



O Plano Plurianual 2010-2013 do Município de Jequitinhonha/MG: Uma Análise de Conteúdo do seu Ciclo de Gestão

Nathan Ribeiro Cardoso

Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM)

nathan_r.cardoso@outlook.com

Resumo

O Plano Plurianual (PPA) é uma ferramenta gerencial do setor público, disposto na Constituição Federal (CF/1988), utilizado como instrumento de planejamento, com intuito de organizar as ações governamentais na busca do melhor desempenho possível na gestão pública, atendendo as demandas da sociedade. A pesquisa objetiva realizar uma análise no ciclo de gestão do Plano Plurianual do município de Jequitinhonha/MG do período de 2010 a 2013 por meio das percepções de alguns atores públicos que participaram das etapas deste ciclo. O ciclo é composto das seguintes etapas: elaboração, implementação, monitoramento, avaliação e revisão. Foram abordados os embasamentos teóricos do Orçamento Público, do Planejamento Administrativo, do Plano Plurianual e de pesquisas recentes sobre o tema proposto. No artigo destacam-se alguns procedimentos metodológicos que visam facilitar a compreensão da pesquisa: a utilização de entrevistas semiestruturadas com atuantes responsáveis ou envolvidos no Ciclo de Gestão do PPA e o uso da técnica de análise de conteúdo que auxilia na interpretação e descrição da pesquisa qualitativa, com os dados categorizados (*a priori*) e subcategorizados (*a posteriori*), para apresentação dos resultados. Conclui-se com os resultados encontrados, que o Plano em discussão foi realizado com o objetivo somente de atender a legislação, cumprindo com a obrigação legal, preterindo o seu papel gerencial, interferindo assim, em prejuízos nos objetivos do PPA e na relação democrática entre a sociedade e o Estado.

Palavras-chave: PLANO PLURIANUAL, PLANEJAMENTO ADMINISTRATIVO, CICLO DE GESTÃO.

1 INTRODUÇÃO

O papel atual dos gestores das organizações públicas é administrar da melhor forma os recursos destas instituições, buscando a melhoria constante dos serviços prestados à sociedade e com responsabilidade fiscal na condução das políticas. No ambiente em que as demandas sociais são constantes, cabe uma reflexão na escolha do melhor direcionamento dos recursos orçamentários para que possa aperfeiçoar o gasto público.

Um dos primeiros desafios de uma administração é o ato de planejar, pois ele é a ferramenta gerencial em que são avaliados e traçados os caminhos a serem percorridos, conforme a real situação vivenciada pela entidade, com objetivo de atingir os resultados propostos.

Nesse âmbito, o Plano Plurianual de Aplicações (PPA) é um instrumento, disposto no artigo 165 da Constituição Federal, que estabelece diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública no período de quatro anos e organiza as ações governamentais, procurando um melhor



desempenho da gestão pública. Ele apresenta um Ciclo de Gestão que é composto de etapas que compreendem: a elaboração, implementação, monitoramento, avaliação e revisão desse Plano.

Diante desse contexto, este artigo expõe a seguinte questão: *quais as percepções dos atores públicos quanto ao Ciclo de Gestão do PPA do município de Jequitinhonha/MG, no período de 2010-2013?*

Dessa maneira, busca-se avaliar o Ciclo de Gestão do PPA do município de Jequitinhonha/MG, no período de 2010 a 2013, a partir das percepções de alguns dos atores públicos que participaram de etapas desse processo.

O Vale do Jequitinhonha tem indicadores sociais e econômicos que advertem sobre os seus problemas locais (NASCIMENTO, 2009). Silva, Wakim e Magalhães (2011) relatam que regiões com essas características necessitam de maior preocupação e comprometimento dos administradores públicos na gerência dos gastos e na prestação de contas para a sociedade. Portanto, a concretização deste projeto contribui para exposição dos procedimentos dos atos da administração pública, além de colaborar com a participação popular, que auxilia no efetivo exercício do gestor público.

2 REVISÃO DE LITERATURA

Nesta seção apresentar-se-á os embasamentos teóricos referentes ao Orçamento Público, ao Planejamento Administrativo, o Plano Plurianual e sobre as pesquisas recentes do tema abordado.

2.1 Orçamento Público

Segundo Silva (2002), o orçamento público proporciona duas circunstâncias: pode ser uma lei que direciona e é observada pelo legislativo, norteando as ações do poder público; ou ferramenta com referência ao ciclo orçamentário. Nesse sentido, o autor supracitado define o orçamento público e destaca sua importância:

O orçamento público é compreendido como uma peça de natureza legal que identifica a quantidade e a origem dos recursos financeiros disponíveis para o uso do setor público governamental e aponta o destino da aplicação das disponibilidades em cada exercício financeiro, segundo programas previamente elaborados (SILVA, 2002, p. 1-2)

Morgado (2011, p. 5) enfatiza os conceitos anteriores e afirma que o orçamento é “um plano financeiro de uma Administração, por meio do qual, para um período determinado de tempo, são previstas suas receitas e fixadas às correspondentes despesas” com as seguintes finalidades:

Contabilmente, pode ser utilizado para calcular os valores auferidos ou despendidos em diversas classes de valores. Como instrumento do planejamento e administração, permite que se projetem os gastos necessários a um determinado período de tempo. Possui função econômica, como instrumento de realização da política fiscal do governo. (MORGADO, 2011, p. 5).

Nota-se que ambos os autores ressaltam conceitos comuns sobre o orçamento, quando destacam a sua importância como instrumento de previsão e de auxílio para os administradores públicos durante sua gestão.



