

**UNIVERSIDADE DO EXTREMO SUL CATARINENSE – UNESC
UNIDADE ACADÊMICA DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
CURSO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS**

MANOELA DA SILVA FABRI

**PLANO PLURIANUAL: UM ESTUDO DE CASO SOBRE O ATENDIMENTO
LEGAL NA ELABORAÇÃO DO PPA NA PREFEITURA DE TURVO/SC**

CRICIÚMA

2014

MANOELA DA SILVA FABRI

**PLANO PLURIANUAL: UM ESTUDO DE CASO SOBRE O ATENDIMENTO
LEGAL NA ELABORAÇÃO DO PPA NA PREFEITURA DE TURVO/SC**

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado para obtenção de grau de Bacharel no curso de Ciências Contábeis da Universidade do Extremo Sul Catarinense, UNESC.

Orientador: Prof. Esp. Jonas Scremin Brolese

CRICIÚMA

2014

MANOELA DA SILVA FABRI

**PLANO PLURIANUAL: UM ESTUDO DE CASO SOBRE O ATENDIMENTO
LEGAL NA ELABORAÇÃO DO PPA NA PREFEITURA DE TURVO/SC**

Trabalho de Conclusão de Curso aprovado pela Banca Examinadora para obtenção do Grau de Bacharel, no Curso de Ciências Contábeis da Universidade do Extremo Sul Catarinense, UNESC, com Linha de Pesquisa em Contabilidade Pública.

Criciúma, 01 de dezembro de 2014.

BANCA EXAMINADORA

Orientador: Prof. Esp. Jonas Scremin Brolese

Examinador: Prof. Esp. Everton Perin

**Dedico este trabalho a minha família,
namorado e amigos, pelo apoio
incondicional.**

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, por ser essencial em minha vida, me proporcionar um novo amanhecer todos os dias e me dar provas a todo o momento de que vale a pena lutar.

Aos meus pais, Vilmar e Maria Alice, pelos conselhos e incentivos que me motivam a buscar sempre o melhor para a minha vida pessoal e profissional. Pessoas que merecem todo meu respeito e admiração.

Aos meus irmãos, Leonardo, Juliano e Frederico, bem como a todos os meus familiares que da mesma forma, sempre me amparam nos momentos que preciso.

Ao meu namorado Renan, pelo incentivo e compreensão nos momentos de minha ausência, com toda sua paciência, dedicação e amor não permitindo que eu desistisse, e por sua capacidade de me trazer paz.

Aos meus colegas e amigos, mais especificamente: Nicóli, Beatriz, Daiane e Adriano, que estiveram ao meu lado durante esta longa caminhada. Os levarei para sempre em meu coração.

Agradeço também a esta universidade e seu corpo docente, em especial aos professores da Família Contábeis que me acompanharam durante a graduação e que são muito importantes na minha vida. Em especial ao meu orientador, professor Jonas Scremin Brolese, pela paciência, suporte, incentivo e por transmitir seus conhecimentos, auxiliando incansavelmente na elaboração deste estudo.

Enfim, sou grata a todos que, direta e indiretamente, contribuíram para a concretização deste objetivo.

“Não roubar, não deixar roubar e pôr na cadeia quem roube. Eis o primeiro mandamento da moral pública.”

Ulisses Guimarães.
(Discurso de promulgação da Constituição Brasileira de 1988).

RESUMO

FABRI, Manoela da Silva. **Plano Plurianual**: um estudo de caso sobre o atendimento legal na elaboração do PPA na prefeitura de Turvo/sc. 2014. 56 f. Orientador: Professor Especialista Jonas Scremin Brolese. Trabalho de Conclusão do Curso de Ciências Contábeis. Universidade do Extremo Sul Catarinense – UNESC. Criciúma/SC.

Com a globalização, tornou-se necessário a padronização às normas internacionais de contabilidade. No setor público essas mudanças estão sendo sentidas de forma mais abrangente, isso porque este é o setor mais complexo dentre todos. No que tange a contabilidade pública pode-se verificar que, essas mudanças tornam o setor público mais acessível e transparente, levando em consideração os dados repassados a população e o seu envolvimento. Essas inovações em prol de melhorias, estão sendo sentidas mais ativamente nos últimos anos, principalmente a partir da publicação da Lei Complementar nº 101/2000 que trouxe mais responsabilidade fiscal aos atos públicos, transparência e mais exatidão no quesito planejamento e orçamento. Planejar e orçar na área pública é extremamente necessário, para tanto, tem-se como base o Plano Plurianual de Avaliações (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). O estudo desenvolvido ao longo deste trabalho será mais especificamente em relação ao PPA, que de forma hierarquizada é o mais importante e de maior alcance temporal. A pesquisa teve como base os dados extraídos do PPA para o quadriênio 2014 – 2017 do município de Turvo, tendo como objetivo apresentar de forma sucinta se o mesmo atende a legislação vigente. E, como sugestão, tem-se o aperfeiçoamento das informações declaradas, a fim de envolver a população que de fato é o foco principal. A metodologia utilizada em relação aos objetivos caracteriza-se como descritiva, no que se refere à análise dos dados utiliza-se abordagem quantitativa e quanto aos procedimentos técnicos, efetua-se um estudo de caso.

Palavras-chave: Administração pública. Planejamento. Plano plurianual.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Descrição - administração pública	15
Figura 2 - Ciclo orçamentário.	27
Figura 3 - Gráfico porcentagens relativas aos programas contidos no PPA de Turvo.	41
Figura 4 - Programa Manutenção e Funcionamento do Ensino Fundamental.	43

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Descrição dos princípios.	17
Quadro 2 - Leis de iniciativa do Poder Executivo.	20
Quadro 3 - Orçamentos.	28
Quadro 4 - Elaboração do PPA.	35
Quadro 5 - Inciso.	37
Quadro 6 - Planejamento governamental.	37
Quadro 7 - Subdivisão função.	40
Quadro 8 - Programas de governo.	44
Quadro 9 - Programas de governo.	45
Quadro 10 - Programas de governo	45

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
1.1 TEMA E PROBLEMA.....	10
1.2 OBJETIVOS	11
1.3 JUSTIFICATIVA	12
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	14
2.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	14
2.1.1 Administração direta ou centralizada	16
2.1.2 Administração indireta ou descentralizada	16
2.1.3 Princípios da administração pública	17
2.2 PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL.....	19
2.3 INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO PÚBLICO	20
2.3.1 Plano Plurianual de Avaliações	21
2.3.2 Lei das Diretrizes Orçamentárias	24
2.3.3 Lei Orçamentária Anual.....	25
2.3.4 Ciclo orçamentário	26
2.4 ORÇAMENTO PÚBLICO.....	28
2.5 LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL	29
3 METODOLOGIA DA PESQUISA	31
3.1 ENQUADRAMENTO METODOLÓGICO	31
3.2 PROCEDIMENTOS PARA O ESTUDO DE CASO	32
4 ESTUDO DE CASO	33
4.1 CARACTERIZAÇÃO DO MUNICÍPIO	33
4.1.1 Plano Plurianual	34
4.1.2 Estrutura do plano plurianual do município de Turvo	39
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	48
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	50
ANEXO (S)	53

1 INTRODUÇÃO

O trabalho será desenvolvido tendo em vista o processo de planejamento e implantação das políticas públicas, busca-se avaliar o modelo do Plano Plurianual em vigor no município de Turvo e analisar se o mesmo atende a legislação vigente, com o intuito de garantir um maior desenvolvimento para a cidade em prol dos munícipes.

Este capítulo aborda o tema e problema, os objetivos gerais e específicos, bem como a justificativa da elaboração. No próximo, será abordada uma análise bibliográfica a respeito do tema proposto, cujo objetivo é o de contribuir com o entendimento do mesmo. No capítulo seguinte será explanada a metodologia e, a fim de responder ao problema exposto, será realizado um estudo de caso.

1.1 TEMA E PROBLEMA

Com as inovações que estão ocorrendo em função da padronização às normas internacionais não só no Brasil, mas em grande parte do mundo, há inúmeras questões pertinentes no que diz respeito ao planejamento em qualquer organização. Mas, especialmente na área pública, existem dúvidas ainda mais abrangentes quanto à elaboração, fiscalização, execução, avaliação, entre outras tantas que, requerem ao máximo, profissionais com amplo conhecimento nessa área.

Todas as instituições públicas ou privadas precisam de um bom planejamento, não apenas para controlar suas despesas e receitas, mas, objetivando um diferencial na administração, estendendo a visão a vários outros campos externos e internos e conseqüentemente ampliando suas chances de obter o melhor resultado.

Na Constituição Federal de 1988 (CF/88), pode-se observar que são de responsabilidade exclusiva do Poder Executivo, a elaboração das propostas dos instrumentos de planejamento e orçamento público, sendo eles o Plano Plurianual de Avaliações, a Lei de Diretrizes Orçamentária se a Lei Orçamentária Anual. Considerando também a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), onde o planejamento ficou ainda mais evidente, transparente e importante, requerendo

maior participação da sociedade, profissionais estrategistas e altamente qualificados.

O PPA foi instituído pela CF/88 através do artigo 165 sendo o instrumento de planejamento de maior alcance temporal - possui vigência de quatro anos - é elaborado no primeiro ano da administração, iniciado no segundo, cujo término é consequentemente no primeiro ano de mandato da próxima gestão e, estabelece de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas para a aplicação dos recursos.

Em seguida é elaborada a LDO, com vigência anual, é o elo entre o PPA e a LOA. Sendo considerada uma inovação na CF/88, estabelece quais as diretrizes que orientarão a administração na elaboração da proposta orçamentária e na sua execução, além de estabelecer quais programas e ações terão prioridade na administração pública.

A LOA, por sua vez, é um instrumento utilizado para a concretização dos objetivos planejados no PPA e priorizados na LDO, e as metas que serão atendidas naquele ano. Ela estima as receitas e fixa as despesas, contudo as ações dos governos devem estar aqui registradas.

Pode-se observar que, em todas as etapas do planejamento, a administração deve conhecer a sociedade e saber identificar quais as prioridades da mesma, utilizando os recursos como forma de garantir resultados.

Diante do exposto, levanta-se a seguinte questão: sendo o planejamento uma das formas mais eficazes de alcançar os objetivos requeridos, o modelo de gestão do Plano Plurianual existente atualmente no município de Turvo atende a legislação vigente?

1.2 OBJETIVOS

O objetivo geral desta pesquisa busca verificar se o modelo de gestão do Plano Plurianual existente atualmente no município de Turvo atende a legislação vigente. Analisando a conformidade da elaboração dos planejamentos utilizando a Constituição como base para tais argumentos.

Como objetivos específicos têm-se:

- Estabelecer a importância dos instrumentos de planejamento e orçamento no âmbito público;

- Verificar com base na Constituição Federal de 1988 a conformidade na elaboração do Plano Plurianual de Avaliações;
- Identificar se os procedimentos adotados para elaboração do Plano Plurianual para o quadriênio de 2014 – 2017 atendem a legislação vigente.

