

Planejamento do PPA 2014-2017 de Frederico Westphalen: Análise e Alternativas

RESUMO

O planejamento no setor público consiste no primeiro passo para adequar os instrumentos que a administração dispõe para a execução das políticas públicas e o plano plurianual (PPA) é o principal desses instrumentos. Nesse sentido, o objetivo do artigo é analisar o PPA do município gaúcho de Frederico Westphalen, localizado na região noroeste do estado, e propor aprimoramentos. A pesquisa realizada tem natureza aplicada e adota uma abordagem qualitativa, com objetivos descritivos e exploratórios. Realiza uma revisão de literatura para formação da base conceitual e legal para abordagem do problema. Inicialmente o artigo apresenta um panorama geral sobre planejamento e plano plurianual nos níveis federal, estadual e municipal. Em seguida são apresentados os eixos norteadores para elaboração do PPA, de acordo com a atual realidade e com a nova forma de pensar o planejamento governamental. Posteriormente é feita uma análise da estrutura do PPA 2014-2017 de Frederico Westphalen e, por fim, são apresentadas propostas de aprimoramentos ao PPA municipal, para que o planejamento de médio prazo passe a ter um caráter mais estratégico, com foco nas políticas públicas e, conseqüentemente, nos benefícios para a população.

1 INTRODUÇÃO

Muitos países passaram por reformas nos últimos anos em busca de melhor desempenho do setor público, inclusive o Brasil. Essa busca por uma modernização da gestão pública tem levado a uma maior utilização de ferramentas de planejamento e controle por parte dos municípios brasileiros.

Na década de noventa iniciou-se no Brasil um processo de reformas administrativas, tendo como uma das prioridades o equilíbrio fiscal. O planejamento governamental, por ser um dos pilares da gestão fiscal responsável e fator fundamental para a governança pública moderna, passou a ser cada vez mais exigido.

Já em 1988, a Constituição Federal instituiu o Plano Plurianual (PPA) como principal instrumento de planejamento de médio prazo do governo. Em seu art. 165, § 1º, determina que o PPA estabeleça “de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada” (BRASIL, 1988).

Em maio de 2000 surgiu a Lei Complementar nº 101/00 – conhecida como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (BRASIL, 2000) – que estabeleceu como princípios da gestão fiscal responsável o planejamento e a transparência, enfatizando a importância de planejar.

Neste contexto, o artigo tem como tema o planejamento dos investimentos na esfera pública municipal. Assim foi definida como questão-problema: “Como está estruturado o PPA do município de Frederico Westphalen para o período de 2014-2017?”. Para responder à questão proposta, o objetivo do artigo é analisar o PPA de Frederico Westphalen e apresentar alternativas de aprimoramentos.

Assim, o presente artigo apresenta inicialmente uma revisão de literatura para formação da base conceitual adequada para compreender e abordar o problema, com a definição de planejamento governamental e de plano plurianual. Em seguida, são apresentados os procedimentos metodológicos utilizados. Com base nessa discussão, é avaliado o PPA 2014-2017 do município de Frederico Westphalen. Por fim são propostas alternativas ao planejamento do PPA desse município, com vistas a propor aprimoramentos.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Planejamento governamental

O conjunto de ações integradas, objetivas e realistas, situadas no tempo e no espaço, voltadas à solução de problemas diagnosticados e à implementação de mudanças na realidade, por meio do uso eficaz e eficiente dos recursos compreende o planejamento governamental, de acordo com Sanches (1997, pg. 189).

Bem como Pereira (2009, p. 249) afirma que “o planejamento pode ser visto como um conjunto de ações interligadas e complementares, realizadas nas diferentes instâncias da organização governamental, com vista no atingimento de determinado objetivo”.

Esse conjunto de ações é orientado à ampliação de conhecimento sobre a realidade atual, para que seja possível, por meio de diagnósticos ou avaliações prospectivas, estabelecer os problemas a serem solucionados (SANCHES, 1997, pg. 189).

Segundo Silva (2009, p. 174),

O planejamento deve ser anterior à realização das ações de governo, sendo entendido como um processo racional para definir objetivos, determinar os meios para alcançá-los e deve obedecer às seguintes características:

- Diagnóstico da situação existente;
- Identificação das necessidades de bens e serviços;
- Definição clara dos objetivos para a ação;
- Discriminação e quantificação de metas e seus custos;
- Avaliação dos resultados obtidos;
- Estar integrado com os demais instrumentos de planejamento.

Os fatores que influenciam o processo de planejamento são: povo; setor privado; partidos políticos; Poderes Legislativo, Judiciário e Executivo; meio ambiente; órgãos de cooperação; órgão central de planejamento; atividades setoriais dos órgãos; sindicatos e outros grupos de interesse; órgãos setoriais de planejamento; planejamento de governos estaduais e municipais; previsão e projeção; análise de conjuntura; e avaliação periódica. (SILVA, 2009, p. 174).

A legislação nacional impõe o planejamento governamental à Administração Pública por meio do Decreto-lei nº 200/67 (BRASIL, 1967), ainda em vigor, que estabelece em seu art. 7º o planejamento como um dos princípios fundamentais a serem obedecidos pelas atividades da Administração. A Constituição Federal, em seu art. 174, dispõe que o Estado exercerá “as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado” (BRASIL, 1988). Ademais, a LRF (BRASIL, 2000) estabeleceu o planejamento como um dos princípios da gestão fiscal responsável.

