quatro anos e os investimentos de maior porte. O projeto do PPA é encaminhado pelo Executivo ao Congresso até 31 de agosto do primeiro ano de cada governo, mas ele só começa a valer no ano seguinte. Sua vigência vai até o final do primeiro ano do governo seguinte. Essa passagem do PPA de um governo para outro visa promover a continuidade administrativa, de forma que os novos gestores possam avaliar e até aproveitar partes do plano que está sendo encerrado.

Segundo Cavalcante (2010) no PPA deve ser descrito os pontos relevantes no orçamento, tais como a melhoria da qualidade dos serviços e bens ofertados, o aprimoramento da comunicação, a transparência e a prestação de contas dos dirigentes. Uma ferramenta fundamental do PPA é o Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPlan), que é um instrumento de apoio ao planejamento, execução, monitoramento e avaliação dos programas, pois representa um mecanismo fundamental na sistematização das informações relativas a todas as etapas do processo de avaliação anual do PPA.

Para Nascimento e Gomes (2018) quando o plano diretor concilia os objetivos com o PPA, resulta provisão de recursos para as diretrizes do plano diretor que necessitam de dotação orçamentária para a execução.

Rezende (2012) ressalta que as etapas da elaboração do Plano Plurianual deve ser com a participação efetiva de todos os gestores locais, servidores municipais e de cidadãos para desenvolver um planejamento de médio e longo prazo.

2.2 LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) estabelece quais serão as metas e prioridades para o ano seguinte. Para isso, fixa o montante de recursos que o governo pretende economizar; traçam regras, vedações e limites para as despesas dos Poderes; autoriza o aumento das despesas com pessoal; regulamenta as transferências a entes públicos e privados; disciplina o equilíbrio entre as receitas e as despesas; indica prioridades para os financiamentos pelos bancos públicos (GADELHA, 2017).

Segundo Rezende (2012) a LDO deve estabelecer metas e prioridades da administração pública; a estrutura e organização dos orçamentos; as metas e riscos fiscais; os critérios e formas de limitação de empenho; as transferências para entidades, sejam elas públicas ou privadas; disposições relativas às dívidas públicas; entre outros.

2.3 LOA - Lei Orçamentária Anual

A Lei Orçamentária Anual (LOA) estabelece os Orçamentos da União, por intermédio dos quais são estimadas as receitas e fixadas as despesas do governo federal. Na sua elaboração, cabe ao Congresso Nacional avaliar e ajustar a proposta do Poder Executivo, assim como faz com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e o Plano Plurianual (PPA). Os Orçamentos da União dizem respeito a todos nós, pois geram impactos diretos na vida dos brasileiros. O Orçamento Brasil é um instrumento

que ajuda na transparência das contas públicas ao permitir que todo cidadão acompanhe e fiscalize a correta aplicação dos recursos públicos (GADELHA, 2017).

De acordo com Cavalcante (2010) a ênfase na melhoria da gestão dos recursos públicos se torna cada vez mais importante, a adoção de um conjunto estruturado de regras e atividades que envolvem quatro subsistemas: I - Planejamento: dimensionamento qualitativo e quantitativo dos recursos públicos necessários; II - Prospecção e provisão: definição da disponibilidade ou identificação prospectiva da oferta e condições de provisão dos recursos públicos necessários; III- Aplicação e Manutenção: estrutura de decisões autorizativas e executivas para aplicação dos recursos nas atividades pertinentes e sua devida manutenção; IV - Controle: registro, monitoramento e avaliação de recursos públicos, conformidade e desempenho.

Conforme Cunha (2018) a avaliação pode contribuir com o planejamento e elaboração das ações governamentais, o acompanhamento de sua execução, suas reformulações e ajustes, assim como as decisões sobre a manutenção ou interrupção das ações, sendo ainda instrumento para a melhoria da eficiência dos gastos públicos, da qualidade da gestão e do controle sobre o exercício das ações do Estado, bem como, divulgação dos resultados.