1.3 JUSTIFICATIVA

Em todos os setores as mudanças são frequentes e quase sempre vem para melhorar o que antes era realizado. Na área pública não seria diferente e as inovações que vem ocorrendo nos últimos anos podem ser vistas como algo primordial. Todo esse crescimento no setor público visa à padronização às normas internacionais bem como a unanimidade das informações.

Uma das inovações mais visíveis pode ser encontrada no planejamento. Os instrumentos de planejamento público eram utilizados apenas como ferramentas de orçamento, hoje são de extrema importância e essenciais para a tomada de decisões por parte dos gestores públicos. Mas para tanto, precisam ser bem elaborados, só assim serão úteis e as metas e objetivos almejados serão alcançados.

Mas planejar significa muito mais do que apenas estimar ou provisionar, é uma ferramenta administrativa de grande valia e que se faz muito importante quando diz respeito à avaliação dos caminhos a serem seguidos, das decisões a serem tomadas ou mesmo a definição de um futuro a curto e longo prazo.

O planejamento é algo extremamente necessário em qualquer segmento, mas, quando diz respeito ao planejamento público, deve-se observar que há muitos envolvidos, como a sociedade, por exemplo. Sendo que, na maioria das vezes a administração peca por falta de entendimento na área.

O conhecimento do planejamento governamental na esfera pública, o que inclui a União, Estados, Distrito Federal, Municípios e respectivas autarquias, a cerca dos instrumentos de planejamento e orçamento público, é de tamanha importância que, estudos, debates e outras formas de buscar esse tipo de aperfeiçoamento deveriam fazer parte da rotina não só dos profissionais públicos, mas de todos os envolvidos.

Levando em consideração a vigência de quatro anos do PPA e que deve alocar todos os recursos públicos, definir e priorizar objetivos e metas observa-se

que esse tipo de planejamento vai muito além do que pensamos. Requer minuciosos detalhes em sua elaboração, execução e fiscalização para que seja alcançado o objetivo final e, para tanto, necessita de um conhecimento muito além daquele aprendido em salas de aula, palestras ou cursos. É preciso que as pessoas envolvidas busquem esse tipo de educação e se atualizem constantemente para melhores resultados.

Diante do exposto, busca-se através dessa pesquisa, realizar o esclarecimento na elaboração do Plano Plurianual levando em consideração as Leis pertinentes, com o objetivo de aprimorar sua execução e conseqüentemente, facilitar sua fiscalização. O munícipe como parte interessada deve estar envolvido diretamente no que tange a administração pública. Mas, acima de tudo, o Poder Executivo deve obedecer as Leis vigentes. Assim, todas as partes são compensadas.

Através da interpretação dos dados coletados, da legislação em vigor e da pesquisa realizada pretende-se contribuir não apenas com o desenvolvimento do município em estudo, mas com todos os outros que desejam pela resolução dos anseios da sociedade.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Apresenta-se inicialmente um breve histórico sobre Administração Pública, seus princípios e designações. Sequencialmente será exposta a importância do planejamento governamental, os instrumentos de planejamento e orçamento público, será explanada a lei de responsabilidade fiscal e a relação entre os mesmos.

2.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Como conceito geral a administração pública pode ser entendida como um conjunto de órgãos que visam às necessidades coletivas.

Para Cotrim (2008, p. 41), “administração pública é o conjunto de atividades desempenhadas ou dirigidas pelas autoridades e pelos órgãos do Estado, com o objetivo formal de promover o bem comum da coletividade”.

De acordo com Santos (2006, p. 12),

comparativamente, podemos dizer que governo é atividade política e discricionária e com conduta independente; administração é atividade neutra, normalmente vinculada à lei ou à norma técnica, é conduta hierarquizada; quanto à gestão, esta implica o atendimento aos seguintes parâmetros básicos: tradução da missão; realização de planejamento e controle; administração de recursos humanos, materiais, tecnológicos e financeiros; inserção de cada unidade organizacional no foco da organização; e tomada de decisão diante de conflitos internos e externos.

Para De Paula (2005) a administração pública brasileira nos últimos anos vem sendo dividida em gerencial, que enfatiza a eficiência administrativa, e a administração societal, que enfatiza iniciativas de gestão pública e até mesmo de participação social. Talvez pela busca descontrolada de fazer uma transformação no Estado ou mesmo pela sede de mudança dos cidadãos.

Para Meirelles (2004, apud. CAVALHEIRO; FLORES, 2007, p. 14),

em sentido formal é o conjunto de órgãos instituídos para a consecução dos objetivos do governo; em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade. Numa visão global, a administração é, pois, todo o aparelhamento do Estado pré-

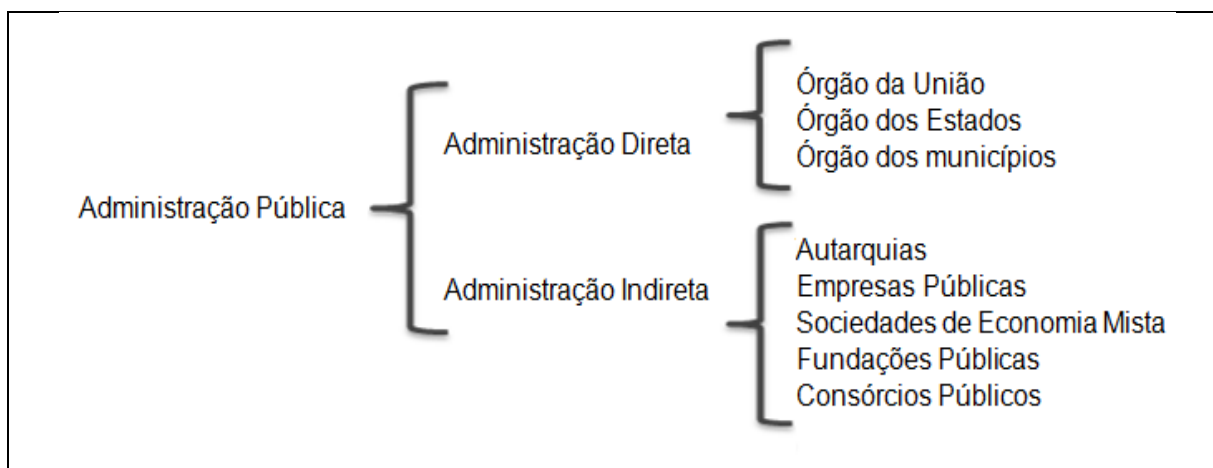
ordenado à realização de serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas.

Moraes (2004, p. 313) menciona que,

a administração pública pode ser definida objetivamente como a atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve para a consecução dos interesses coletivos e subjetivamente como o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas as quais a lei atribui o exercício da função administrativa.

Conforme Meirelles (1984) o campo de atuação da administração pública deve ser estabelecido pela execução dos trabalhos, ou seja, os órgãos da administração direta ou centralizada e os da administração indireta ou descentralizada.

Figura 1 - Descrição - administração pública



Fonte: Adaptado de Fuhrer e Milaré (2009, p. 124).

De acordo com Fuhrer e Milaré (2009, p. 124), “a Administração Pública é denominada direta quando exercida pelos próprios órgãos estatais. E é denominada indireta quando exercida através das autarquias ou das entidades paraestatais”. A Administração Pública distingue-se em direta e indireta e possuem ainda subdivisões como os órgãos estatais e as autarquias.

Em sentido mais amplo, serão abordadas as diferentes designações da administração pública, sendo elas a administração direta e a indireta, como forma de contribuir com o entendimento.

2.1.1 Administração direta ou centralizada

A administração direta ou centralizada é exercida pelo próprio governo, ou seja, pelos órgãos estatais. Como a União, Estados e Municípios.

De acordo com Mello (1979, p. 65), “a administração direta ou centralizada é a constituída dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios, no âmbito federal, e do Gabinete do Governador e Secretarias de Estado”.

Kohama (2001, p. 36) complementa que a administração direta ou centralizada,

[...] é a constituída dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios, no âmbito federal, e do Gabinete do Governador e Secretarias de Estado, no âmbito estadual, e, na administração municipal, deve seguir estrutura semelhante.

Com vista a suprir as necessidades da população e almejando resultados, a administração direta ou centralizada engloba os três poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário.

2.1.2 Administração indireta ou descentralizada

A administração indireta ou descentralizada se dá por outras pessoas jurídicas que não se igualam a entidade política por meio de outorga. É dividida em quatro subgrupos, sendo eles: autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas, bem como consórcios públicos.

Andrade (2002, p. 38) enfatiza que,

administração Indireta é a descentralização dos serviços públicos, por intermédio das autarquias, empresas públicas, sociedade de economia mista e fundações públicas, detentoras de personalidade jurídica própria, gestão independente, bem com os recursos financeiros e orçamentários individuais, também fiscalizadas pelo Tribunal de Contas.

Segundo Kohama (1995, p. 37) “é aquela atividade administrativa, caracterizada como serviço público ou de interesse público, transferida ou deslocada do Estado, para outra entidade por ele criada ou cuja criação é por ele autorizada”.

Para Araújo e Arruda (2004, p. 6), “a administração indireta constitui-se entidades públicas dotadas de personalidade jurídica própria, que se encontram

vinculadas a esses poderes por meio de uma determinada lei.” Desta forma, nesse tipo de administração advém à delegação de competência para um terceiro indivíduo.

2.1.3 Princípios da administração pública

Princípio pode ser definido como a causa primária, como o começo ou início de algo. Logo, não são normas, mas norteiam as ações que virão a ser realizadas.

De acordo com o art. 37 da Constituição Federal de 1988, “a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]”.

Quadro 1 - Descrição dos princípios.

Princípios	Descrição
Legalidade	Somente é permitido fazer o que estiver em Lei. Seja expressamente ou implicitamente.
Impessoalidade	Administração não pode atuar com vista a prejudicar ou beneficiar pessoas determinadas, ou seja, deve-se manter neutra.
Moralidade	Tudo que for realizado deve obedecer aos princípios morais, como por exemplo, honestidade, a bondade, o respeito, a virtude, entre outros.
Publicidade	Para que possa ser realizada a fiscalização necessária, é preciso que o ente público seja transparente em relação aos atos administrativos.
Eficiência	É necessário eficiência nos dados transmitidos e elaborados.

Fonte: Elaborado pela autora.

Para Junior (1986 apud DI PIETRO 2009, p. 62) “princípios de uma ciência são as proposições básicas, fundamentais, típicas que condicionam todas as estruturas subsequentes. Princípios, neste sentido são os alicerces da ciência”. Em resumo, são as bases para elaboração, execução e fiscalização dos trabalhos.

Segundo Meirelles (1998, p. 67),

a legalidade, como princípio de administração significa que o administrador público está, em toda sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei, e as exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso.

Segundo Di Pietro (2011, p. 68), o princípio da impessoalidade “nor-teia toda a atividade administrativa, isto significa que a Administração não pode atuar com vista a prejudicar ou beneficiar pessoas determinadas, uma vez que é sempre o interesse público que tem que nortear o seu comportamento”.