Além de ser uma exigência legal, o planejamento é determinante para que os gestores públicos definam suas estratégias e o uso dos recursos humanos, financeiros e materiais para ofertar serviços públicos satisfatórios e atender às demandas da sociedade.

Sanches (1997, pg. 189) afirma que os principais instrumentos do planejamento governamental são o Plano Plurianual, os planos e programas nacionais, regionais e setoriais e as Leis de Diretrizes Orçamentárias.

Para Silva (2009, p. 173) “o processo de elaboração e discussão dos instrumentos de planejamento governamental deve ser capaz de expressar com maior veracidade a responsabilidade do Governo para com a sociedade”. Isso porque tais instrumentos devem indicar claramente os objetivos perseguidos pela população a qual o governo representa.

Na seção a seguir é apresentado o instrumento de planejamento de médio prazo - o plano plurianual.

2.2 Plano Plurianual (PPA)

Segundo Vainer, Albuquerque e Garson (2005, pg. 5), desde 2003, quando o Estado retomou a importância de pensar sobre o futuro e planejar, a tarefa de elaborar um PPA ganhou centralidade, “pois é o instrumento com o qual se decide quais são os investimentos prioritários para um projeto de desenvolvimento”. O PPA representa o principal instrumento de planejamento no Brasil.

O PPA consiste num plano de médio prazo, que estabelece as diretrizes, objetivos e metas a serem seguidos pelos governos. Conforme explica Santos (2010, p. 22)

O PPA define as estratégias, diretrizes e metas do governo para o médio prazo. Não se trata apenas de propor ações a serem implementadas em dado período, mas sim de instituir um plano de ação que, partindo de um planejamento estratégico, discrimine os objetivos do governo a serem perseguidos durante o mandato do chefe do poder executivo, estabeleça os programas setoriais a serem implementados e defina as fontes de financiamento e as metodologias de elaboração, gestão, avaliação e revisão dos programas.

Segundo o § 1º do art. 165 da Constituição Federal (BRASIL, 1988)

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

Na definição de PPA da Constituição Federal (BRASIL, 1988) são identificados os seguintes elementos: forma regionalizada, diretrizes, objetivos, metas, despesas de capital e programas de duração continuada. A tabela 1 apresenta as definições desses elementos.

Tabela 1: Elementos do PPA e definições

Elementos	Definições
Forma regionalizada	Consiste em definir as oportunidades de investimentos a partir das realidades regionais e locais, levando a um desenvolvimento mais equilibrado entre as diversas regiões do País.
Diretrizes	São normas gerais, amplas, estratégicas, que mostram o caminho a ser seguido na gestão dos recursos pelos próximos quatro anos.
Objetivos	Correspondem ao que será perseguido com maior ênfase pelo Governo Federal no período do Plano para que, a longo prazo, a visão estabelecida se concretize. O objetivo expressa o que deve ser feito, refletindo as situações a serem alteradas pela implementação de um conjunto de iniciativas, com o desdobramento no território.
Metas	São medidas do alcance do objetivo, podendo ser de natureza quantitativa ou qualitativa, a depender das especificidades de cada caso. Quando qualitativa, a meta também deverá ser passível de avaliação. Cada objetivo deverá ter uma ou mais metas associadas
Despesas de capital	São aquelas que contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital. O termo “e outras delas decorrentes” se relaciona às despesas correntes que esta mesma despesa de capital irá gerar após sua realização. São as que não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital, como as despesas com pessoal, encargos sociais, custeio, manutenção. Assim, tanto despesa de capital quanto o custeio com sua manutenção (despesa corrente relacionada à de capital) deverão estar previstos no PPA.
Programas de duração continuada	São aqueles cuja duração se estenda pelos exercícios financeiros seguintes. Se o programa é de duração continuada, deve constar no PPA. Logo, as ações cuja execução esteja restrita a um único exercício financeiro estão dispensadas de serem discriminadas no PPA.

Fonte: adaptado de MENDES, 2011, p. 38.

Já na Constituição do Estado do Rio Grande do Sul (RIO GRANDE DO SUL, 1989), o art. 149 § 1º estabelece que

A lei que aprovar o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas, quantificados física e financeiramente, dos programas da administração direta e indireta, de suas fundações, das empresas públicas e das empresas em que o Estado detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto. [...]

§ 2º O plano plurianual será elaborado em consonância com o plano global de desenvolvimento econômico e social do Estado, podendo ser revisto quando necessário.

O PPA compreende a elaboração das orientações estratégicas de governo, em que se analisam as prioridades, conforme o programa do candidato eleito, e as estratégias que se pretendem adotar para cumprir os compromissos assumidos, tendo em vista os meios e recursos disponíveis (CONTI, 2010, p. 102).

O PPA é estruturado de acordo com a planificação estratégica de longo prazo e a previsão de recursos em cada área. A Figura 1 apresenta os prazos do planejamento.