Ao longo do tempo, os objetivos e fins do orçamento se acumularam, o que para Giacomoni (2009) provocou duas versões: o orçamento de fins tradicionais e o com fins modernos. A versão tradicional ocorre quando se tem objetivo de influência contábil-jurídica do poder Legislativo sobre as receitas advindas dos tributos e suas respectivas destinações. Já a versão moderna se caracteriza quando pode ser definido como um instrumento gerencial para o setor público na busca constante de prestação de serviços de qualidade para a sociedade.

2.2 Planejamento Administrativo

O planejamento pode ser definido como a metodologia de investigação que tem como objetivo as melhorias da execução das atividades de uma entidade por meio de reflexões que colaboram para a tomada de decisões. Assim, Oliveira (2004, p. 36) ressalta a finalidade do ato de planejar e seus efeitos:

O propósito do planejamento pode ser definido como o desenvolvimento de processos, técnicas e atitudes administrativas, as quais proporcionam uma situação viável de avaliar as implicações futuras de decisões presentes em função dos objetivos empresariais que facilitam a tomada de decisão no futuro, de modo mais rápido, coerente, eficiente e eficaz.

A gestão e o planejamento municipal abrangem as áreas de estratégica, política, orçamentária e de recursos. Na área estratégica, é focaliza-se o planejamento estratégico. No orçamento, ressalta-se o plano diretor e ao plano plurianual. Na política, enfatizam-se os artifícios políticos municipais. Já os recursos estão vinculados aos profissionais e as tecnologias necessárias para a execução do planejamento estratégico municipal (PAGLIARUSSI; NOSSA; LOPES, 2005).

O planejamento submerge a interação dos agentes internos e externos à administração. Logo, torna-se necessário a criação de ferramentas que proferem os atores envolvidos em se comprometerem permanentemente com o plano traçado (SILVA; NIERO; MAZZALI, 2009).

Quanto aos níveis, o planejamento estratégico possui objetivos em longo prazo, inserindo as estratégias e ações que levarão ao crescimento satisfatório, que afeta a entidade como um todo. O tático tem objetivos de médio prazo, com estratégias e ações que, normalmente, comprometem somente parte da entidade. Por fim, no operacional ocorre a formalização através de informações escritas e dos métodos que irão desenvolver e implantar, o que foi estabelecido no plano tático, com foco nas atividades diárias. (ANDREUZZA, 2008)

Andreuzza (2008, p. 9) ao mencionar a competência dos níveis hierárquicos em cada tipo de planejamento relata que:

O planejamento estratégico é responsabilidade dos níveis hierárquicos mais elevados da empresa/organização, o planejamento tático é desenvolvido pelos níveis intermediários, tendo como principal finalidade a utilização eficiente dos recursos disponíveis e o planejamento operacional é elaborado pelos níveis mais baixos da organização.

Dentre estes conceitos, surge o planejamento estratégico municipal, com intenção de tornar a gestão de um município mais eficiente. Segundo Ultramari e Resende (2008), a abordagem estratégica no desenvolvimento local suaviza as indecisões e beneficia as modificações, no ponto de vista econômico, social e político, tratando com consistência a



pluralidade de ações sobre o município, procurando um acordo entre os atuantes (inclusive o governo) na escolha de um futuro desejável e sustentável.

Motta (2004) relata que o planejamento municipal é um exercício de conhecer as demandas e necessidades prioritárias da cidade e a competência de retorno da gestão municipal para apresentar expectativas e referências de valor necessárias a um grupo de trabalho.

As definições de planejamento empresarial podem ser adotadas pelas administrações públicas locais pelo motivo de os municípios estarem submetidos às mesmas condições e desafios que as empresas (ARANTES; VAINER; MARICATO, 2000).

2.3 Plano Plurianual

Em 1988, a Constituição Federal (CF) provocou importantes inovações na forma de atuação e responsabilidades dos gestores das instituições públicas, dando enfoque no planejamento com intuito de desenvolvimento no serviço público prestado à sociedade.

A Lei de Responsabilidade Fiscal reconhece que os atos de planejamento e transparência condicionam a responsabilidade da gestão fiscal. Em um contexto de estabilidade econômica, o orçamento é ferramenta imprescindível para que os programas de governo se tornem realidade, favorecendo, de fato, o público-alvo para o qual se propõe as ações direcionadas pelos programas (VAINER; ALBUQUERQUE; GARSON, 2005).

Esse planejamento governamental é concretizado no artigo 165 da CF pelos seguintes instrumentos básicos: Plano Plurianual de Aplicações (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) (BRASIL, 1988).

Conforme o artigo 165 da CF, o Plano Plurianual delibera as diretrizes, os objetivos e as metas da gerência pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes, e para as relativas aos programas de duração continuada, delineadas por meio das ações que agregarão os programas da PPA (BRASIL, 1988). A Lei de Diretrizes Orçamentárias abrangerá as metas e prioridades para o exercício financeiro subsequente, norteando a elaboração da Lei Orçamentária Anual que, por sua vez, ministrará os recursos necessários para cada ação constante da LDO (BRASIL, 1988).

Kohama (2009, p. 34) afirma que o gestor público “utiliza-se de técnicas de planejamento e programação das ações que são condensadas no chamado sistema de planejamento integrado”, com a responsabilidade de determinar as ações a serem executadas pelo setor público, visando às áreas prioritárias e conciliando os métodos à disposição para sua realização.

Aplicando as classificações dos tipos de planejamento de âmbito empresarial nos planos da administração pública, temos que o Plano Plurianual refere-se ao Planejamento Tático e a Lei de Diretrizes Orçamentárias, juntamente com a Lei Orçamentária anual, vinculada ao planejamento operacional em cada exercício financeiro (MATIAS; CAMPELLO, 2000).