Meirelles (1998) salienta que, respeitando o princípio da moralidade estaremos validando a administração pública. Nesse sentido, a moral possui um campo muito amplo, e serve como objeto de controle e validação das ações.

Segundo Cotrim (2008, p. 41), “o ato administrativo, além de atender à lei, deve guiar-se pelos padrões éticos da administração, ou seja, não basta ser apenas legal, deve também ser honesto, tendo como finalidade o bem comum”.

Quanto ao princípio da publicidade, a divulgação de todos os atos é publicada geralmente no Diário Oficial. De acordo com o art. 5º da CF/88, inciso XIV, “é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional”.

Para o princípio da eficiência, que pode ser entendido como a relação entre os recursos aplicados e os resultados atingidos, contudo podemos observar que, para tal, o administrador precisa estar apto a desenvolver sua função.

Conforme Carvalho (1999, p. 303),

o princípio da eficiência foi introduzido pela Emenda Constitucional nº 19/98. Relaciona-se com as normas da boa administração no sentido de que a Administração Pública, em todos os seus setores, deve concretizar suas atividades com vistas a extrair o maior número possível de efeitos positivos ao administrado, sopesando a relação custo benefício, buscando a excelência de recursos, enfim, dotando de maior eficácia possível as ações do Estado.

Há outros princípios como o da finalidade, continuidade, indisponibilidade, igualdade, hierarquia, razoabilidade, motivação entre outros que ampliam o leque de caminhos a serem seguidos e, norteiam o modo de agir dos gestores. Ressaltando a importância da administração pública como forma de organização e funcionamento dos serviços públicos a serem realizados, onde o interesse da sociedade prevalece e a falta de cumprimento das normas impõe sanções.

2.2 PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

Planejamento é um instrumento utilizado para administrar o que se tem de recursos para alcance dos objetivos almejados, em qualquer ambiente, seja ele público ou privado. É uma ferramenta administrativa de grande valia, que proporciona a avaliação dos caminhos e o reconhecimento do que deve ser realizado para o alcance dos objetivos.

Para Canuto (2010) a principal diferença no âmbito público é a existência de limites legais que o torna menos vulnerável. Como a obediência aos princípios, por exemplo, cuja ação contrária acarreta sanções as entidades públicas, principalmente por se tratar da sociedade.

Sobre a importância do planejamento público Canuto (2010) explica ainda que o Estado tem como principal finalidade atender a sociedade, suas necessidades em geral, mas para tanto precisa de um bom planejamento. E, para que atenda da forma mais correta possível é preciso que respeite aos princípios expostos na lei.

De acordo com De Toni (2002, p. 958),

a prática do planejamento governamental (ou público) jamais pode ser isolada ou dissociada das concepções mais amplas sobre o estado ou distante das disputas mais gerais pela hegemonia social. Nesse sentido, algumas pistas deste novo planejamento devem ser consideradas, estudadas, compreendidas e, sobretudo transformadas em novos e criativos instrumentos técnico-políticos capazes de aumentar a capacidade dirigente, demonstrar capacidade de atingir resultados concretos, contribuir efetivamente para aumentar a capacidade de governar.

Em suma, o planejamento deve atender todas as necessidades da sociedade por ordem de prioridade, com o intuito de garantir a população o que de fato necessita. Mas, para tanto, o chefe do Executivo e todos os gestores públicos precisam ter o planejamento detalhado e mensurado, além da necessidade de

conhecer sua população, seus anseios e o que de fato precisam, a fim de alcançar de forma mais rápida e correta os objetivos requeridos.

2.3 INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO PÚBLICO

A partir da Constituição de 1988, o planejamento que outrora era apenas um, foi dividido em três diferentes leis. O PPA, a LDO e a LOA que, de forma hierarquizada estão interligados e, cuja harmonia é questão de estudos e busca constante de aperfeiçoamento.

De acordo com o art. 165 da CF/88, “leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I – o plano plurianual; II – as diretrizes orçamentárias; III – os orçamentos anuais”.

Quadro 2 - Leis de iniciativa do Poder Executivo.

Instrumento de planejamento	Legislação
Plano Plurianual de Avaliações	Art. 165 § 1º da CF/88, 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.
Lei das Diretrizes Orçamentárias	Art. 165, § 2º da CF/88, a lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.
Lei Orçamentária Anual	Art. 165, § 5º da CF/88, a lei orçamentária anual compreenderá: I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os

	fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.
--	---

Fonte: Elaborado pela autora.

Além destes instrumentos, corroborando com o processo de planejamento, a CF/88 definiu em seus art. 182 e 183 as regras básicas da política urbana, destacando a necessidade de elaboração e aprovação do Plano Diretor. Regulamentado pela Lei Federal 10.257 de 10 de julho de 2001, denominada Estatuto das Cidades, delegando atribuições aos Municípios,

Art. 40. § 1.º O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas. Parágrafo único do art. 1º. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

Antes disso, em meados dos anos 2000, com a homologação da Lei de Responsabilidade Fiscal, a necessidade de articulação entre os instrumentos de planejamento público foi reforçada, bem como a busca por mais transparência. Conforme diz Nascimento (2006, p. 175), “a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, veio regulamentar a Constituição Federal, na parte da tributação e do orçamento”.

Portanto para que haja uma concretização do planejamento efetuado é crucial que os gestores públicos utilizem instrumentos eficazes, para que tudo seja feito de acordo com os recursos existentes e atenda as necessidades auferidas pela população. Afinal, em toda e qualquer sociedade há um impasse econômico que precisa ser resolvido onde, os desejos são ilimitados e os recursos limitados.

2.3.1 Plano Plurianual de Avaliações

O Plano Plurianual de Avaliações é uma ferramenta do setor público muito importante e é elaborado para um prazo de quatro anos, define as diretrizes, os objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e aos programas de duração continuada. Cujas finalidades são o planejamento público eficaz.

Nos termos da CF/88 em seu art. 165. § 1.º, que trata das regras básicas que conduzem à elaboração do PPA,

§1.º 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.

Andrade (2002, p. 41) salienta que, “considerando a legislação específica, os instrumentos para elaboração do PPA são: as diretrizes, os programas, explicitando os objetivos e ações, e estas detalhando as metas do governo”.

Deve-se atentar ao disposto no art. 35, § 2º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que em seu inciso I, assim determina,

o projeto do Plano Plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.

A iniciativa do projeto de lei do PPA, para Andrade (2002, p. 42), “é do Poder Executivo, e todos os órgãos que compõem a administração têm grande responsabilidade pelo planejamento plurianual”.

Conforme Vainer, Albuquerque e Garson (2005, p. 20),

implantação é a operacionalização do Plano aprovado, através de seus Programas, onde a disponibilização de recursos, através dos orçamentos anuais, tem caráter fundamental; Monitoramento é o 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 é o acompanhamento dos resultados pretendidos com o PPA e do processo utilizado para alcançá-los. A avaliação do Plano buscará aferir até que ponto as estratégias adotadas e as políticas públicas desenvolvidas atendem as demandas da sociedade, que nortearam a elaboração dos Programas integrantes do PPA; Revisão é o 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.

Desta maneira, Andrade (2005, p. 16) complementa que “sua importância consiste em nortear ou orientar o governo quanto à realização dos programas de trabalho para um período, ressaltando que todas as obras que se pretenda executar deverão estar inseridas nesse plano”.

Deschamps (2005, p. 10) destaca algumas importantes funções deste instrumento,

o planejamento tem função gerencial – na medida em que se relaciona com organização, direção, controle e avaliação das ações, integradas e articuladas entre si. Tem função Governamental na medida em que as ações administrativas são desenvolvidas com metodologia específica e exige pessoal capacitado. É baseada em informações adequadas para orientar as decisões, acompanhamento, controle e avaliação da execução das ações. O planejamento governamental se caracteriza pelo componente político e obediência a normas legais. Ele é também função obrigatória, pois a Administração Pública para cumprimento do papel de agente normativo e regulador da atividade econômica, é obrigada por mandamento constitucional, planejar suas ações.

Andrade (2002, p. 42) afirma que “seu objetivo é a decomposição dos programas, que deverão ser atendidos, de forma a concretizar as diretrizes e, conseqüentemente, indicam os resultados pretendidos pela Administração a serem realizados pelas ações”. Ou seja, deve conter todas as ações que a administração pretende alcançar ao longo do seu mandato levando em consideração as metas, objetivos e diretrizes a fim de atender a população.

De acordo com Lima e Castro (2000, p. 21), “o plano plurianual foi instituído em 1988 (art. 165 da CF/88), com o objetivo de substituir os Orçamentos Plurianuais de Investimentos, que eram até então assim designados”.

De forma sintetizada, Pereira (1999, p. 143) diz que,

o plano plurianual tem como objetivo formular as diretrizes para as finanças no período do plano, incluindo a política de fomento e o programa de aplicações das agências financeiras de crédito; identificar e avaliar os recursos disponíveis para o desenvolvimento de ações a cargo da administração pública, incluindo aqueles provenientes de financiamento, estabelecer as despesas, segundo função, subfunção e programa de governo, entre outras definições.

Assim, o PPA deixa de ser apenas um documento preparado para cumprimento das obrigações legais. Visa alcançar os objetivos do governo e da sociedade. Para tanto é necessário 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).

E, para a elaboração dos instrumentos seguintes é necessário que o PPA seja elaborado de forma correta. “O monitoramento e a avaliação do Plano, bem como suas eventuais revisões constituem um aprendizado precioso para a elaboração dos planos subsequentes”. (VAINER, ALBUQUERQUE; GARSON, 2005, p. 21).

2.3.2 Lei das Diretrizes Orçamentárias

Uma das principais finalidades da Lei de Diretrizes Orçamentárias é a de orientar a próxima etapa do planejamento público a Lei Orçamentária Anual. Com vigência de apenas um ano, ambas são elaboradas em todos os exercícios do mandato e executadas nos subsequentes. A LDO pode ser considerada então o elo entre o PPA e a LOA.

A CF/88 em seu art. 165. § 2.º, conceitua a LDO da seguinte forma,

§ 2.º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

O objetivo da Lei de Diretrizes Orçamentárias para Kohama (2003, p. 62) é de “nortear a elaboração dos orçamentos anuais, compreendido aqui orçamento fiscal, o orçamento de investimentos das empresas e o orçamento da seguridade social, de forma a adequá-los as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública, estabelecidas no Plano Plurianual”.

De acordo com Andrade (2005, p. 67),

a LDO deverá conter as metas e prioridades da administração pública para o exercício financeiro subsequente, orientar a elaboração da LOA, dispor sobre as alterações na legislação tributária e estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Salienta ainda Andrade (2002, p. 47), que “a iniciativa do projeto de lei é do Poder Executivo, mas os departamentos de planejamento e de contabilidade têm grande responsabilidade na correta elaboração do referido textos e anexos”.