Planejamento de Longo Prazo → 8 a 20 anos			
Plano Plurianual → 4 anos			
Orçamento → Anual			
Anual	4 anos	+ 8 anos	

De acordo com Vainer, Albuquerque e Garson (2005, pg. 17), por se tratar de um planejamento de médio prazo, do PPA se derivam as Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e as Leis Orçamentárias Anuais (LOA). Deve haver articulação entre esses instrumentos.

O diagrama ilustra o processo de elaboração de documentos de planejamento. No topo, um retângulo rotulado "Metas e prioridades" aponta para uma pilha de documentos rotulados "LDO" e "Prioridades". Abaixo, três retângulos listam "Programa 1 Ações 1 a n", "Programa 2 Ações 1 a n" e "Programa 3 Ações 1 a n", com setas apontando para a mesma pilha de "LDO" e "Prioridades". Uma seta horizontal aponta da pilha de "LDO" e "Prioridades" para uma pilha de documentos rotulados "LOA".

5

Os programas são planejados quadrienalmente e desdobram-se na LDO, que indica os programas e ações que terão prioridade na execução orçamentária do exercício financeiro subsequentemente. A execução, ou a intenção de execução, consiste na LOA, que fixa as despesas e estima as receitas ao ano subsequente de aprovação. Em suma, o PPA tem a função de planejar, a LDO de orientar e a LOA de alocar os recursos (BRASIL, 2000).

No âmbito municipal ainda há carência de maior integração entre o planejado e o orçamento. A União, por meio do Decreto nº 2.829/1998 (BRASIL, 1998) possibilitou essa conexão, apresentando orientações básicas sobre o conteúdo, o gerenciamento e a avaliação anual do resultado dos programas definidos no PPA.

Com relação à sua composição, o documento do PPA integra os programas e ações do governo. O PPA indica as formas para alcançar os objetivos de um programa, que podem ser por meio de projetos, atividades ou operações especiais (ações). Para Conti (2010, pg. 103)

Cada programa contém um objetivo, indicador que quantifica a situação que o programa tenha por fim modificar e os produtos (bens e serviços) necessários para atingir o objetivo. A partir do programa são identificadas as ações, sob a forma de atividades, projetos ou operações especiais, especificando os respectivos valores e metas e as unidades orçamentárias responsáveis pela realização da ação. A cada projeto ou atividade só poderá estar associado um produto, que, quantificado pro sua unidade de medida, dará origem à meta.

A ênfase nos programas advém da sistemática de elaboração do orçamento-programa cuja classificação funcional-programática foi introduzida pela Portaria nº 09/74 (BRASIL, 1974). O objetivo consiste nas ações que o governo realiza e nos meios reais que utiliza. A tabela 2 apresenta cada elemento que compõe o PPA e a sua definição.

Tabela 2: Estrutura do PPA e definições

Categoria	Definição
Programa	Conjunto de ações que visam à concretização de um objetivo nele estabelecido
Projeto	Conjunto de operações, limitadas no tempo, visando à criação de produtos ou processos voltados para a expansão ou ao aperfeiçoamento da ação governamental.
Atividade	Conjunto de operações executadas contínua e permanentemente (ou seja, não têm data de término definida), visando à manutenção da ação governamental.
Operações especiais	Despesas constantes do orçamento que não se enquadram em nenhuma das categorias anteriores, por não resultarem em produto ou na prestação direta de bens ou serviços.

Fonte: SANTOS (2010, p. 27)

Nesta seção foram apresentados aspectos elementares que compõem o PPA. A seguir será analisado o PPA 2012-2015 do Governo Federal e serão definidos eixos norteadores para a elaboração do PPA 2014-2017 municipal.

2.3 Eixos norteadores do PPA 2014-2017

Nas orientações dadas para a elaboração do PPA 2012-2015 federal, o Ministério do Planejamento (BRASIL, 2011 b) explicou que as mudanças ocorridas no país, em função da estratégia de desenvolvimento adotada nos últimos anos, geraram uma nova noção de planejamento governamental, focada não apenas na qualidade do gasto público, mas também na eficácia e na efetividade da ação governamental.

Torna-se cada vez mais importante dotar o planejamento estratégico de instrumentos que fortaleçam a gestão, desde sua formulação até a comunicação para a sociedade.

Na elaboração do PPA 2012–2015 do governo federal a estrutura adotada sofreu alterações significativas. Tais mudanças buscam fornecer “um caráter mais estratégico para o Plano, criando condições efetivas para a formulação, a gestão e a implementação das políticas públicas”. (BRASIL, 2011 b, p. 9)