Na estrutura definida pela Constituição, associa-se o Plano Plurianual ao planejamento estratégico, e a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual ao planejamento operacional (SILVA, 2002; REZENDE; CASTOR, 2006).

Quanto aos principais objetivos do PPA temos:



CONGRESSO UFSC de Controladoria e Finanças & Iniciação Científica em Contabilidade



- Definir, com clareza, as metas e prioridades da administração bem como os resultados esperados;
- estimular parcerias com entidades privadas, na busca de fontes alternativas para o financiamento dos programas;
- explicitar, quando couber, a distribuição regional das metas e gastos do governo;
- dar transparência à aplicação de recursos e aos resultados obtidos (VAINER; ALBUQUERQUE; GARSON, 2005, p. 19).

Assim, o Plano Plurianual deixa de ser apenas um documento preparado apenas para cumprimento das obrigações legais. Para alcançar os objetivos, demanda, consequentemente, que:

- Haja compatibilidade entre a orientação estratégica do governo, as possibilidades financeiras do município e a capacidade operacional dos diversos órgãos/entidades municipais;
- esteja integrado com as Leis de Diretrizes Orçamentárias, as Leis Orçamentárias Anuais e com a execução do orçamento;
- seja monitorado e avaliado, para o que se definirão, a cada programa, gerentes responsáveis pela gestão de cada programa;
- seja revisto, sempre que se fizer necessário (VAINER; ALBUQUERQUE; GARSON, 2005, p. 20).

Neste sentido, apresentam-se as etapas do PPA que construirão o seu Ciclo de Gestão, que será trabalhado na seção seguinte.

2.4 O Ciclo de Gestão do PPA

O ciclo do planejamento se desenvolve de forma continuada, com cada etapa servindo como paradigma para as fases seguintes. “O ciclo de gestão do PPA compreende, além da elaboração do Plano, a implantação dos Programas que o constituem e seu monitoramento, bem como a avaliação e revisão do Plano” (VAINER; ALBUQUERQUE; GARSON, 2005, p. 20).

Este ciclo de gestão apresenta etapas, que estão conceituadas no Quadro 1:

Quadro 1 – Definições das etapas do Ciclo de Gestão da PPA

ELABORAÇÃO	Processo de construção da base estratégica e de definição dos Programas e ações, através dos quais se materializará a ação do governo. O PPA elaborado será apresentado sob a forma de Projeto de Lei, para discussão com o Legislativo.
IMPLANTAÇÃO	É a operacionalização do Plano aprovado, através de seus Programas, onde a disponibilização de recursos, através dos orçamentos anuais, tem caráter fundamental.
MONITORAMENTO	Processo de acompanhamento da execução das ações do Programa, visando à obtenção de informações para subsidiar decisões, bem como a identificação e a correção de problemas.
AValiação	A avaliação do Plano buscará aferir até que ponto as estratégias adotadas e as políticas públicas desenvolvidas atendem as demandas sociedade, que nortearam a elaboração dos Programas integrantes do PPA.
REVISÃO	Processo de adequação do Plano às mudanças internas e externas da conjuntura política, social e econômica, por meio da alteração, exclusão ou inclusão de Programas. A revisão do PPA resulta dos processos de monitoramento e avaliação.

Fonte: Elaborado com base em Vainer; Albuquerque; Garson (2005, p. 20-21)



O Plano Plurianual compõe a primeira etapa do ciclo de gestão que, por meio das outras fases apresentadas no Quadro 1, terão finalidade de transformar as diretrizes, os objetivos e as metas programadas no PPA em realidade, consolidando o planejamento como um exercício ininterrupto e dinâmico na atividade da Administração Pública.

2.5 Pesquisas Recentes

As discussões referentes ao PPA têm sido recorrentes, haja vista a importância dessa temática. Algumas destas pesquisas serão apresentadas nesta seção, que discorrerá sobre trabalhos de Cavalcante (2007), Paulo (2010) e Ferrari *et al* (2013).

Cavalcante (2007), em seu projeto intitulado “O Plano Plurianual: resultados da mais recente reforma do Planejamento e Orçamento no Brasil”, destaca a evolução do PPA realizado pelo Governo Federal. Durante a fase de elaboração, o autor relata que não houve alterações na fase de elaboração do Plano em relação aos anteriores e que ele é orientado pelo Manual de Elaboração do Plano Plurianual. Com relação às fases de avaliação e monitoramento, percebeu-se que não apareceram inovações para cumprimento dessas etapas e que “os indicadores de desempenho, medida objetiva de análise dos resultados dos programas, não apenas são negligenciados no decorrer do Plano, como também não são considerados relevantes na tomada de decisões” (CAVALCANTE, 2007, p. 21).

No que tange à fase de implementação do PPA, Cavalcante (2007, p. 20) discorre sobre suas dificuldades, ao dizer que:

Por falta de sistemas e métodos adequados, os gerentes enfrentam dificuldade em obter e consolidar informações sobre os resultados e o desempenho físico dos programas sob sua responsabilidade. O quadro se agrava à medida que ações vão sendo descentralizadas para Estados e Municípios.

Ferrari *et al* (2013) elaboraram uma análise da evolução da etapa de revisão do PPA do Governo Estadual de Minas Gerais. Na lei que instituiu o Plano Plurianual 2004-2007, encontra-se em seu texto a previsão de revisões anuais do plano. Por meio do Índice de Planejamento de Desempenho, a revisão trouxe benefícios ao aprimorar o planejamento e incentivar a melhoria dos desempenhos físicos e orçamentários ao longo do quadriênio do PPA.