Segundo Santos, Ventura e Neto (2015) o formato como a avaliação das políticas públicas reflete no processo alocativo, entre outros fatores, concedem maior ou menor espaço para o planejamento e facilitam ou dificultam a execução das políticas públicas pelos gastadores.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

De acordo com Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2019) o município de Sidrolândia, objeto de estudo, tem uma população estimada de 56.000 pessoas, o IDHM em 2010 era de 0,686 e a taxa de escolarização era de aproximadamente 98%.

Para o estudo de caso, foi realizada pesquisa bibliográfica nacional em bases de dados científicas. Também foram coletados dados e informações do sítio do Tribunal Regional Eleitoral relativo aos Planos Eleitorais do Prefeito Municipal eleito em 2016, com o mandato para o período de 2017-2021. No portal da transparência, foram coletados os dados referentes ao exercício de 2016-2020, dos quais se apresentaram completos e suficientes para a finalidade proposta, com os seguintes dados: Plano Plurianual, Lei orçamentária, legislação de interesse, plano diretor, outros planos disponíveis, investimentos em infraestrutura, dentre outros.

4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

O PPA 2018-2021 foi organizado a partir de três eixos de ação: Desenvolvimento Econômico Sustentável; Desenvolvimento Social e Finanças e Gestão Pública. As diretrizes de cada eixo orientaram a elaboração do conjunto de programas e ações finalísticos e de gestão do município de Sidrolândia. Para tanto, as diretrizes foram desdobradas em um conjunto de estratégias, e estas, em programas e ações. As diretrizes foram construídas de forma consistente, com conhecimento dos desafios a serem enfrentados e as potencialidades do município, sem perder de vista as reais limitações impostas no curto e médio prazo.

Para elaboração das diretrizes a serem tomadas no município de Sidrolândia, Mato Grosso do Sul, nem todas as propostas apresentadas no Programa de governo

do Prefeito eleito em 2016 foram incluídas. Dessa forma, foi criada a Lei Municipal nº 1898 de 15 de Dezembro de 2017 (MS, 2017), e a instituição do plano plurianual para o período de 2018 a 2021 (PPA 2018-2021), em cumprimento ao dispositivo do art. 165 da Constituição Federal, que é um instrumento de planejamento governamental que define as diretrizes, objetivos e metas da administração pública municipal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada, com o propósito de viabilizar a implementação e a gestão das políticas públicas.

Entre as diretrizes do PPA 2018-2021 para o município de Sidrolândia, constam:

- I – assegurar o desenvolvimento urbano de forma sustentável;
- II – promover estudos, projetos e obras de intervenção específica para reabilitação de áreas urbanas;
- III – fomentar o desenvolvimento e a integração das ações relacionadas ao transporte, trânsito e acessibilidade a fim de promover o acesso amplo e democrático aos espaços públicos;
- IV – garantir a qualidade da educação básica;
- V – assegurar políticas voltadas às pessoas em situação de vulnerabilidade social;
- VI – fortalecer o turismo e a cultura local;
- VII – fomentar a práticas do esporte e lazer;
- VIII – fortalecer o controle social;
- IX – garantir qualidade e a celeridade dos serviços prestados ao cidadão;
- X – assegurar a qualidade da informação;
- XI – buscar excelência das práticas de gestão e os resultados;
- XII – garantir o desenvolvimento e infraestrutura rural;
- XIII – promover, fomentar e garantir a agricultura familiar;
- XIV – promover a valorização e o reconhecimento dos servidores
- XV – garantir saúde de qualidade aos municípios;
- XVI – garantir o equilíbrio das contas públicas.

Para a elaboração dos programas e ações do PPA 2018-2021 foram observadas as leis de diretrizes orçamentárias, as leis orçamentárias anuais e as possíveis leis que as modificaram.

Na gestão do plano plurianual observou-se os princípios da publicidade, eficiência, impessoalidade, economicidade, avaliação e a revisão do plano.

De acordo com Controladoria Geral da União, Sidrolândia possui um dos maiores índices de transparência dos municípios do Estado do Mato Grosso do Sul.