Figura 3 – Processo de planejamento

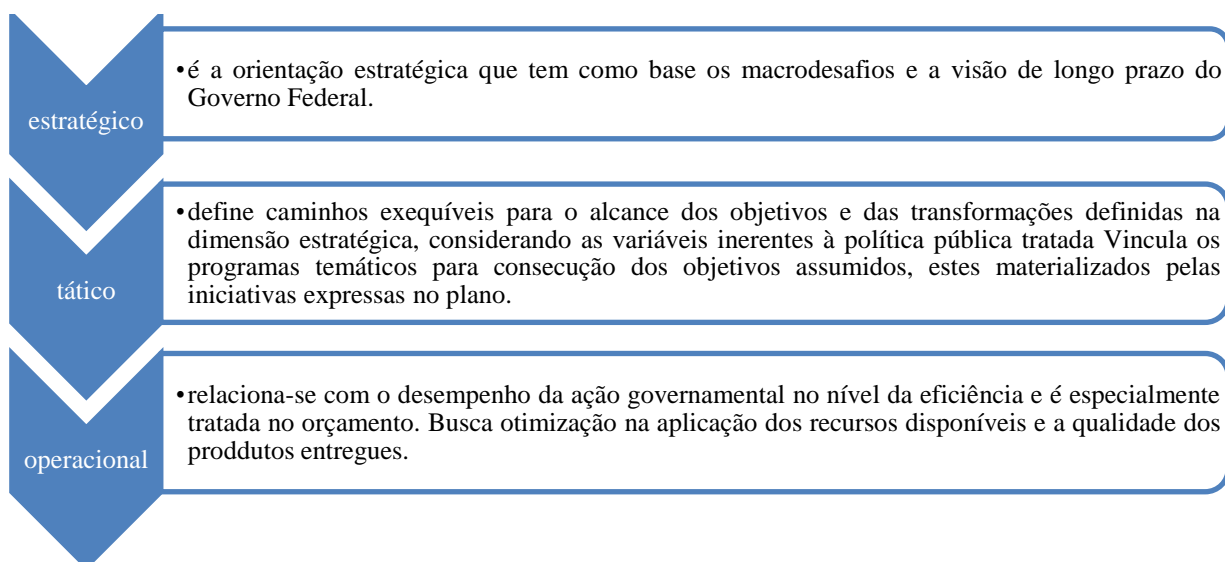


Fonte: elaborado pelos autores

Na União, a nova proposta do PPA caracteriza os programas em Temáticos e de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado. A estrutura anterior de programa e ação foi substituída, no caso dos Programas Temáticos, pelas categorias programas, objetivos e iniciativas. (BRASIL, 2011 b, p. 9)

A categoria ação orçamentária passou a ser instrumento integrante apenas da LOA, e não mais do PPA, permitindo a integração entre o planejado e a execução. Assim, as dimensões estratégica e tática de planejamento ficam a cargo do PPA e a dimensão operacional na LOA, conforme demonstrado na Figura 4 abaixo.

Figura 4 – Dimensões do Planejamento



Fonte: adaptado de MENDES (2011, p. 59)

Na composição do Plano, os macrodesafios são as diretrizes para a formulação dos programas e baseiam-se no programa de governo e na orientação estratégica adotada. Vinculados a eles estão os programas temáticos, que retratam a agenda de governo organizada pelos temas das políticas públicas e orientam a ação governamental, conforme explica Mendes (2011, p. 55). De acordo com o autor,

O programa temático articula um conjunto de objetivos afins, permite uma agregação de iniciativas governamentais mais aderentes à gestão pública e, desse

modo, aprimora a coordenação das ações de governo. Além disso, incorpora os desafios governamentais e justifica a ação do governo por meio de ações consideradas determinantes para o desenvolvimento do País. Portanto, deve ser analisado em sua integralidade e complexidade, bem como nas interfaces com outros programas (MENDES, 2011, p. 55).

Cada programa temático se desdobra em objetivos e iniciativas. Os objetivos expressam o que deve ser feito, refletindo as situações a serem alteradas pela implementação de um conjunto de iniciativas, com desdobramento no território, enfatiza o autor.

Os objetivos expressam as escolhas do governo para a implementação de determinada política pública. Possuem metas associadas e se desdobram em iniciativas. Essas declaram as entregas à sociedade de bens e serviços, resultantes da coordenação de ações orçamentárias, institucionais, normativas, de pactuação entre entes federados, entre Estados e sociedade e de integração de políticas públicas (BRASIL, 2011 b).

Cada programa temático possui um valor global, que indica uma estimativa de recursos necessários ao programa no período do plano. A estimativa de valores ao PPA 2012-2015 consiste a 2012 e o consolidado para o restante do período, inserido o código do programa e o título (BRASIL, 2011 b).

Figura 5 – Modelo de PPA 2012 – 2015 da União

PROGRAMA:			
Indicadores	Unidade de Medida	Referências	
		Data	Índice
Esfera	Valor 2012 (mil R\$)	Valor 2013 (mil R\$)	Valor 2014-2015 (mil R\$)
Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social			
Despesas Correntes			
Despesas de Capital			
Outras Fontes			
Valores Globais			
Valor de Referência para Individualização de Empreendimentos como Iniciativas (mil R\$)			
OBJETIVO			
METAS 2012 – 2015			
INICIATIVAS			

Fonte: Plano Plurianual 2012-2015 adaptado pelos autores

Em substituição aos programas de apoio às políticas públicas e áreas especiais, os programas de gestão, manutenção e serviços ao Estado, segundo Mendes (2011, p. 58), são instrumentos do plano que classificam um conjunto de ações destinadas ao apoio, à gestão e a manutenção da ação governamental, bem como as ações não tratadas nos programas temáticos por meio de suas iniciativas.

Essa nova estrutura do PPA permite ainda a transversalidade das políticas públicas, atingindo mais de um setor, e a sua organização a partir de diferentes recortes territoriais.