Paulo (2010), em sua pesquisa, diz sobre a importância do PPA como ferramenta de gestão e planejamento. Ele aborda assuntos que relacionam o debate estratégico político à execução do Plano Plurianual. Paulo (2010, p. 14), ao concluir seu trabalho, evidencia que:

Para tornar efetivo o papel de instrumento de planejamento e gestão estratégica, o PPA deve ser capaz de abrigar o debate político acerca da definição das metas. Para tanto, deve comportar maior flexibilidade metodológica e desvincular-se parcialmente da estrutura orçamentária, sendo capaz de mobilizar os tomadores de decisão e representar com clareza o compromisso político assumido.

Percebe-se que, com estes trabalhos apresentados, ainda há bastantes dificuldades para os gestores públicos no tocante à execução e ao aprimoramento de cada etapa do Ciclo de Gestão do Plano Plurianual. Por conseguinte, há a necessidade de que cada etapa tenha a mesma postura e rigor durante seu cumprimento devido à equidade de importância de cada uma.



3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A presente pesquisa classifica-se, pelo ponto de vista da abordagem do problema, como qualitativa, pois está “associada à coleta e análise de texto (falado e escrito) e à observação direta de comportamento” (MOREIRA, 2004, p. 17). Em consonância com os objetivos propostos neste estudo, classifica-se como descritiva, uma vez que há o objetivo de buscar o conhecimento e interpretação da realidade sem uma interferência que a modifique (GIL, 2008).

Quanto aos procedimentos, a pesquisa é classificada como bibliográfica e documental. É bibliográfica, já que por meio dos estudos de livros, artigos, monografias e periódicos, estruturou-se o embasamento teórico, que fundamentará as discussões a serem levantadas no estudo. Também é caracterizada como documental, pois, conforme Vergara (2009, p. 43), a pesquisa documental é “realizada em documentos conservados no interior de órgãos públicos e privados de qualquer natureza, ou com pessoas: registros, anais, regulamentos”.

Ela tem como objeto de estudo o Ciclo de Gestão do Plano Plurianual 2010-2013 (Plano em vigência) da Prefeitura Municipal do município de Jequitinhonha, no Estado de Minas Gerais. Segundo o IBGE (2010), a cidade tem uma população de 24.131 habitantes e é localizada no Vale do Jequitinhonha, precisamente na região do Baixo Jequitinhonha. Essa região possui 17 cidades e situa-se geograficamente no Nordeste de Minas Gerais, fazendo fronteiras com o Norte de Minas e a região do Vale do Mucuri.

O Vale do Jequitinhonha tem sua formação similar a do Estado de Minas Gerais, com seu povoamento iniciado juntamente com o ciclo do ouro, no século XVII, concretizando-se no século XVIII, durante o ciclo do diamante. De acordo Codevale (1986, p.14):

A extração do ouro e do diamante acelerou o processo de povoamento e urbanização, acarretando dificuldades no abastecimento de gêneros alimentícios para a região. Surgiu-se e ampliou-se nessa época, uma débil agricultura de subsistência, associada, quase sempre, a pecuária de corte.

As atividades agropecuárias passaram a se desenvolver mais intensamente com o declínio do ciclo de ouro e iniciou-se um amplo movimento oposto de migração (CODEVALE, 1986). Todavia, em um modo geral, prevaleceu a agricultura de subsistência, devido à condição de abandono em que estavam as atividades agropastoris, os métodos rudimentares empregados e a contratação da renda (PEREIRA, 1996).

Estes problemas históricos acarretaram na atual realidade do Vale do Jequitinhonha: índices sociais e econômicos baixos, os quais serão apresentados na Tabela 1, comparando o Índice de Desenvolvimento Humano (representado pela sigla IDH, que resulta da soma dos índices de renda, longevidade e das condições de educação) e o Produto Interno Bruto *per capita* (representado pela sigla PIB *per capita*, que resulta da divisão de todas as riquezas produzida no local pela quantidade da população respectiva) do município de Jequitinhonha com o da mesorregião do Vale do Jequitinhonha, Estado de Minas Gerais e o Brasil.



Tabela 1 – Indicadores Socioeconômicos de Jequitinhonha

LOCALIDADES	IDH	PIB PER CAPITA
Jequitinhonha	0,615	R\$ 4.327,41
Vale do Jequitinhonha	0,659	R\$ 2.642,62
Minas Gerais	0,731	R\$ 17.931,00
Brasil	0,730	R\$ 12.078,00

Fonte: Elaborado com base em IBGE (2010)

A escolha da Prefeitura do referido município ocorre em função da facilidade de acesso aos dados pertinentes à pesquisa. Outro ponto importante, conforme Nascimento (2009), é a estigma de carência social da região, com indicadores sociais e econômicos que ressaltam os problemas locais, onde as pesquisas científicas, que contribuem para o desenvolvimento local são necessárias.

Tendo em vista os objetivos apresentados, realizou-se um levantamento de dados primários, coletados por meio de entrevistas semiestruturadas com os atuantes responsáveis envolvidos no Ciclo de Gestão do PPA do município de Jequitinhonha.

Foram entrevistados alguns dos agentes públicos que participaram dos estágios do ciclo do PPA. Participaram deste estudo os Secretários de Saúde e Educação, que atuaram na gestão 2009-2012; o Controlador Interno da Prefeitura Municipal de Jequitinhonha, que ocupa o cargo desde 2008; um vereador que atuou no período de 2009-2012 e reeleito para a gestão 2010-2013, e participante de todo o Ciclo do PPA; e a atual Prefeita Municipal, que participou do último ano do PPA pesquisado.

A entrevista com o Secretário de Saúde foi utilizada como entrevista piloto a fim de melhor compreender o processo do Ciclo de Gestão do PPA praticado no município de Jequitinhonha.