Segundo o art. 35. § 2.º, II, do ADCT,

o projeto de lei de diretrizes orçamentárias será encaminhado até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa.

Complementando, Andrade (2005, p. 67) ressalta que, “a Lei de Diretrizes Orçamentárias é o elo entre o Plano Plurianual e a Lei Orçamentária Anual”, Ou seja, há necessidade da formulação e execução dos três instrumentos de planejamento e orçamento público, pois de forma hierarquizada estão interligados.

Segundo a CF/88 o prazo para envio do PPA para o Legislativo é até dia 31 de agosto do referido ano e devolvido para sanção do Executivo até o final da segunda seção legislativa e a data de envio da LDO é até dia 15 de abril do mesmo ano e devolvida para sanção do Executivo até o final da primeira seção legislativa Com isso a Constituição se confunde em relação aos prazos, pois se a LDO deve ser elaborada a partir do PPA, então este deve ser elaborado e aprovado primeiro.

2.3.3 Lei Orçamentária Anual

É o instrumento utilizado para concretização de todo o planejamento e deve conter além das receitas, o orçamento dos poderes da União, estados e municípios.

A CF/88 em seu art. 165. § 5.º, conceitua a LOA da seguinte forma,

§ 5.º A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

Ainda de acordo com o art. 165. § 8.º da CF/88,

a lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

Biff (2008, p. 45) afirma que, “a LOA é um elemento primordial para se gerenciar despesas e receitas haja vista que sem ela o administrador não obterá

autorização para executar o orçamento”. Ou seja, é a partir dela que os orçamentos são elaborados e o planejamento é executado.

Segundo Andrade (2002, p. 54),

a lei orçamentária anual, também chamada lei de meios, é, pois uma lei especial que contém a discriminação da receita e da despesa pública, de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade.

De acordo com Lima e Castro (2000, p. 21),

[...] possui a denominação de LOA por ser a consignada pela Constituição Federal. O orçamento é um processo contínuo, dinâmico e flexível, que traduz, em termos financeiros, para determinado período, os planos e programas de trabalho, ajustando o ritmo de execução ao fluxo de recursos previstos, de modo a assegurar a contínua e oportuna liberação desses recursos.

Segundo o art. 35. § 2.º, III, do ADCT,

o projeto de lei orçamentária da União será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.

Elaborada como o PPA e a LDO pelo Poder Executivo e aprovada pelo Poder Legislativo, estabelece as despesas e receitas para o próximo ano. E, como a LDO, possui vigência de um ano sendo elaborada também, em todos os exercícios do mandato e executada nos anos seguintes.

2.3.4 Ciclo orçamentário

Um dos principais objetivos dos instrumentos de planejamento público é aumentar a transparência da ação de governo, mediante a prestação de contas à sociedade sobre o desempenho dos programas e auxiliar a tomada de decisão aprimorando a gestão e promovendo o crescimento. Mas é fundamental que cada município tenha conhecimento de quais prioridades a sociedade almeja e de que forma as mesmas serão atendidas.

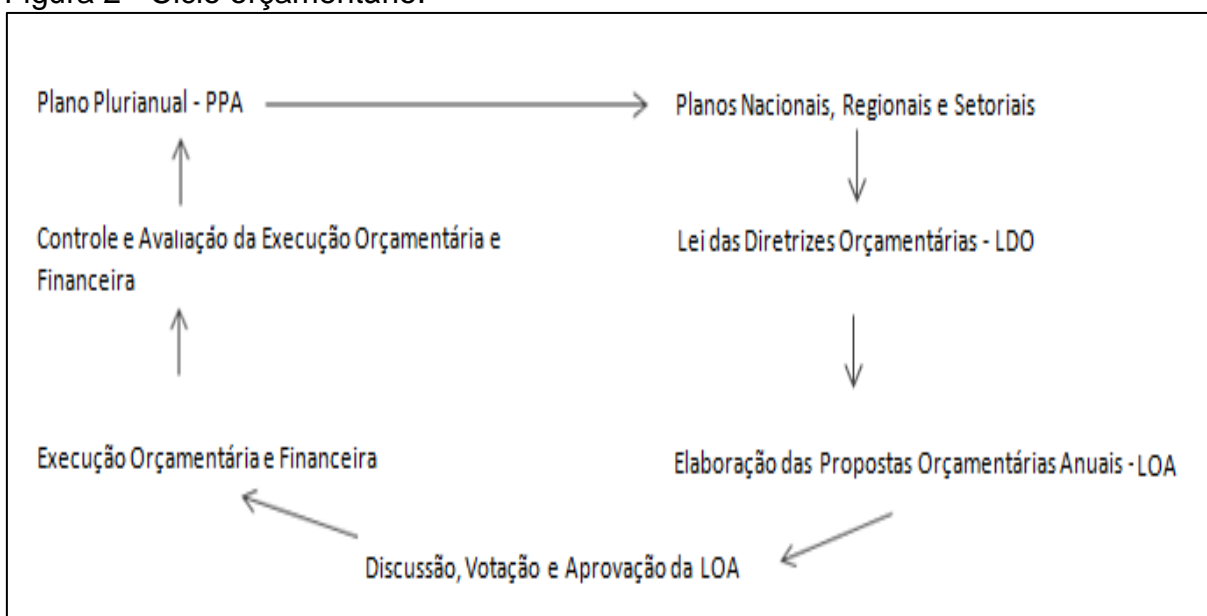
A Constituição de 1988 trás três instrumentos de planejamento público, que são a base para todo o mandato do Chefe do Executivo, que por sua vez, deve

encaminhar ao Legislativo para aprovação nos prazos estipulados na própria CF/88, a saber,

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:
 I - o plano plurianual;
 II - as diretrizes orçamentárias;
 III - os orçamentos anuais.

O Plano Plurianual pode ser entendido como um conjunto de programas que transparecem as necessidades da sociedade, dele derivam a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual. Ressaltando a importância dos mesmos nas instituições públicas, verificamos a forma como se inter-relacionam:

Figura 2 - Ciclo orçamentário.



Fonte: Elaborado pela autora

Conforme reforça Kohama (2003, p. 65),

o orçamento [...] não pode ser concebido ou executado isoladamente do período imediatamente anterior e do posterior, pois sofre influências condicionantes daquele que o precede, assim como constitui uma base informativa para os futuros exercícios.

Sendo assim, podemos perceber que o orçamento não funciona isoladamente. É necessário que todo o ciclo seja respeitado e realizado de forma correta. As etapas precisam ser estudadas cautelosamente e acompanhadas de um

bom planejamento a fim de alcançar os objetivos almejados ao longo de todo o processo.

2.4 ORÇAMENTO PÚBLICO

Considerado a materialização do planejamento do Estado, é o elo entre o planejado e as funções executadas. E quando bem elaborado pode contribuir com a tomada de decisões, aumentando as chances de desenvolvimento nas entidades públicas.

Para Andrade (2002, p.54),

o orçamento público de hoje é denominado de orçamento-programa, pois em sua elaboração consideram-se todos os custos dos programas e ações, sem perder de vista sua estrutura voltada para os aspectos administrativos e de planejamento, norteados por seu principal critério de classificação, hoje delimitada em institucional, funcional, programática e natureza da despesa.

O orçamento público pode ser dividido em orçamento programa, orçamento participativo, o orçamento tradicional, orçamento de desempenho e o orçamento base-zero. Vistos mais detalhadamente a seguir.

Quadro 3 - Orçamentos.

Tipos de Orçamento	Descrição
Orçamento Programa	Atenta-se aos objetivos almejados pelo ente em um espaço de tempo juntamente com a previsão dos custos orçados.
Orçamento Participativo	Nesse tipo de orçamento há uma relação entre os Poderes e a sociedade é envolvida no processo decisório com audiências públicas, participação de líderes da sociedade, entre outros.
Orçamento Tradicional ou Clássico	Há uma preocupação com o controle contábil, para a distribuição dos recursos para as unidades observa-se o quanto foi gasto nos exercícios anteriores e faz-se a proporção equivalente.
Orçamento de Desempenho	É uma evolução do Orçamento Tradicional e está relacionado ao destino do Orçamento Governamental. Focando naquilo em que o governo faz e não possui vinculação ao Sistema de Planejamento – o que o diferencia do Orçamento Programa.

Orçamento Base-Zero	Nessa divisão do Orçamento Público há uma necessidade de justificativa a cada ciclo orçamentário em todos os programas. Com isso se faz uma análise criteriosa de todas as despesas envolvidas.
---------------------	---

Fonte: Elaborado pela autora.

“O orçamento contém estimativa das receitas e autorização para realização de despesas da administração pública direta e indireta em um determinado exercício, que, no Brasil, coincide como o ano civil”. (BIFF, 2008, p. 18)

Slomski (2003, p. 304), define o orçamento público como,

uma lei de iniciativa do Poder Executivo que estabelece as políticas públicas para o exercício a que se referir; terá como base o plano plurianual e será elaborado respeitando-se a lei de diretrizes orçamentária aprovada pelo Poder Legislativo. E seu conteúdo básico será a estimativa da receita e autorização (fixação) da despesa, e será aberto em forma de partidas dobradas em seu aspecto contábil.

Ressalta Andrade (2002, p.55), que “orçamento é a função primordial de estimar as receitas e fixar as despesas. Momento em que se define legalmente, pelas dotações orçamentárias, a formalização de utilização dos recursos disponíveis nas instituições públicas”.

Salientando que o orçamento público é um dos mais importantes instrumentos a se levar em consideração à tomada de decisões. E se, realizado de forma correta pode contribuir de forma positiva com a organização pública.

2.5 LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Com sua edição através Lei Complementar nº 101, em 04 de maio de 2000 onde ficam ratificados os dispositivos já previstos na CF/88, em que a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) reforçou a necessidade de articulação entre os três instrumentos (PPA, LDO e LOA) e trouxe novo enfoque à gestão de recursos públicos.

Ainda de acordo com a Lei Complementar nº 101,

§ 1.º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas

de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

Segundo Nascimento (2006, p. 177), “o que a LRF busca, na verdade, é reforçar o papel da atividade de planejamento e, mais especificamente, a vinculação entre as atividades de planejamento e de execução do gasto público”. Salientando que os três instrumentos de planejamento e orçamento estabelecidos na Constituição Federal de 1988, com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal ficaram ainda mais evidentes e visivelmente reforçados.

A respeito do objetivo de implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal, Pereira (2003, p. 184) destaca,

assim, a LRF foi criada com o objetivo de definir normas de finanças públicas orientadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Nesse sentido, é uma lei que busca permitir maior transparência e equilíbrio das contas públicas, exigindo dos administradores uma gestão orçamentária e financeira responsável com eficiência e eficácia. Ela define punições para quem não cumprir com o exigido. Buscam-se, dessa forma, exigir dos governantes compromissos com o orçamento e com metas, a serem apresentadas e aprovadas pelo Poder Legislativo.