Outra consequência positiva dessa versatilidade é o estabelecimento de condições para um melhor tratamento da multissetorialidade que caracteriza diversas políticas, assim como da organização das mesmas a partir dos diferentes recortes territoriais possíveis (MENDES, 2011, p. 59).

Conforme definido pelo Ministério do Planejamento (BRASIL, 2011 a), o modelo do PPA 2012-2015 "consolida uma visão estratégica, participativa e territorializada para o planejamento governamental". Com programas que expressam as políticas públicas e iniciativas e metas que explicitam os resultados para a população, a gestão pública passa a focar nos benefícios para a sociedade, valorizando a transversalidade das políticas públicas.

Diante do exposto, percebe-se que a atual conjuntura trouxe uma série de mudanças que têm reflexos em todos os níveis de governo. Entende-se que essa nova forma de conduzir o planejamento governamental deve, portanto, ser incorporada também pelo Estado e pelos municípios, com vistas ao aprimoramento da gestão pública.

3 METODOLOGIA

Quanto a sua natureza, esta se trata de uma pesquisa aplicada. Quanto à forma de abordagem do problema, a investigação é classificada como qualitativa. Quanto aos objetivos, a pesquisa é descritiva e exploratória. Foi realizada uma revisão de literatura para formação da base conceitual e legal para abordagem do problema.

A pesquisa que embasou o artigo utilizou a análise documental do Plano Plurianual 2014-2017 de Frederico Westphalen e do PPA 2012-2015 do governo federal.

A partir da identificação da composição e da forma de organização do PPA em vigor e da definição de eixos norteadores para a elaboração do plano, foi possível estabelecer propostas para aprimoramento do PPA municipal.

4 RESULTADOS

4.1 Breve apresentação do município de Frederico Westphalen

Frederico Westphalen fica na região noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, distante 434 km da capital Porto Alegre. O município integra a região do Médio Alto Uruguai e possuía, em 2011, uma população total de 28.993 habitantes e uma área de 265km² (FEE, 2013).

O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) é de 0,760, o que coloca Frederico Westphalen na 69ª posição entre os municípios gaúchos (IBGE, 2013). De acordo com o Índice de Desenvolvimento Socioeconômico dos Municípios do Rio Grande do Sul (IDESE), calculado pela Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser (FEE), em 2009 o índice municipal era de 0,794, ocupando a 24ª posição (FEE, 2013).

O PIB do município em 2010 era de R\$ 722.244 mil e o PIB per capita de R\$ 25.036. O Valor Adicionado Bruto é composto em 6,78% pela agricultura, 26,84% pela indústria e 66,38% por serviços (FEE, 2013).

Em relação ao planejamento municipal, a Lei Orgânica do Município estabelece em seu art. 138 que "o governo municipal manterá processo permanente de planejamento,

visando promover o desenvolvimento do município, o bem-estar da população e a melhoria da prestação dos serviços públicos municipais" (FREDERICO WESTPHALEN, 1990).

O art. 139 da referida lei (FREDERICO WESTPHALEN, 1990) determina que o planejamento das atividades do governo municipal seja feito por meio de elaboração e manutenção, utilizando, entre outros instrumentos o Plano Diretor; o Plano de Governo; a Lei de Diretrizes Orçamentárias; o Orçamento Anual; e o Plano Plurianual.

O PPA, conforme determina o § 1º do art. 104 da Lei Orgânica do Município deverá compreender as diretrizes, objetivos e metas para as ações plurianuais, bem como os investimentos de execução plurianual e os gastos de programas de duração continuada.

O Plano Plurianual compreenderá:

I – diretrizes, objetivos e metas para as ações municipais de execução plurianual;

II – investimentos de execução plurianual;

III – gastos com execução de programas de duração continuada (FREDERICO WESTPHALEN, 1990, § 1º, art. 104).

Além disso, o art. 105 da Lei Orgânica Municipal assim determina:

Os planos e programas municipais de execução plurianual ou anual serão elaborados em consonância com o Plano Plurianual e com as Diretrizes Orçamentárias, respectivamente, e apreciados pela Câmara Municipal (FREDERICO WESTPHALEN, 1990, art. 105).

A legislação municipal prevê a forma como deverá ser conduzido o planejamento governamental e a integração que deve haver entre os instrumentos de planejamento.

4.2 O PPA 2014-2017 de Frederico Westphalen

O PPA para o quadriênio 2014-2017 de Frederico Westphalen foi estabelecido pela lei municipal nº 3.927, de 07 de agosto de 2013 (FREDERICO WESTPHALEN, 2013). O art. 2º dessa lei define que o PPA é composto por programas (finalísticos e de apoio administrativo), ações, produtos e metas, conforme apresentado na Tabela 3.

Tabela 3: Estrutura do PPA 2014-2017 de Frederico Westphalen

Categoria	Definição
Programa	Instrumento de organização da atuação governamental, que articula um conjunto de ações que concorrem para um objetivo comum preestabelecido, mensurado por indicadores, visando à solução de um problema ou ao atendimento de uma necessidade ou demanda da sociedade.
Programa finalístico	Resulta em bens ou serviços ofertados diretamente à sociedade.
Programa de apoio administrativo	Engloba ações de natureza tipicamente administrativa que, embora colaborem para a consecução dos objetivos dos demais programas, não têm suas despesas passíveis de apropriação àqueles programas.
Ação	Conjunto de operações cujos produtos contribuem para os objetivos do programa.
Produto	Bem ou serviço que resulta da ação, destinado ao público-alvo.
Meta	Quantidade de produto que se deseja obter em determinado horizonte temporal, expressa na unidade de medida adotada.