Para fins do trabalho, os entrevistados foram codificados, conforme conta no Quadro 2:

Quadro 2 – Caracterização dos entrevistados

ENTREVISTADOS	CARGOS DOS ENTREVISTADOS
E1 (Entrevistado 1)	Secretário Municipal de Saúde 2009-2012
E2 (Entrevistado 2)	Prefeita Municipal de Jequitinhonha 2013-2016
E3 (Entrevistado 3)	Secretário Municipal de Educação 2009-2012
E4 (Entrevistado 4)	Vereador
E5 (Entrevistado 5)	Controlador Interno

Fonte: Dados da Pesquisa

Quanto ao cargo ocupado, optou-se em apresentá-los de modo aleatório, sem correspondência com os seus ocupantes para preservar a identificação dos entrevistados. As



entrevistas foram realizadas entre os meses de outubro e novembro de 2013, no município de Jequitinhonha.

A técnica utilizada é a análise de conteúdo, instrumento de pesquisa que visa à interpretação e descreve o conteúdo dos documentos e bibliografia utilizada. Segundo Bardin (2002, p. 31), a análise de conteúdo “é um conjunto de técnicas de análise das comunicações”. Esse tipo de análise conduz nas descrições qualitativas, contribuindo para explicação das informações encontradas e na concepção de seus significados em um nível acima de uma leitura comum (MORAES, 1999).

No que tange ao momento de formulação das categorias, Laville e Dione (1999) esclarecem que o pesquisador pode fazer uma busca por meio da literatura, antes de realizar sua pesquisa de campo, com o intuito de elaborar as categorias (são as categorias determinadas *a priori*); ou durante a realização da investigação, proporcionando uma flexibilidade para modificações até que se definam as categorias finais (são as categorias *a posteriori*).

No quadro 3 são apresentadas as categorias e subcategorias criadas para descrever e avaliar o Ciclo de Gestão do Plano Plurianual 2010-2013 do município de Jequitinhonha para que os dados coletados se articulem junto ao referencial teórico deste estudo, visando atingir os objetivos traçados nesta pesquisa.

Quadro 3 – Categorias e Subcategorias da Pesquisa

CATEGORIAS	SUBCATEGORIAS
Fase de Elaboração do PPA	Construção do Plano
	Dificuldades na elaboração do Plano
Fase de Implementação do PPA	---
Fase de Monitoramento do PPA	---
Fase de Avaliação do PPA	---
Fase de Revisão do PPA	---

Fonte: Dados da Pesquisa

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

4.1 Fase de Elaboração do PPA

De acordo com a literatura, a avaliação desta categoria tem como objetivo analisar os aspectos referentes à elaboração do Plano Plurianual 2010-2013 e será dividida em duas subcategorias: “A construção do Plano” e “As dificuldades para elaboração do PPA”. As subcategorias serão apresentadas e, em seguida, descritas algumas falas dos entrevistados que correspondam, respectivamente, a suas percepções.

4.1.2 A CONSTRUÇÃO DO PLANO

Esta subcategoria visa apresentar a visão dos entrevistados, identificando de que forma ocorreu a condução da elaboração do Plano.

Essa subcategoria visa apresentar a visão dos entrevistados, identificando de que forma ocorreu a condução da elaboração do Plano.

Dos cinco atores públicos entrevistados, apenas a atual Prefeita Municipal não participou do processo de elaboração do PPA, pois sua gestão teve início apenas no último ano do PPA



pesquisado. Dos quatro participantes, ao serem questionados sobre essa primeira fase do Ciclo de Gestão do Plano, todos demonstram insatisfação no que se refere as estratégias tomadas durante a construção do PPA, conforme pode ser observado pelas falas dos entrevistados:

Ele é feito simplesmente para ser um atestado de atendimento às rotinas diárias do município, não houve um plano estruturador para esses quatro anos (E1)... O Plano é realizado pela empresa de contabilidade, que já é entregue este plano pronto para nós (E2). A construção destes planos, grande maioria das prefeituras, é feito o plano através da consultoria contábil que elabora e que não tem realmente essa legitimação. Se tivesse sido construído dentro de uma linha de trabalho, provavelmente a gente teria agora em 2013 trabalhado melhor com o final deste PPA 2010-2013 (E5).

Com essas afirmações, percebe-se que existiram problemas na etapa inicial do Plano, o que, de acordo com Motta (2004), acarretarão em consequências para execução e continuidade do plano traçado, já que não houve participação da população e também do executivo em sua construção e tampouco debates sobre o que deve ser tratado como prioridade. Segundo Pagliarussi, Nossa e Lopes (2005), há a necessidade de reavaliar os métodos usados durante o processo de formulação do Plano e, além disso, que se demonstre maior profissionalismo para atender demandas que são essenciais para o cumprimento daquele.

Silva, Niero e Mazzali (2009), conforme descrito no referencial teórico, apontam a importância de interação de agentes internos e externos no planejamento. O entrevistado E4 e E5 afirmaram que:

Foi realizada apenas uma audiência pública na Câmara Municipal de Jequitinhonha, onde foram convidados os presidentes das associações da cidade e os secretários (E4). (...) Nesse encontro não houve discussões efetivas das demandas necessárias e prioritárias à população (E5).

Nota-se que o intercâmbio relatado pelos autores ocorreu de forma superficial e, com isso, aumentará a possibilidade de ocorrer problemas na execução dos próximos estágios do PPA e também não conseguirá atingir um dos objetivos do Plano: a oferta de bens e serviços que atendam a demanda da sociedade.