Quanto à eficiência da Lei de Responsabilidade Fiscal, Glock e Cruz (2003, p. 35), destacam,

à medida que impõe a administração pública uma série de mecanismos direcionados a garantir o equilíbrio entre receita e despesa e, por consequência, a eliminação do endividamento, essa lei resgata na área pública os dois principais instrumentos de gestão: o planejamento e o controle.

De acordo com Pereira (2003, p. 184), “a LRF fixa limites para despesas com pessoal e para dívida pública e determina que sejam criadas metas a serem seguidas para um maior controle de despesas e receitas”. Ela veio para trazer autonomia e mais transparência às contas públicas.

Contudo, a Lei de Responsabilidade Fiscal trás um avanço institucional e cultural no que diz respeito ao planejamento, execução e avaliação da gestão pública. Tem como objetivo aprimorar a finalidade das ferramentas administrativas e torná-las ainda mais transparentes e eficientes. Afinal ter conhecimento e responsabilidade é mero dever de todos os governantes.

3 METODOLOGIA DA PESQUISA

Neste capítulo inicialmente será apresentado à metodologia com que foi realizado o presente estudo descrevendo os respectivos enquadramentos. Em relação aos objetivos a tipologia é descritiva, quanto a abordagem do problema será quantitativa e quanto aos procedimentos será efetuado um estudo de caso.

3.1 ENQUADRAMENTO METODOLÓGICO

O presente estudo busca alcançar respostas quanto ao objetivo exposto. A metodologia utilizada em relação aos objetivos caracteriza-se como descritiva, no que se refere à análise dos dados utiliza-se abordagem quantitativa e quanto aos procedimentos técnicos, efetua-se um estudo de caso. Para tanto foram utilizados livros, códigos legislativos, informações pela internet, Decretos e Leis, por exemplo.

Segundo Marconi e Lakatos (2008, p.1), “a pesquisa, é um procedimento formal, com método de pensamento reflexivo, que requer um tratamento científico e se constitui no caminho para conhecer a realidade ou para descobrir verdades parciais”.

Conforme Gil (1996, p. 19), metodologia “é o procedimento racional e sistemático que tem como objetivo proporcionar respostas aos problemas que são propostos”. É o processo realizado para se chegar ao objetivo almejado. São as práticas adotadas ou mesmo os meios utilizados para tal fim.

Segundo Jung (2004, p. 152) a pesquisa descritiva “tem por finalidade observar, registrar e analisar os fenômenos ou sistemas técnicos, sem, entretanto, entrar no mérito dos conteúdos”. Ou seja, o processo descritivo visa o levantamento, observação e análise dos dados obtidos.

Quanto à abordagem quantitativa, Oliveira (2006, p. 115) esclarece que,

o quantitativo, conforme o próprio termo indica, significa quantificar opiniões, dados, nas formas de coleta de informações, assim como também com o emprego de recursos e técnicas estatísticas desde as mais simples, como percentual, média, moda, mediana e desvio padrão, até as de uso mais complexo, como coeficiente de correlação, análise de regressão etc., normalmente utilizados em defesas de tese.

Em relação aos procedimentos, efetua-se um estudo de caso, que segundo Yin (2005, p. 20), “como estratégia de pesquisa, utiliza-se o estudo de caso

em muitas situações, para contribuir com o conhecimento que temos dos fenômenos individuais, organizacionais, sociais, políticos e de grupo, além de outros fenômenos relacionados”.

Em suma, por meio destes instrumentos apresentados pretende-se alcançar os objetivos expostos e contribuir com o município em estudo bem como trazer um melhor entendimento sobre o tema em questão.

3.2 PROCEDIMENTOS PARA O ESTUDO DE CASO

No que diz respeito aos procedimentos, foi realizado um estudo, através de um apanhado de informações providas da prefeitura do município de Turvo e seu Plano Plurianual. Os dados foram retirados da página da prefeitura do município e reportados em gráfico e tabelas para melhor entendimento.

Em princípio será feito a caracterização do município, sua localização e números relevantes. Com o intuito de um maior esclarecimento será abordado novamente o conceito de Plano Plurianual, mas de forma mais criteriosa. Em seguida, a apresentação do planejamento em estudo, com a descrição, explicação e avaliação dos dados coletados.

Desta forma, poderá ser avaliada de maneira sucinta a situação do Plano Plurianual vigente no município em estudo. Salientando que a pesquisa contribuirá também para os municípios vizinhos e outras cidades do mesmo porte.

4 ESTUDO DE CASO

Objetivando responder ao problema exposto apresenta-se um breve histórico a respeito do município em estudo, a estrutura do PPA para o quadriênio 2014 – 2017 bem como a avaliação proposta.

4.1 CARACTERIZAÇÃO DO MUNICÍPIO

O Município de Turvo possui uma área de 234,7 km, situado na região litoral sul catarinense, integrando a Associação de municípios do Extremo Sul Catarinense-AMESC, que é composta por 15 municípios. Segundo dados de 2014 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística- IBGE, Turvo têm população estimada de 12.452 habitantes.

O acesso à cidade, a partir da BR-101, é pela SC-448 até Meleiro e, depois, pela SC-483. A cidade fica a 251 km de Florianópolis. As primeiras famílias que se estabeleceram em Turvo, no início do século passado, foram de imigrantes italianos. O município conta com uma diversidade de atrativos naturais e culturais. Morros, rios, quedas d'água, recantos de matas nativas e lindas propriedades formam o cenário.

Em 26 de fevereiro de 1949, na Rua Rui Barbosa, houve uma reunião com a finalidade exclusiva de organizar os festejos comemorativos da instalação do município de Turvo, criado pela Lei Estadual 247, de 30 de dezembro de 1948.

A localidade foi elevada a categoria de município com território desmembrado de Araranguá, tendo sido nomeado prefeito provisório Osni Paulino da Silva professor e subdiretor do Departamento de Educação. Em 20 de março de 1949, foi instalado o município solenemente, na presença de grande número de pessoas e autoridades.

A primeira eleição municipal se deu no dia 02 de outubro de 1949 ficando a cargo de Abel Bez Batti, filho do primeiro morador da atual sede sendo eleitos ainda no mesmo pleito sete vereadores: Altemar Esteves de Aguiar, Ângelo Frasseto, Caetano Feltrin, João de Pelegrini, Luiz Maragno, Liz Girardi e Raul Villar Rabello, sendo o presidente Altemar Esteves de Aguiar.

Distritos pertencentes ao município de Turvo: Praia Grande, Jacinto Machado ou Volta Redonda, Meleiro, Timbé do Sul e Ermo. No programa convite

das festividades comemorativas de instalação do município a benção do primeiro prédio administrativo esteve agendada para as 19h45min. Ainda na data, foram inaugurados o novo prédio do Hospital São Sebastião e inauguração da estrada que liga Jacinto Machado a localidade de Serra da Pedra.

Na sequência de obras que os subsequentes prefeitos foram realizando, no mandato de Antonio Dandolini (1959 a 1964), eleito pela União Democrática Nacional- UDN foi construído o atual prédio da Prefeitura de Turvo. No mandato seguinte assumiu Sebastião M. de Mattos (1964 a 1966), eleito indiretamente por uma coligação de vereadores do Partido Socialista Brasileiro- PSB e Partido Trabalhista Brasileiro- PTB, fez complementos à prefeitura municipal.

4.1.1 Plano Plurianual

Em toda entidade, seja ela privada ou pública, é importante que possua instrumentos de planejamento para diversos tipos de avaliações, como exemplo metas e atendimento das metas. Nas entidades públicas a CF/88 trás três instrumentos, a saber,

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:
I - o plano plurianual;
II - as diretrizes orçamentárias;
III - os orçamentos anuais.

Estes três instrumentos são hierárquicos, ou seja, a elaboração dos instrumentos fica condicionada a ordem estabelecida na legislação sendo que a finalidade principal de cada um é a de estabelecer uma política de programação da atividade financeira e realizações físicas do estado. Ressaltando que a criação do projeto de Lei de qualquer uma das citadas acima é de total responsabilidade do Poder Executivo municipal.

O Plano Plurianual era conhecido, dentre outras formas, como Orçamento Plurianual de Investimentos (OPI), e não visava o planejamento como forma de alcance dos objetivos almejados, mas possuía uma apresentação do orçamento final e não considerava as despesas correntes.

Apresentando algumas inovações significativas com vista a melhorar sua estrutura, o Plano Plurianual permitiu ao governo implantar de forma mais concreta e

objetiva os compromissos assumidos perante a população. Uma das primeiras iniciativas do Plano é a de mudar a interpretação. O que antes era mero instrumento de orçamento e tributação hoje tem o planejamento como principal fonte de alcance das metas viabilizadas. Cabe ressaltar que, a partir dos cenários, macro desafios, programas, indicadores, objetivos, metas e iniciativas, pode se organizar a gestão.

Contudo, ao assumir o mandato, em 1º de janeiro, o chefe do Poder Executivo governa com o Plano Plurianual de seu antecessor. Tendo como responsabilidade, no primeiro ano do seu mandato, a elaboração do Plano para os próximos quatro anos. Possuindo ainda a responsabilidade do encaminhamento ao Poder Legislativo para aprovação, obedecendo às datas pré-estabelecidas e em caso omissis deverá ser considerado o estabelecido na Constituição Federal.

Partindo do princípio exposto em Lei, mais precisamente nos termos da CF/88 em seu art. 165, § 1.º, que trata das regras básicas que conduzem à elaboração do PPA, o mesmo deve conter basicamente as seguintes informações,

§1.º 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.

Em observância da Lei, a seguir, tem-se uma breve explicação dos itens que devem ser considerados e obedecidos quanto à elaboração do PPA:

Quadro 4 - Elaboração do PPA.

Item	Descrição
Regionalizada	O planejamento regionalizado faz parte dos compromissos assumidos pelo Poder Executivo, cujo objetivo é o de separar a grande área ocupada pelo município em extensões com particularidades semelhantes visando atender às prioridades nelas existentes. Com a divisão do município em regiões, busca-se ter um conhecimento mais amplo de cada área especificada a fim de atendê-las de forma mais eficaz.
Diretrizes	O Plano Plurianual precisa dispor de um conjunto de instruções para orientar o caminho traçado. Diretrizes são orientações gerais, podem ser entendidas também como uma linha segundo a qual, o plano terá que ser executado com o intuito atingir os objetivos estabelecidos pelo governo.