Fonte: adaptado de FREDERICO WESTPHALEN, 2013.

O planejamento dos investimentos estabelecidos no PPA tem como base os objetivos estratégicos e a estes estão vinculados os programas, que são classificados em finalísticos,

quando geram bens ou serviços diretamente à população, ou de apoio administrativo, quando envolvem ações tipicamente administrativas.

São elementos de cada programa os indicadores, unidade de medida, índice recente e índice final do PPA. O indicador consiste no foco do programa, um avanço ou correção à situação atual que se apresenta como adversa. A unidade de medida corresponde à mensuração do indicador pretendido. Já o índice recente caracteriza o indicador atual da situação diagnosticada e o índice final do PPA indica a situação almejada.

Figura 3 – Modelo do PPA 2010 – 2013 de Frederico Westphalen

Objetivo estratégico							
Programa							
Justificativa							
Público Alvo							
Objetivo do programa							
Indicador do programa		Unidade de Medida	Índice recente	Índice Final PPA			
Dados financeiros em R\$ 1			2010	2011	2012	2013	Total
Orçamentário							
Extra-orçamentário							
Total do programa (R\$ 1)							
Tipo	Ação / Produto	Unidade de Medida	2010	2011	2012	2013	Total
	Ação Produto Custo estimado						

Fonte: FREDERICO WESTPHALEN, 2013.

Os programas desdobram-se em ações e os produtos que delas resultam em bens ou serviços para a população. Os produtos são quantificados em metas e apresentam o seu custo estimado ao longo dos quatro anos do PPA.

A análise do PPA 2014-2017 de Frederico Westphalen (FREDERICO WESTPHALEN, 2013) revela que o planejamento para o quadriênio está estruturado em 69 objetivos estratégicos e cada um possui um programa governamental correspondente.

Tabela 4: Objetivos estratégicos por órgão do PPA 2014 - 2017 de Frederico Westphalen

Órgão	Objetivos estratégicos
Gabinete do Prefeito	1. Atividades administrativas
	2. Estrutura de gabinete e órgãos
Sec. Administração	3. Atividades administrativas
	4. Investimentos no centro administrativo
	5. Atividades adm. Fundo de Previdência Própria dos Servidores
	6. Atividades administrativas Fundo de Assistência da Saúde
Sec. Fazenda	7. Atividades administrativas
	8. Modernização, arrecadação e gestão de recursos
Sec. Coordenação e Planejamento	9. Atividades administrativas
	10. Gestão do Desenvolvimento Integrado
	11. Melhorias no Trânsito
	12. Implantação da Defesa Civil
	13. Calçada para todos
	14. Aeroporto Municipal
	15. Minha Rua tem Nome
	16. Meu Bairro Precisa
	17. Nova Seplan

Continuação Tabela 4: Objetivos estratégicos por órgão do PPA 2014 - 2017 de Frederico Westphalen

Órgão	Objetivos estratégicos
Sec. Coordenação e Planejamento	18. Casa Legal
	19. Olhos na Cidade
	20. História Edificada
	21. Urbanizar
Educação e Cultura	22. Manutenção Educação Básica
	23. Educação Especial
	24. Transporte Escolar
	25. Investimentos em Educação equipamentos, obras
	26. Manter e melhorar a educação básica
	27. Transporte Escolar aquisição veículos e reforma
	28. Invest. educação, construção, reestruturação SMEC e ampliação
	29. Projetos Pedagógicos
	30. Operações Especiais programas caminho da escola
	31. Transporte Escolar Estado Educação fund., Médio, União PNATE
	32. Merenda Escolar Convênio União
	33. Convênios Educação Estado União
	34. Valorização da Cultura
	35. Transporte Escolar Ensino Superior e Médio
Esporte Juventude e Lazer	36. Merenda Escolar Educação Básica
	37. Atividades administrativas
Sec. Saúde e Meio Ambiente	38. Desenvolvimento e fortalecendo o Esporte e Lazer
	39. Fundo Municipal de Saúde
	40. Infraestrutura
	41. Urgência e emergência
	42. Vigilância Sanitária
	43. Vigilância Epidemiológica
	44. Assistência Farmacêutica
	45. Saúde Mental – CAPS
	46. Saúde Bucal
	47. Saúde da Família
	48. Saúde do Trabalhador
Sec. Agricultura	49. Departamento de Meio Ambiente
	50. Atividades administrativas
Sec. Indústria, Comércio e Turismo	51. Desenvolvimento de Atividades Rurais
	52. Atividades administrativas
Sec. Obras Viação e Serviços Públicos	53. Desenvolvimento da Ind. Com e Turismo
	54. Atividades administrativas
	55. Iluminação Pública
	56. Vias Públicas
	57. Transporte Coletivo
	58. Investimentos Sec. Obras
	59. Bens de Uso Comum
Sec. Assistência Social e Habitação	60. Melhorias do trânsito
	61. Atividades administrativas
	62. Assistência Social Básica e Especial
	63. Projetando novos caminhos
	64. Convênios Estaduais e Federais
	65. Atividades administrativas Habitação
	66. Boa Casa
Poder Legislativo	67. Projetando novos caminhos
	68. Apoio administrativo
	69. Investimentos legislativo

Fonte: elaborado pelos autores

A Tabela 5 demonstra a distribuição dos recursos do PPA 2014-2017 por órgão, setor ou função e os percentuais de recursos alocados para os seus principais produtos.