4.1 Plano de ação

Sugere-se a implantação de um planejamento a partir de um estudo consistente para direcionar os esforços políticos da gestão pública em consonância com o interesse público e os anseios da população em prol do desenvolvimento local dos municípios do Estado de Mato Grosso do Sul. Com Identificação das prioridades estratégicas para o município, com políticas públicas de interesse local e que se prolonguem no horizonte temporal, de forma a que se estruture em um planejamento estratégico de longo prazo.

5 CONCLUSÃO OU CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo analisou o Plano Plurianual, como instrumento de planejamento de médio prazo do município de Sidrolândia, localizado no Estado do Mato Grosso do Sul no tocante ao desenvolvimento local. O PPA 2018-2021 foi construído com base na Constituição Federal, com diretrizes a serem seguidas de formas estratégicas em programas e ações do gestor público, que contemple o desenvolvimento sócio econômico sustentável. Contempla também ações da administração geral, como assistência aos povos indígenas, segurança pública, assistência social, previdência social, trabalho, saúde, educação, cultura, esporte e lazer, turismo, urbanização, habitação, gestão ambiental, agronegócio, indústrias, infraestrutura, comércio e outros, para beneficiar o bem estar da sociedade sidrolandense.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição Federal, 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, p. 292, 1988.

BRASIL. **Decreto 9.203 de 22 de Dezembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, 2017.

CAVALCANTE, P. L. Orçamento por desempenho: Uma análise qualitativa comparada dos modelos de avaliação dos programas governamentais no Brasil e nos Estados Unidos. **Revista de Gestão USP**, São Paulo, v. 17, n. 1, p. 13-25, janeiro-março 2010.

CUNHA, C. G. S. AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS: tendências recentes e experiências no Brasil. **Revista Estudos de Planejamento** – Edição n. 12, dez. 2018.

GADELHA, S.R.B. **Entendendo o Orçamento Público**. Escola Nacional da Administração Pública – ENAP. Diretoria de Comunicação e Pesquisa. Brasília – DF, 2017.

GARCIA, R. **Subsídios para Organizar Avaliações da Ação Governamental**. Brasília: IPEA, 2000.

GONTIJO, V. **Orçamento da união**. Instrumentos de Planejamento e Orçamento. Disponível em: < <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-união/cidadao/entenda/cursopo/planejamento.html> >. Acesso em: 25 de jul. 2019.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Cidades**. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ms/sidrolandia/panorama>>. Acesso em: jun. 2019.

MS - MATO GROSSO DO SUL. **Lei 1898 de 15 de Dezembro de 2017**. (MS, 2017). Institui o Plano Plurianual do município de Sidrolândia - MS para o período de 2018

a 2021 (PPA 2018-2021). Disponível em: <<http://187.6.86.78:5656/transparencia/>>. Acesso jun. 2019.

NASCIMENTO, S. M. M. G.; GOMES, J. M. A. Planejamento e orçamento municipal de Teresina para o crescimento econômico e meio ambiente no período de 2014 a 2016. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, set./dez., 10(3), p. 695-707, 2018.

REZENDE, D. A. **Planejamento de estratégias e informações municipais para cidade digital: guia para projetos em prefeituras e organizações públicas**. Atlas, São Paulo, 2012.

RIBEIRO, Leda Candida Leite Pereira Cipoli. **Obras públicas alguns aspectos: da licitação à auditoria**, Especialize IPOG - Revista Digital, 2013.

SANTOS, C. S. **Introdução à Gestão Pública**. 2ª Edição, p. 392, São Paulo, Editora Saraiva, 2017.

SANTOS, E.; VENTURA, O.; NETO, R. PPA, LDO e LOA: disfunções entre o planejamento, a gestão, o orçamento e o controle. In: CARDOSO JR., José Celso; SANTOS, Eugênio (Orgs.). **PPA 2012-2015: experimentalismo institucional e resistência burocrática**. Brasília: Ipea, 2015.