Objetivos	Com sentido mais amplo, objetivos se diferem de metas. Objetivo é o alvo, o que deseja ser alcançado com o plano estipulado, cujo propósito deve ser atingível e acatar as necessidades existentes nas regiões estabelecidas. Considerando que cada programa contido no PPA possui objetivos específicos com a finalidade de alcance dos objetivos gerais.
Metas	Para um melhor entendimento, metas podem ser compreendidas como subdivisões quantificadas dos objetivos, pequenos passos para alcançá-los, são etapas que precisam ser realizadas com o fim de obter o resultado esperado.
Despesas de Capital	Despesas de capital gastos realizados pelo ente público que contribuem diretamente para a aquisição ou formação de um bem de capital. Envolvendo também o planejamento e a execução de obras, compra de equipamentos, de instalações, imóveis, ou mesmo transferências de capital.
Outras Delas Decorrentes	São despesas decorrentes das despesas de capital, ou seja, gastos essenciais que precisam ser executados para o correto funcionamento das obras obtidas com as despesas de capital.
Relativas aos Programas de Duração Continuada	De acordo com Lei de Responsabilidade Fiscal, são gastos que ultrapassam a dois exercícios financeiros. Reportam-se a manutenção das entidades, órgãos e dos recursos utilizados para uma adequada continuação do plano através dos programas continuados.

Fonte: Elaborado pela autora.

Segundo a CF de 1988, na parte relativa aos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias, o prazo para elaboração do Projeto de Lei do Plano Plurianual, é,

Art. 35, I, o projeto do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.

Pode - se dividir este inciso em três partes conforme segue:

Quadro 5 - Inciso.

Item do Inciso	Descrição
Para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente,	O PPA inicia-se no segundo ano do mandato do chefe do Poder Executivo e seu término dar-se-á no primeiro ano do mandatário seguinte.
Será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e	No primeiro ano de cada mandato será elaborado um novo PPA que será enviado para aprovação no final do exercício financeiro.
Devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.	O projeto será reconduzido ao Executivo para sanção até o encerramento da sessão ou período legislativo. E, se aprovado, passará a vigorar no segundo ano de governo.

Fonte: Elaborado pela autora.

Conforme a Lei 4.320 de 1964 e o Decreto Lei 200 de 1967 o Planejamento Governamental deve ser elaborado por programas de governo, os quais têm o intuito de ser um aglomerado de ações para dar solução a alguma política pública de governo, neste sentido pode-se conceituar programas e ações de governo que devem constar em anexo no PPA:

Quadro 6 - Planejamento governamental.

Tipo de Classificação	Identificação	Códigos
Órgão	Identifica o Órgão Responsável pela execução do programa.	XX
Unidade	Identifica a Unidade Responsável pela execução do programa.	XXX
Função	Deve entender-se o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público.	XX
Subfunção	Representa uma partição da função, visando a agregar determinado subconjunto de despesa do setor público.	XXX
Programa	O instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurado por indicadores estabelecidos no plano plurianual;	XXXXX
Objetivo do Programa Define, de forma sucinta, o que é efetivamente feito no âmbito da ação, seu escopo e delimitações: Como por exemplo: ampliação, modernização e recuperação do sistema viário e infraestrutura do município.		
Justificativa do Programa Expressa o porquê do desenvolvimento deste programa, qual a sua justificativa para a implantação. Por exemplo, para a gestão de infraestrutura e mobilidade urbana: propiciar a população um melhor acesso a qualidade de infraestrutura de mobilidade urbana, com isso melhorando a economia municipal.		

Tipo de Classificação	Identificação	Código
Ação	Instrumentos pelo meio do qual o ente público se organiza para atingir o objetivo do programa de governo, ou seja, o que fazer para atingir o objetivo do programa. Um programa pode conter uma ou mais ações para resolver seu problema inicial.	<p>O código das ações são divididos em três, sua máscara de código é XX.XXX:</p> <p>Projeto – Código 1: um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de governo;</p> <p>Atividade – Código 2: um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de governo;</p> <p>Operações Especiais – Código 9: as despesas que não contribuem para a manutenção das ações de governo, das quais não resulta um produto, e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços.</p>
Localizador do Gasto	Qual a região que será aplicado o recurso desta ação, no momento de elaboração do planejamento o ente público pode “zonear” o município como forma de facilitar a aplicação dos recursos em determinadas regiões.	
Produto	Bem ou serviço que resulta da ação, destinado ao público-alvo ou o investimento para a produção deste bem ou serviço. Para cada ação deve haver um único produto. Em situações especiais, expressa a quantidade de beneficiários atendidos pela ação. São exemplos de produtos: “Servidor treinado”, “Estrada construída”, “Escolas construídas”, “Hospitais”, “Pessoas” e etc.	
Unidade de Medida	Unidade de Medida é o padrão selecionado para mensurar a produção do bem ou serviço: KM, M ² , M ³ , Litros entre outros.	
Meta Física	Quantidade produzida pela ação.	
Meta Financeira	Quantidade de recursos	Na meta financeira existe a

	disponibilizados para executar a ação. (R\$).	divisão das Fontes de Recursos, as quais têm o intuito de identificar se o recurso é: Federal. Estadual ou Próprio. Esta classificação é elaborada pelo TCE-SC.
Valor do Programa no Período dividido por fonte de recurso	<p>Identificar se o recurso disponibilizado para esta ação é dos seguintes tipos:</p> <p>União: Transferência de recursos legais ou de convênios para subsidiar o programa e as ações.</p> <p>Estados: Transferência de recursos legais ou de convênios para subsidiar o programa e as ações.</p> <p>Próprios: Recursos arrecadados pela própria entidade municipal para subsidiar o programa e a ação.</p> <p>Operações de Crédito: Busca de recursos no mercado financeiro para subsidiar o programa.</p>	Neste campo deve ser informado o valor do recurso, dividido pelo tipo de recurso.

Fonte: Elaborado pela autora.

É importante salientar que não existe na legislação em vigor um padrão de elaboração dos programas e ações, cada entidade cria o seu com base no que a legislação da o norte, juntamente com as necessidades de cada município. Para tanto, o Executivo bem como o Poder Legislativo devem estar atentos quanto as Leis e quanto aos anseios da população. Observando ainda que, conforme o artigo 167. § 1.º da Constituição de 1988, os investimentos cuja execução ultrapasse o exercício financeiro não podem ser iniciados sem a inclusão no PPA, ou sem Lei que autorize o fato.

4.1.2 Estrutura do plano plurianual do município de Turvo

O Plano Plurianual do município de Turvo para o quadriênio 2014 – 2017 está dividido em 51 programas, que juntos contabilizam o valor de R\$ 179.396.845,19. E levando em consideração a subdivisão Função pode ser entendido da seguinte forma:

Quadro 7 - Subdivisão função.

Função	Programas	Valor total
Educação	11	R\$ 63.644.131,49
Saúde	04	R\$ 29.249.327,04
Transporte	01	R\$ 24.138.325,12
Urbanismo	04	R\$ 10.857.919,41
Administração	04	R\$ 9.563.096,07
Saneamento	01	R\$ 9.099.201,28
Agricultura	02	R\$ 7.548.889,87
Encargos Especiais	04	R\$ 6.949.742,46
Legislativa	01	R\$ 6.561.924,00
Assistência Social	05	R\$ 3.792.401,86
Desporto e Lazer	02	R\$ 2.406.038,80
Indústria	03	R\$ 2.045.530,62
Cultura	05	R\$ 1.604.917,06
Habitação	01	R\$ 973.229,57
Segurança Pública	02	R\$ 863.864,17
Reserva de Contingência	01	R\$ 98.306,37
Total	51	R\$ 179.396.845,19

Fonte: Elaborado pela autora.

Analisando o PPA do município de Turvo pode-se observar que dos 51 programas aprovados, 11 encontram-se na função educação. E que esse grupo representa aproximadamente 35,48% do total do plano. O fato pode ser explicado pela obrigatoriedade da Constituição de 1988, mais especificamente no Art.211. § 2.º, 'os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil'. E, segundo o Art. 212. da CF/88,

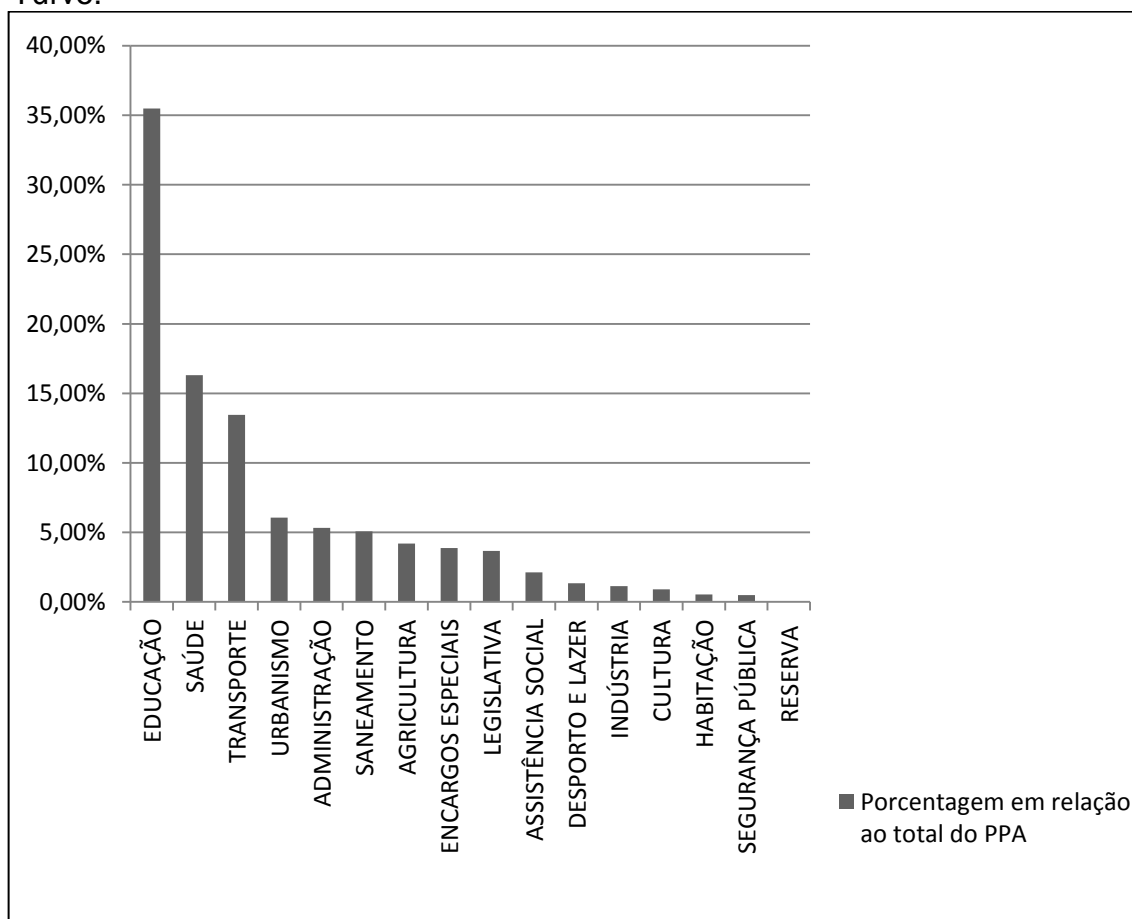
a União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da

receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Assim, de acordo com a Constituição Federal de 1988, no Art. 212, os municípios terão que destinar no mínimo 25% do total da sua arrecadação resultante dos impostos, para a educação. Cujo objetivo é a manutenção e melhor qualidade do ensino, a erradicação do analfabetismo, entre outras metas estabelecidas.