Tabela 5: Alocação dos recursos no PPA 2014-2017 de Frederico Westphalen

Órgão / Setor / Função	Valor R\$	Principais produtos	% de recursos
Gabinete do Prefeito	6.345.500	Atividades administrativas	98,25
Administração	57.783.000	Fundo de Previdência	75,58
Fazenda	6.887.000	Atividades administrativas	91,40
Coordenação e Planejamento	6.829.000	Atividades administrativas	30,95
Educação e Cultura	54.206.000	Manutenção da Educação Básica	59,46
Esporte Juventude e Lazer	2.579.000	Desenvolv. e fortalecendo o esporte e lazer	72,97
Saúde e Meio Ambiente	51.617.100	Fundo Municipal de Saúde	52,22
Agricultura	10.376.000	Atividades administrativas	56,13
Indústria Comércio e Turismo	6.720.000	Desenvolvimento da Ind. Com e Turismo	77,90
Obras Viação e Serv. Públicos	34.108.000	Atividades Administrativas	57,96
Assistência Social e Habitação	13.192.000	Atividades Administrativas	37,35
Legislativo	11.122.916	Apoio administrativo	64,66

Fonte: elaborado pelos autores

Diante do exposto nota-se que os programas do PPA do município refletem a estrutura institucional e orçamentária do governo e as ações mostram o detalhamento dos gastos governamentais, sem focar nos resultados para a sociedade. Ao se analisar os dados apresentados na Tabela 5, constata-se um alto percentual de alocação de recursos em atividades administrativas do município.

4.3 Sugestões propostas para o PPA de Frederico Westphalen

Trata-se de um desafio alinhar o programa de governo ao planejamento plurianual e este ao orçamento. O espaço de tempo entre a admissão da nova administração e a exigência legal de elaboração ao PPA é barreira que pode comprometer o planejamento das ações. Entretanto, as administrações públicas devem dispor de ferramentas que facilitem o processo e deem forma às políticas governamentais.

Ainda não existe regulamentação a respeito de modelo padrão de PPA, exceto quanto aos prazos de formulação e vigência. No entanto, devido às mudanças ocorridas no país, que levaram a uma nova forma de condução da gestão pública, faz-se necessária a implementação de alterações na elaboração do planejamento governamental.

Com base nos eixos norteadores estabelecidos para a elaboração do PPA (BRASIL, 2011 b), entende-se que o PPA de Frederico Westphalen necessita ser reestruturado, para ter um caráter mais estratégico, com foco nas políticas públicas e, consequentemente, nos benefícios para a população.

Inicialmente devem ser estabelecidos macrodesafios, que sirvam de diretrizes para a definição dos programas que comporão o PPA. A título de exercício, com base nos programas que compõem o atual PPA municipal, poderiam ser definidos os seguintes macrodesafios:

- a) Promoção de educação, cultura, esporte e lazer;
- b) Promoção da saúde e assistência social;
- c) Melhoria da infraestrutura municipal;
- d) Desenvolvimento municipal ambientalmente sustentável; e
- e) Aperfeiçoamento da gestão pública.

Os macrodesafios devem ser baseados no programa de governo do prefeito eleito e nas estratégias estabelecidas. Esses orientarão a elaboração dos programas, que devem ser classificados em temáticos ou de gestão, manutenção e serviços. No caso dos programas temáticos, estes devem ser desdobrados nas categorias de objetivos e iniciativas, com a definição de um valor global.

As iniciativas devem identificar os bens e serviços que serão entregues à sociedade, resultantes da coordenação de ações orçamentárias, não orçamentárias, institucionais e normativas.

Entende-se que a adoção dessa estrutura para o PPA do município de Frederico Westphalen permitirá a aferição dos resultados obtidos e uma maior transparência na gestão pública municipal.

5 CONCLUSÕES

Considera-se que o objetivo deste artigo de analisar o PPA de Frederico Westphalen e apresentar alternativas de aprimoramentos foi atingido, conforme pode ser verificado nos resultados apresentados.

O modelo de PPA adotado pelo município de Frederico Westphalen no período de 2014-2017 obedece a uma estrutura composta por objetivos estratégicos, programas finalísticos e de apoio administrativo, ações e produtos. Esse modelo, também estabelecido para o PPA da União no período de 2008 a 2011, é focado na estrutura administrativa e no detalhamento dos gastos.

A atual conjuntura, no entanto, exige uma nova forma de conduzir o planejamento governamental. Nesse sentido, a mudança de parâmetros do PPA 2012-2015 do governo federal serve como eixo norteador para os demais entes, especialmente os municípios.