4.1.2 AS DIFICULDADES NA ELABORAÇÃO DO PLANO

Durante o processo de construção do plano foram identificadas, por meio das falas de alguns entrevistados, dificuldades que prejudicaram a sua formulação, segundo relatado:

A comunidade não está preparada para fazer um PPA. Ela quer discutir questões pontuais da vida atual, que apenas sejam resolvidos os problemas que ocorrem na atualidade e não os problemas ao longo prazo. (E1)... Para a realização de um verdadeiro planejamento, é necessária a criação de normas, e as pessoas não aceitam normas. Não há pessoas preparadas e não há sugestões. (E2).

É possível observar que não há distinções de prazos, pois a sociedade, não estando preparada e não tendo um conhecimento adequado, deve-se apresentar a ela os melhores caminhos.

Estas dificuldades apresentadas se tornam um obstáculo na identificação dos objetivos a serem traçados. Reis *et al* (2013, p. 15) relatam sobre a importância da identificação dos problemas, ao dizer que:

Somente a partir da identificação das causas e consequências do problema que é possível propor os objetivos e as medidas que contribuam para a solução do problema. Quanto



melhor identificados os problemas, causas e consequências, e mais bem vinculados aos objetivos, mais evidenciado fica a estratégia do projeto.

Ao comentar sobre as dificuldades durante a criação do Plano, o entrevistado E4 afirma que “a falta de informações e o desconhecimento da população dificultam a criação do Plano, e também, não existe um canal de comunicação entre o executivo, legislativo e a comunidade em geral”.

Vainer, Albuquerque e Garson (2005, p. 13) dizem que para o PPA ser um real instrumento que consiga atender as demandas da sociedade, é necessário que haja interação entre o público interno das prefeituras e o público externo durante a elaboração do Plano Plurianual. Dizem ainda que “a elaboração do Plano Plurianual não é prática usual entre os municípios brasileiros”.

4.2 Fase de Implementação do PPA

A avaliação desta categoria visa analisar os aspectos referentes à implementação do Plano Plurianual 2010-2013, em que serão descritas as formas de execução do que foi planejado.

A LDO e a LOA configuram como instrumentos de operacionalização do que foi programado, conforme discorrido no referencial teórico.

Da mesma maneira do PPA, a LDO e a LOA são elaboradas também pela empresa de consultoria contábil. De acordo com o entrevistado E2, “a contabilidade também envia a Lei das Diretrizes Orçamentárias pronta para a Câmara Municipal e, posteriormente, aprovada em reunião ordinária”.

A maior dificuldade descrita pelos entrevistados é a escassez de recursos. Esse problema é identificado nas seguintes afirmações:

Muitas vezes, devido a vários fatores externos, faltaram recursos para execução de uma ação proposta. (E5)... Era necessária a contratação de mais pessoas, de ter mais materiais disponíveis e também não havia recursos suficientes para finalização de algo traçado (E1).

Nesse sentido, pode-se observar a fragilidade no cumprimento de outro objetivo do PPA no que se refere ao direcionamento do recurso orçamentário anual, compatibilizado com as metas que foram definidas, pois, conforme embasamento teórico, é necessário que o PPA esteja associado à LDO e à LOA no que diz respeito à capacidade operacional da entidade.

4.3 Fase de Monitoramento do PPA

Nesta categoria será avaliada a etapa de monitoramento do Plano Plurianual desta pesquisa, destacando-se o modo de acompanhamento da execução das ações dos programas.

Cavalcante (2007) menciona sobre a ausência de sistemas e métodos adequados para realização do monitoramento dos Planos Plurianuais no Brasil. Afirma que esse problema se agrava no âmbito municipal, causando a perda de foco e celeridade da gestão estratégica.

Segundo os entrevistados E2 e E3, o que mais prejudicou a execução do monitoramento foi à falta de instrumentos tecnológicos capazes de registrar os dados pertinentes a cada ação e transformá-las em informações para que comprovem a eficiência, eficácia e efetividade do que foi de fato realizado.



Devido ao não cumprimento dessa etapa, os atores públicos que sucederam a gestão inicial foram prejudicados pela falta de registros do que foi realizado ao longo do período. Isso é percebido por meio da fala do entrevistado E5:

Mais difícil para mim, foi achar os registros do que foi feito, onde ficaram os registros do monitoramento, até onde foi feito e o que faltando. Não houve essa participação. Não se tem registros do passo a passo do planejamento, monitoramento e sua realização. Foi difícil de encontrar e dar continuidade.

A falta de um monitoramento adequado e constante é essencial para acompanhar as implicações provocadas na sociedade, e, conseqüentemente, acarretará nas avaliações dos programas do Plano e também no que deve ser revisto. Por outro lado, por não ter realizado um planejamento efetivo, inviabiliza realização de monitoramento, pois não se faz um acompanhamento daquilo que não se planeja.

4.4 Fase de Avaliação do PPA

Nesta categoria são avaliados os aspectos pertinentes à etapa de avaliação do Plano, que, com base no que foi obtido na fase de monitoramento, julgar-se-á em quais pontos traçados foi alcançado o sucesso ou em que não ocorreu êxito.

Como já relatado, o monitoramento falho causa efeitos negativos para que se consiga uma avaliação eficaz do PPA. Os entrevistados E2, E3 e E5 declaram que não são realizadas as avaliações e não há possibilidades de fazer algum julgamento dos programas executados devido ao lapso encontrado na etapa de monitoramento, pois não é possível avaliar o que não foi monitorado.

Assim, fica inviável conseguir atingir todos os objetivos do Plano, uma vez que, de acordo Vainer, Albuquerque e Garson (2005), é necessário monitoramento e avaliação feita por administrantes responsáveis pela gerência de cada programa.