O gráfico a seguir mostra mais precisamente as porcentagens relativas aos programas contidos no PPA de Turvo:

Figura 3 - Gráfico porcentagens relativas aos programas contidos no PPA de Turvo.



Fonte: Elaborado pela autora.

Os programas relacionados à saúde no PPA de Turvo correspondem a cerca de 16,30%, observando que, do mesmo modo estão de acordo com o que impõe o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal de 1988, em seu Art. 77 caput e inciso III:

Art. 77. Até o exercício financeiro de 2004, os recursos mínimos aplicados nas ações e serviços públicos de saúde serão equivalentes: Inciso III – no caso dos Municípios e do Distrito Federal, quinze por cento do produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea b § 3º.

Os municípios devem considerar, para a saúde, no mínimo 15% das transferências e impostos a que se referem os Artigos 156, 158 e 159 (alínea 'b' do inciso I e § 3o) da CF/88. Saliendo que a saúde é considerada um dos mais importantes direitos da sociedade, seus recursos são específicos, ou seja, não podem ser utilizados para outra finalidade.

Enfatizando que os 60% ou menos - dependendo do quanto será aplicado na educação e saúde - restantes serão divididos entre os programas considerados primordiais para o desenvolvimento do município. Em Turvo estão divididos entre as funções Transporte (13,46%), Urbanismo (6,05%), Administração (5,33%), Saneamento (5,07%), Agricultura (4,21%), Encargos Especiais (3,87%), Legislativa (3,66%), Assistência Social (2,11%), Desporto e Lazer (1,34%), Indústria (1,14%), Cultura (0,89%), Habitação (0,54%), Segurança Pública (0,48%) e Reserva de Contingência (0,05%).

Atentando ao Programa Manutenção e Funcionamento do Ensino Fundamental, que representa aproximadamente 16% do total do Plano Plurianual do município em estudo e, considerando que nesta estrutura o plano se encontra.

Utilizar-se-á como exemplo com fim de esclarecimento.

Figura 4 - Programa Manutenção e Funcionamento do Ensino Fundamental.

- Classificação		Orgão	SECRETARIA DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTES	06.00				
		Unidade	SECRETARIA DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTES	06.01				
		Função	Educação	12				
		Subfunção	Ensino Fundamental	361				
		Programa	MANUTENCAO E FUNCIONAMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL	0034				
Objetivo do programa: Manutenção e Funcionamento do Ensino Fundamental								
Justificativa do programa: Manutenção e Funcionamento do Ensino Fundamental								
Ação	Local	Tipo	Título	Produto e Unidade	Ano	Meta Física	Meta Financeira	
2.010	8	A	Manutenção e Funcionamento do Ensino Fundamental	ALUNOS ATENDIDOS-ALU	2014	2.308,000	28.651.276,27	
					2015	577,000	6.549.438,00	
					2016	577,000	6.942.404,28	
					2017	577,000	7.358.948,54	
						Total:	2.308,000 28.651.276,27	
II - Descrição da Ação								
Manutenção e Funcionamento do Ensino Fundamental								
III - Detalhamento das Ações								
Conta	Despesa	Descrição da Conta da Despesa		Recursos	Ano	Ordinários	Vinculados	Total
3.1.90.00.00.00.00.00		Aplicacoes Diretas		00.01.0001 - Rec de Impostos e de Transf de Impostos - Educa	2014	3.499.692,80	0,00	3.499.692,80
					2015	800.000,00	0,00	800.000,00
					2016	848.000,00	0,00	848.000,00
					2017	898.880,00	0,00	898.880,00
					2017	952.812,80	0,00	952.812,80
3.1.90.00.00.00.00.00		Aplicacoes Diretas		00.01.0018 - Transferencias do FUNDEF 60%	2014	0,00	10.715.350,67	10.715.350,67
					2015	0,00	2.449.438,00	2.449.438,00
					2016	0,00	2.596.404,28	2.596.404,28
					2017	0,00	2.752.188,54	2.752.188,54
					2017	0,00	2.917.319,85	2.917.319,85
3.1.90.00.00.00.00.00		Aplicacoes Diretas		00.01.0019 - Transferencias do FUNDEF 40%	2014	0,00	2.843.500,40	2.843.500,40
					2015	0,00	650.000,00	650.000,00
					2016	0,00	689.000,00	689.000,00
					2017	0,00	730.340,00	730.340,00
					2017	0,00	774.160,40	774.160,40
						Total:	15.092.425,20 13.558.851,07 28.651.276,27	

Fonte: Página da Prefeitura Municipal de Turvo.

No município de Turvo, o PPA está estruturado em três grandes grupos que identificam os Programas de governo, conforme o modelo pré-estabelecido, o Programa Manutenção e Funcionamento do Ensino Fundamental, que será utilizado como exemplo, segue:

Quadro 8 - Programas de governo.

Grupo	Tipo	Descrição
I – Classificação		
	Órgão	Secretaria de Educação, Cultura e Esportes
	Unidade	Secretaria de Educação, Cultura e Esportes
	Função	Educação
	Subfunção	Ensino Fundamental
	Programa	Manutenção e Funcionamento do Ensino Fundamental
	Objetivos	Manutenção e Funcionamento do Ensino Fundamental
	Justificativa	Manutenção e Funcionamento do Ensino Fundamental
	Ação	2.010
	Localização	8
	Tipo (Projeto ou Atividade)	A
	Título	Manutenção e Funcionamento do Ensino Fundamental
	Produto e Unidade	Alunos Atendidos
	Ano	2014, 2015, 2016, 2017
	Meta Física	R\$ 2.308,000
	Meta Financeira	R\$ 28.651.276,27

Fonte: Elaborado pela autora

Como se pode verificar, o primeiro grupo compreendido como classificação I, nos demonstra dados básicos dos programas de governo,

identificando assim a área de atuação do programa, quem efetuará o gasto, onde o gasto será executado, qual o objetivo buscado bem como a justificativa. Mas quando se observa os tipos ação e localização, pode-se verificar com o código 2.010 e 8 respectivamente, que não trazem informações completas na ação e na regionalização, verifica-se então, que falta informação e não é possível identificar a descrição ou mesmo a que se refere.

Porém, atende a legislação pertinente do PPA, sendo que a mesma cita que deve conter de forma regionalizada as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital ou delas decorrentes e para aquelas relativas aos programas de duração continuada.

Quadro 9 - Programas de governo.

Grupo	Descrição
II – Descrição da Ação	Manutenção e Funcionamento do Ensino Fundamental

Fonte: Elaborado pela autora

Um programa pode conter mais de uma ação, que neste sentido, corresponde a um instrumento utilizado pelo ente público para se organizar com vista a atingir os objetivos dos programas de governo. Mais que isso, ela norteia o caminho que deve ser seguido com foco na finalidade especificada no plano.

Observando o Plano Plurianual do município em questão, verifica-se que o mesmo não possui a descrição necessária para compreensão dos munícipes que são os beneficiados diretamente com o objetivo alcançado. Faz-se necessário uma definição sucinta de cada ação elaborada com propósito de maior transparência com vista a obter melhores resultados.

Contudo, apesar da falta de informações necessárias para um melhor entendimento por parte da população, a segunda parte do PPA de Turvo também atende a legislação vigente, sendo que para a conclusão das metas, os programas devem conter as ações necessárias para tal.

Quadro 10 - Programas de governo

Grupo	Tipo	Descrição
III – Detalhamento das Ações		
	Descrição da Conta da	Aplicações Diretas

	Despesa	
	Recursos	Recursos de Impostos, de transferências de impostos e transferências do FUNDEB
	Ano	2014, 2015, 2016, 2017
	Ordinários	Recursos de Impostos e de transferências de impostos
	Vinculados	Transferências do FUNDEB
	Total	R\$ 28.651.276,27

Fonte: Elaborado pela autora.

Nessa etapa do plano, mais especificamente no terceiro grupo referente ao Programa em questão, observa-se que em relação à descrição da conta despesa, as aplicações foram diretas e quanto ao detalhamento das ações efetuadas no grupo anterior, foram separadas pela vinculação dos recursos obtidos.

Nesse programa, os recursos ordinários, que são aqueles cuja aplicação é livre, ou melhor, é isento de qualquer tipo de vinculação ou destinação específica, provem de Recursos de Impostos e de transferências de impostos. Já os recursos vinculados, que podem ser entendidos como aqueles recursos que possuem destinação específica, ficando obrigados por Lei a serem atribuídos a determinados fins, são apresentados com as Transferências do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).

O FUNDEB, de acordo com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), é um fundo especial, de natureza contábil e de âmbito estadual (um fundo por estado e Distrito Federal, num total de vinte e sete fundos), formado, na quase totalidade, por recursos provenientes dos impostos e transferências dos estados, Distrito Federal e municípios, vinculados à educação por força do disposto no art. 212 da Constituição Federal. Além desses recursos, ainda compõe o FUNDEB, a título de complementação, uma parcela de recursos federais, sempre que, no âmbito de cada Estado, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente. Independentemente da origem, todo o recurso gerado é redistribuído para aplicação exclusiva na educação básica.

Pode-se dizer então, que as inovações sofridas pelo Plano Plurianual aumentaram ainda mais sua importância. É visível a busca por um modelo ideal que

abrange todas as expectativas e os objetivos requeridos não apenas pelos órgãos políticos, mas principalmente pela população, que se encontra cada vez mais exigente e ciente dos seus deveres e direitos.

Ante o exposto e objetivando a resolução do problema levantado, verifica-se que o Plano Plurianual do município de Turvo é bastante vago, apesar de extenso, o que pode dar a falsa impressão de um vasto conteúdo. Acontece que, os 51 programas do quadriênio 2014-2017 possuem praticamente a mesma linha de elaboração. A Classificação, Objetivo, Justificativa, ação e a descrição da ação em todos os programas não estão de fato esclarecidos.

Não é possível obter conhecimento se, para os gestores, o plano em estudo é de fácil entendimento e desta forma conseguem alcançar os objetivos almejados dos programas. Mas, para a sociedade, tem-se convicção de que não está claro. E que, para maior contribuição com o desenvolvimento do município, os munícipes precisam estar envolvidos desde o planejamento, execução e principalmente a fiscalização.

Em relação à legislação, com o estudo realizado pode-se observar que o PPA atende a Lei vigente estabelecida na Constituição Federal de 1988, sendo que a mesma cita que deve conter de forma regionalizada as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital ou delas decorrentes e para aquelas relativas aos programas de duração continuada.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A globalização é algo real e as transformações que ocorrem por decorrência da mesma são inevitáveis. Mudanças estas, sentidas em todos os setores, mas quando levamos em consideração a área pública observamos que, a complexidade dos avanços, são em prol da unanimidade em relação às normas internacionais, e conseqüentes melhorias.