Dessa forma, espera-se que o próximo PPA de Frederico Westphalen demonstre aprimoramento equivalente ao atual processo de planejamento da União. Na estrutura proposta, os programas são classificados em temáticos e de gestão, manutenção e serviços ao Estado e as ações passam a integrar a LOA. Assim, o PPA passa a ter um caráter mais estratégico e isso contribui para processo de integração entre o planejamento e a efetiva execução. Além disso, a adoção das categorias objetivos e iniciativas permite maior compreensão e adequada fiscalização das políticas públicas.

Referidas sugestões para aprimoramento, contudo, não apresentam a pretensão de esgotarem as possibilidades, visto que são limitadas à visão dos pesquisadores. O tema pode ainda ser mais bem explorado e aprofundado, no intuito de contribuir para a melhoria da gestão pública.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Inaldo; ARRUDA, Daniel. **Contabilidade Pública: da Teoria à Prática**. 1ª edição. São Paulo: Saraiva, 2006. 292 p.

BEZERRA FILHO, João Eudes. **Orçamento Aplicado ao Setor Público: Abordagem Simples e Objetiva**. 1ª edição. São Paulo: Atlas, 2012. 312 p.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil: Promulgada em 05 de outubro de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 20 ago. 2013.

_____. **Lei complementar nº 101**, de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Estabelece normas de finanças públicas voltadas à responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 28 set. 2009.

_____. **Decreto-lei nº 200**, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm>. Acesso em: 15 ago. 2013.

_____. **Decreto nº 2829**, de 29 de outubro de 1998. Estabelece normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2829.htm>. Acesso em: 15 ago. 2013.

_____. **Lei nº 12.593**, de 18 de janeiro de 2012. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12593.htm> Acesso em: 23 ago. 2013.

_____. Ministro do Planejamento e Coordenação Geral. **Portaria nº 09**, de 28.01.1974. Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1º do art. 2º e § 2º do art. 8º, ambos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências. Disponível em <<http://www.jusbrasil.com.br/diarios/2943843/dou-secao-1-28-01-1974-pg-9>> Acesso em: 10 jun. 2013.

_____. Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão/Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Apresentação PPA 2012-2015**. Brasília: MPOG/SPI, 2011 a. Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/publicacoes/apresentacao_PPA_2012_2015.pdf> Acesso em: 23 ago. 2013.

_____. Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão/Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Orientações para elaboração do Plano Plurianual 2012-2015**. Brasília: MPOG/SPI, 2011 b. Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/publicacoes/Orientacoes_para_Elaboracao_do_PPA_2012-2015.pdf> Acesso em: 23 ago. 2013.

CONTI, José Maurício. **Orçamentos Públicos: A Lei 4.320/1964**. 2ª edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010. 416 p.

FEE. **Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser**. Disponível em <<http://www.fee.tche.br>> Acesso em: 16 ago. 2013.

FREDERICO WESTPHALEN. **Lei nº 3.927**, de 07 de agosto de 2013. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2014-2017 e dá outras providências. Disponível em <http://www.camarafw.rs.gov.br/portal/verleismunicipais.php?cod_lei=3375> Acesso em: 14 jan. 2014

_____. **Lei Orgânica do Município de Frederico Westphalen**, promulgada em 23 de março de 1990. Disponível em: <http://www.camarafw.rs.gov.br/portal/Lei_Organica_Municipal.pdf> Acesso em: 14 ago. 2013

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 15ª edição. São Paulo: Atlas, 2010. 369 p.

IBGE. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. Disponível em <
<http://www.ibge.gov.br/home/>> Acesso em: 16 ago. 2013.

LUNKES, Rogério João. **Controle de orçamento e finanças públicas**. 2.ed. Florianópolis: Departamento de Ciências Contábeis / UFSC, 2007.

MENDES, Sérgio. **Administração Financeira e Orçamentária: Teoria e Questões**. 2ª edição. São Paulo: Editora Método, 2011. 487 p.

MPOG. Ministério do Planejamento. **Programas Temáticos**. Disponível em
<<http://www.planejamento.gov.br>> Acesso em: 11 jun. 2013.

PEREIRA, José Matias. **Finanças Públicas: A Política Orçamentária no Brasil**. 4ª edição. São Paulo: Atlas, 2009. 388 p.

RIO GRANDE DO SUL. Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. **Constituição do Estado do Rio Grande do Sul: Promulgada em 03 de outubro de 1989**. Disponível em: <
<http://www2.al.rs.gov.br/dal/LinkClick.aspx?fileticket=0jpsfTlZnoo%3d&tabid=3683&mid=5359>>. Acesso em: 20 ago. 2013.

SANCHES, Osvaldo. **Dicionário de Orçamento, Planejamento e áreas afins**. 1ª Ed. Brasília: Prisma, 1997. 295 p.

SANTOS, Rita de Cássia Leal Fonseca dos. **Plano Plurianual e Orçamento Público**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC/CAPES/UAB, 2009. 237 p.

SILVA, Lino Martins da. **Contabilidade Governamental: Um Enfoque Administrativo da Nova Contabilidade Pública**. 8ª Ed. São Paulo: Atlas, 2009. 366 p.

VAINER, Ari; ALBUQUERQUE, Josélia; GARSON, Sol. **Manual de Elaboração: O passo a passo da Elaboração do PPA para municípios**. 2ª edição. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão / Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2005. 234 p.