4.5 Fase de Revisão do PPA

Vainer, Albuquerque e Garson (2005) afirmam que o PPA “seja revisto, sempre que fizer necessário” para que as finalidades do Plano sejam alcançadas. Para que seja possível alcançar essa etapa de revisão, afirmam ainda que “a revisão do PPA resulta dos processos de monitoramento e avaliação”. Conforme a pesquisa de Ferrari *et al* (2013), a fase de revisão evolui as performances físicas e orçamentárias.

Com os levantamentos apontados nos resultados encontrados nas etapas do Plano Plurianual 2010-2013 do município de Jequitinhonha, manifesta-se a inviabilidade de conseguir serem realizadas as reavaliações do que foi devidamente traçado.

Contudo, as falas dos entrevistados E1, E2 e E4 revelam que muitas vezes foram enviados e aprovados vários Projetos de Lei para alterações do Plano Plurianual. O entrevistado E3 afirma que “muitas alterações eram solicitadas porque faltavam recursos orçamentários e era necessário fazer projeto para que aumentassem esses orçamentos e também alocar algum programa que não foi colocado durante a elaboração do PPA”.

Percebe-se o quanto que os problemas apontados durante todas as etapas do Plano afetaram diretamente nesta última fase e pode se inferir que, devido à falta de monitoramento, os programas e seus orçamentos não são bem gerenciados, causando incapacidade orçamentária, o



que prejudica a etapa de implementação e motiva a criação dos Projetos de Lei de Alterações do PPA, gerando aumento de orçamentos.

5 CONCLUSÕES

Este trabalho buscou realizar uma análise do Ciclo de Gestão do Plano Plurianual do município de Jequitinhonha/MG, no período de 2010 a 2013, a partir das percepções de alguns atores públicos que participaram das etapas desse processo.

Diante do que foi proposto, preferiu-se utilizar da realização de entrevistas semiestruturadas com os agentes públicos do município, os quais demonstraram disponibilidade em participar da coleta de dados para o projeto.

O estudo revela que durante o processo de elaboração das diretrizes os objetivos e metas do Plano Plurianual pesquisado careceram de melhores estratégias que visem à forma, já que esta traria mais êxito para a estruturação das ações prioritárias a serem colocadas em prática e possibilitaria que os próximos estágios do Plano fossem alcançadas melhores execuções, pois os resultados demonstraram fragilidade nos seus desempenhos.

O processo de elaboração do PPA de Jequitinhonha deve ser revisto e modificado em sua próxima construção, incentivando-se a população a participar desse processo e definindo-se as prioridades de trabalho que o município necessita ao se reavaliar as metodologias utilizadas.

A falta de instrumentos que consigam mensurar indicadores de desempenho foi o maior obstáculo para realização do monitoramento do Plano, causando carência de cobranças quanto à eficiência do que é gasto, o que inviabiliza o êxito nas etapas de avaliação e revisão do PPA.

Ao ser construído exclusivamente por uma empresa de consultoria contábil, que pertence a outro município, observa-se a falta de conhecimento necessário para auxiliar na elaboração de um planejamento que consiga atender as demandas prioritárias da população local e, ademais, a ausência de participação popular, juntamente com a escassez de seu incentivo, o que proporciona prejuízos nos objetivos e fins do PPA e na relação democrática entre a sociedade e o Estado.

Nota-se que esse Plano foi realizado dentro das definições de um orçamento de fins tradicionais, que tem intuito de influência contábil-jurídico do Poder Legislativo sobre as receitas sucedidas por meio dos tributos e suas respectivas destinações, preterindo sua função gerencial no setor público e servindo apenas para seu cumprimento legal.

Em futuras pesquisas, poderão ser utilizados para coleta de dados cidadãos que participaram do processo do PPA, em que será exposta uma percepção externa da administração pública. O PPA também deve ser avaliado pelo seu desempenho orçamentário e físico, com pesquisador escolhendo a melhor forma de encontrar indicadores que sejam capazes de realizar essa verificação.

O PPA deve ser apropriado e acolher o debate político que aborde a definição das metas. Para isso, deve permitir maior flexibilidade em sua metodologia e distanciar-se dessa estrutura orçamentária, sendo capaz de direcionar os tomadores de decisão e representar com perceptibilidade as suas obrigações políticas adquiridas.



REFERÊNCIAS

ANDREUZZA, Mário Giussepp Santezzi Bertolli. **Planejamento estratégico**. Curitiba: UFPR, 2008. Disponível em: < <http://www.madeira.ufpr.br/disciplinasgarzel/12.pdf> >. Acesso em: 20 jul. 2013.

ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2000. Disponível em: <http://www.ub.edu/escult/doctorat/html/lecturas/a_ciudade_do_pensamento_unico.pdf>. Acesso em: 22 jul. 2013.

BARDIN, Laurence, **Análise de conteúdo**. Tradução de Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. Lisboa, Portugal: Edições 70, 2002.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 23 jul. 2013.

CAVALCANTE, Pedro Luiz. O Plano Plurianual: resultados da mais recente reforma do Planejamento e Orçamento no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 58, n. 2, p. 129-150, abr./jun. 2007. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=2506 >. Acesso em: 26 set. 2013.

CODEVALE. **Vale do Jequitinhonha**: informações básicas. Belo Horizonte: Comissão de Desenvolvimento do Vale do Jequitinhonha, 1986.

FERRARI, Naíla Marcela Nery *et al.* Revisão anual do Plano Plurianual: uma análise da evolução do processo no governo de Minas Gerais. In: Congresso CONSAD de Gestão Pública, 4, 2013, Brasília. **Anais...**, Brasília, 2013. Disponível em: <http://www.escoladegoverno.pr.gov.br/arquivos/File/2013/V_CONSAD/VI_CONSAD/039.pdf>. Acesso em: 30 set. 2013.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Dados do censo 2010**. Brasília: 2010. Disponível em: <www.ibge.gov.br> Acesso em: 10 jun. 2013.

KOHAMA, Heilio. **Contabilidade pública**: teoria e prática. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

KOTLER, Philip. **Administração de marketing**: análise, planejamento, implementação e controle. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1992.

LAVILLE, C.; DIONNE, J. **A construção do saber**: Manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.



MATIAS, Alberto Borges; CAMPELLO, Carlos Alberto Gabrielli Barreto. **Administração financeira municipal**. São Paulo: Atlas, 2000.

MORAES, Roque. Análise de conteúdo. **Revista Educação**, Porto Alegre, v. 22, n. 37, p. 7-32, 1999. Disponível em: <http://cliente.arco.com.br/~mgos/analise_de_conteudo_moraes.html>. Acesso em: 22 jul. 2013.

MOREIRA, Daniel Augusto. **O método fenomenológico na pesquisa**. São Paulo: Pioneira Thomson Learnig, 2004.

MORGADO, Laerte Ferreira. **O orçamento público e a automação do processo orçamentário**. Texto para Discussão nº 85. Brasília: Senado Federal, 2011. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-85-o-orcamento-publico-e-a-automacao-do-processo-orcamentario>>. Acesso em: 26 jul. 2013.

MOTTA, Paulo Roberto. Gestão Estratégica. **Propostas para uma gestão pública municipal efetiva**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

NASCIMENTO, Elaine Cordeiro do. Vale do Jequitinhonha: Entre a carência social e a riqueza social. **Revista de Artes e Humanidades**, Viçosa, n. 4, p. 1-15, maio/out. 2009. Disponível em: <<http://www.revistacontemporaneos.com.br/n4/pdf/jequiti.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2013.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Planejamento estratégico**: Conceitos, metodologias e práticas. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

PAGLIARUSSI, Marcelo Sanches; NOSSA, Valcemiro; LOPES, Venina de Almeida. A influência do Plano Plurianual nos indicadores de execução: Um estudo exploratório na Prefeitura de Vitória. **Revista de Gestão USP**, São Paulo, v. 12, n. 3, p. 29-45, jul./set. 2005. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rege/article/download/36524/39245>>. Acesso em: 15 jul. 2013.

PAULO, Luiz Fernando Arantes. O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 61, n. 2, p. 171-187, abr./jun. 2010. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=3607>. Acesso em: 26 set. 2013.

PEREIRA, Vera L. Felício. **O artesão da memória do Vale do Jequitinhonha**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1996.

PIRES, José Santo Dal Bem Pires; MOTTA, Waldir Francelino. A evolução histórica do orçamento público e sua importância para a sociedade. **Reflexão Contábil**. Maringá, v. 25, n. 2, p. 16-25, maio/ago. 2006. Disponível em: <<http://periodicos.uem.br/ojs/index.php/Enfoque/article/view/3491/3158>>. Acesso em: 25 jul. 2013.



REIS, André Abreu *et al.* A metodologia de elaboração do Planejamento Plurianual em Minas Gerais: Uma possibilidade de aprimoramento metodológico conciliado à ampliação da participação popular. In: Congresso CONSAD de Gestão Pública, 4, 2013, Brasília. **Anais...**, Brasília, 2013. Disponível em:
<http://www.escoladegoverno.pr.gov.br/arquivos/File/2013/V_CONSAD/VI_CONSAD/036.pdf>. Acesso em: 12 out. 2013.

REZENDE, Denis Alcides; CASTOR, Belmiro Valverde Jobim. **Planejamento estratégico municipal**: empreendedorismo participativo nas cidades, prefeituras e organizações públicas. 2. ed. Rio de Janeiro: Brasport, 2006.

SILVA, Lino Martins da. **Contabilidade governamental**: um enfoque administrativo. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

SILVA, Sérgio Vital e; NIERO, José Carlos Coelho; MAZZALI, Leonel. O planejamento estratégico situacional no setor público: a contribuição de Carlos Matus. In: Seminários em Administração – SEMEAD, 12, 2009, São Paulo. **Anais...**, São Paulo, 2009. Disponível em <<http://www.ead.fea.usp.br/semead/12semead/resultado/trabalhosPDF/473.pdf>>. Acesso em: 12 jul. 2013.

SILVA, Simão Pereira; WAKIM, Vasconcelos Reis; MAGALHÃES, Elizete Aparecida. A Transparência da Gestão Pública dos Municípios do Vale do Mucuri-MG: uma Síntese do Déficit de Accountability. In: Convenção de Contabilidade de Minas Gerais, 8, 2011, Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte: Prêmio Internacional de Produção Contábil Técnico-Científica Dr. Antônio Lopes de Sá, 2011.

ULTRAMARI, Clovis; REZENDE, Alcides Denis. Planejamento estratégico e Planos Diretores Municipais: referenciais e bases de aplicação. **Revista de Administração Contemporânea**. Curitiba, v. 12, n. 3, p. 717-739, jul./set. 2008. Disponível em:
<<http://www.scielo.br/pdf/rac/v12n3/06.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2013.

VAINER, Ari; ALBUQUERQUE, Josélia; GARSON, Sol. **Manual de elaboração**: O passo a passo da elaboração do PPA para municípios. 2. ed. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; BNDES, 2005. Disponível em:
<http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/publicacoes/090205_manual_elaboracao_PPA_municipios.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2013.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2009. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/130890210/VERGARA-Sylvia-Constant-Projetos-e-Relatorios-de-Pesquisa-em-Administracao>>. Acesso em: 23 jul. 2013.