Nos últimos dez anos, o setor público vem sentido muitas mudanças, principalmente a partir da publicação da Lei Complementar nº 101/2000, que trouxe maior responsabilidade fiscal aos atos públicos, porém elas chamam atenção quando focadas na contabilidade, que também sofre alterações constantemente em benefício da evolução.

No que tange o planejamento, as alterações foram essenciais, pois ele tornou-se algo primordial no setor público. O que antes era mero instrumento de orçamento hoje é a principal ferramenta para a tomada de decisão e o caminho para alcançar os objetivos desejados. Ressaltando que quando bem elaborado pode servir como base para a administração dos gestores, sendo considerado peça fundamental nesse quesito.

Na área pública quando consideramos planejar, pensamos logo em Plano Plurianual, e de forma hierarquizada, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual, instrumentos estes principais responsáveis pela gestão pública e cruciais no que diz respeito ao atendimento de metas. Os mesmos sofreram inúmeras mudanças ao longo desses anos que só aumentaram suas importâncias.

Na fundamentação teórica, com os estudos bibliográficos realizados, verificamos a importância da administração pública e seus instrumentos de planejamento e orçamento. Buscou-se trazer um apanhado geral do quesito conceito e legislação da administração pública – instrumentos de planejamento e orçamento público – e, a Lei de Responsabilidade Fiscal. Com o intuito de solucionar o problema auferido.

O Plano Plurianual, sendo o mais extenso, pois contém todos os programas de iniciativa do Poder Executivo para alcance das metas e objetivos estabelecidos durante a campanha do atual Chefe do Executivo, foi à base para o estudo de caso realizado neste trabalho. Mais especificamente o Plano Plurianual para o quadriênio 2014 – 2017 do município de Turvo.

A pesquisa foi realizada com base nos dados retirados da página do município em questão na *internet*, e como não foi possível obter maiores esclarecimentos na prefeitura local, foram os únicos fundamentos utilizados para resolver o problema exposto. Faltando assim algumas informações, não tão relevantes, mas que talvez tornasse mais fácil o entendimento.

O estudo tem como objetivo geral a conformidade da elaboração do PPA pelo município em concordância com a legislação, à resolução deste problema teve a Constituição Federal de 1988 como base para tais argumentos. À medida que os objetivos específicos foram sendo atingidos quais sejam, estabelecer a importância dos instrumentos de planejamento e orçamento no âmbito público, verificar com base na Constituição Federal de 1988 a conformidade na elaboração do Plano Plurianual de Avaliações e identificar se os procedimentos adotados para elaboração do Plano Plurianual para o quadriênio de 2014 - 2017 atendem a legislação vigente, chegamos a resolução tencionada.

Os 51 programas do quadriênio 2014-2017 possuem praticamente a mesma linha de elaboração. A Classificação, Objetivo e Justificativa, em todos os programas não estão de fato esclarecidos. Bem como a ação e a descrição da ação. Porém atendem a Constituição, em seu artigo 165. § 1.º que trata das regras básicas que conduzem à elaboração do PPA, auferindo que o mesmo deve conter basicamente as seguintes informações,

§1.º 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.

Como sugestão a este município, apesar de a legislação não apresentar um padrão de elaboração dos programas, o Poder Executivo precisa estar ciente de que, a Lei é a base, é o princípio de tudo, mas é necessário o entendimento por parte da população, pois como principais interessados, os munícipes precisam estar envolvidos desde o planejamento, execução e principalmente na fiscalização.

Em relação à legislação, o Plano Plurianual de Avaliações para o quadriênio 2014 – 2017 do município de Turvo atende a Lei pertinente. Desta forma conclui-se que o problema foi diagnosticado, exposto e solucionado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, Nilton de Aquino. **Contabilidade pública na gestão municipal: novos métodos após a LC nº 101/00 e as classificações contábeis advindas da SOF e STN.** São Paulo: Atlas, 2002.

_____. **Planejamento governamental para municípios: plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual.** São Paulo: Atlas, 2005.

ARAÚJO, Inaldo; ARRUDA, Daniel. **Contabilidade pública: da teoria à prática.** São Paulo: Saraiva, 2004.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF.

BIFF, Caroline Colonetti. **Orçamento Participativo: estudo das vantagens encontradas pela Administração de Içara para implantá-lo.** 2008. Trabalho de Conclusão de Curso – Universidade do Extremo Sul Catarinense – UNESC, Criciúma, 2008.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. **Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.** Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 27 de set. 2014.

BRASIL. Lei nº 4.320/64. **Lei que estatui normas de Direito Financeiro para elaboração e controle dos Orçamentos e Balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.** São Paulo: Atlas, 1985.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano de avaliação do PPA.** Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/>>. Acesso em: 29 de set. 2014.

CANUTO, Alexandre. **Planejamento Governamental.** Minas Gerais, 2010.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito Constitucional Didático.** Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

CAVALHEIRO, Jader Branco; FLORES, Paulo Cesar. **A organização do sistema de controle interno municipal.** 4. ed. Porto Alegre: Conselho Regional de Contabilidade do Rio Grande do Sul, 2007. Disponível em: <http://www.crcrs.org.br/arquivos/livros/livro_cont_int_mun.PDF>. Acesso em: 01 nov. 2014.

COTRIM, Gilberto. **Direito Fundamental: instituições de direito público e privado.** São Paulo: Saraiva, 2008.

DE PAULA, Ana Paula Paes. **Administração Pública Brasileira entre o Gerencialismo e a Gestão Social.** São Paulo, 2005.

DESCHAMPS, José Ademir. **Escola de Gestão Pública: planejamento eficiente**, 2005.

DE TONI. Jackson. **Reflexões sobre as possibilidades do planejamento no setor público: do orçamento participativo ao planejamento estratégico**. Ed. 23.p. 949-976. Porto Alegre: Ensaio FEE, 2002.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

FUHRER, Maximilianus Cláudio Américo; MILARÉ, Édis. **Manual de direito público e privado**. 17 ed. rev. e atual São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar Projetos de Pesquisa**. 3 ed. São Paulo. Atlas, 1996.

GLOCK, José Osvaldo; CRUZ, Flávio da. **Controle interno nos municípios**. São Paulo: Atlas, 2003.

IBGE. **Santa Catarina – Turvo**. Disponível em: <<http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=421880>>. Acesso em: 07out. 2014.

JUNG, Carlos Fernando. **Metodologia para pesquisa e desenvolvimento: aplicada as novas tecnologias, produtos e processos**. Rio de Janeiro: Axcel Books, 2004.

KOHAMA. Heilio. **Contabilidade Pública: teoria e prática**. São Paulo: Atlas, 1995.

_____. **Contabilidade pública: teoria e prática**. 8. ed. São Paulo: Ed. Atlas, 2001.

_____. **Contabilidade pública: teoria e prática**. 9. ed. São Paulo: Ed. Atlas, 2003

LIMA, Diana Vaz de; CASTRO, Róbson Gonçalves de. **Contabilidade pública: integrando União, Estados e Municípios**. São Paulo: Ed. Atlas, 2000.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

MEIRELLES. Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1984.

_____. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1998.

MELLO. Oswaldo Aranha Bandeira de. **Princípios gerais de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 1979.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 16 ed. Atlas. São Paulo, 2004.

MORESI, Eduardo. **Metodologia da Pesquisa:** Trabalho do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Gestão do Conhecimento e Tecnologia da Informação. Brasília, 2003.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo. **Gestão Pública:** tributação e orçamento; tópicos em contabilidade pública; gestão pública no Brasil; de JK a Lula; administração financeira e orçamentária; finanças públicas nos três níveis de governo. São Paulo: Saraiva. 2006.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de direito financeiro.** São Paulo: RT. 2 ed. 2006.

PEREIRA, José Matias. **Finanças públicas:** a política orçamentária no Brasil. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

_____. **Finanças Públicas:** A Política Orçamentária no Brasil. São Paulo: Atlas, 1999.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella de. **Direito Administrativo.** 22 ed. São Paulo: Ed Atlas, 2009.

SANTOS, Clezio Saldanha dos. **Introdução à gestão pública.** São Paulo: Saraiva 2006.

SITE DA PREFEITURA DE TURVO. **Município de Turvo.** Disponível em: <<http://www.turvo.sc.gov.br/>>. Acesso em: 11 set. 2014.

SLOMSKI, Valmor. Manual de contabilidade pública: um enfoque da contabilidade municipal. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

VAINER, Ari, ALBUQUERQUE, Josélia; GARSON, Sol. **Gestão Fiscal Responsável - Manual de elaboração:** o passo a passo da elaboração do PPA para municípios. 2 ed. BNDES, 2005.

YIN, Robert K. **Estudo de caso:** planejamento e métodos. 3 ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

ANEXO (S)

ANEXO A - LEI Nº 2.165/13, de 30 de julho de 2013.

DISPÕE SOBRE O PLANO PLURIANUAL DO MUNICÍPIO DE TURVO PARA O QUADRIÊNIO 2014/2017 E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

O Prefeito Municipal de Turvo, Estado de Santa Catarina. Faço saber a todos os habitantes deste Município, que a Câmara de Vereadores aprovou e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º. O Plano Plurianual da Administração Pública Municipal de Turvo para o quadriênio 2014/2017 contemplará as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada está expresso nas Planilhas Demonstrativas dos Programas e Consolidação da Programação Financeira em anexo a esta Lei.

§ 1º. Os objetivos e metas da administração para o quadriênio 2014/2017 serão financiados com os recursos previstos no Anexo das Receitas Planejadas desta Lei.

§ 2º. As metas da administração para o quadriênio 2014/2017, consolidadas por programas e por unidades administrativas, são aquelas constantes dos Anexos das Despesas Planejadas e das Planilhas de Identificação dos Projetos, Atividades e Operações Especiais desta Lei.

Art. 2º. As planilhas que compõem o Plano Plurianual, representadas nos Anexos referidos no Art. 1º desta lei, são estruturadas em programas, diagnósticos, diretrizes, objetivos, ações, produtos, unidades de medida, metas, valores e fontes de recursos.

Parágrafo único. Para fins desta lei, considera-se:

I – Programa, o instrumento de organização da ação governamental visando a concretização dos objetivos pretendidos;

II – Objetivos, os resultados que se pretende alcançar com a realização das ações governamentais;

III – Ações, o conjunto de procedimentos e trabalhos governamentais com vistas a execução do programa;

IV – Produto, os bens e serviços produzidos em cada ação governamental na execução do programa;

V – Metas, os objetivos quantitativos em termos de produtos e resultados a alcançar.

Art. 3º. As alterações na programação somente poderão ser promovidas mediante autorização legislativa.

Art. 4º. O Poder Executivo poderá aumentar ou diminuir as metas estabelecidas a fim de compatibilizar a despesa orçada com a receita estimada em cada exercício de forma a assegurar o equilíbrio das contas públicas.

Art. 5º. As Prioridades e Metas da Administração Municipal em cada exercício serão expressas na Lei de Diretrizes Orçamentárias e extraídas dos anexos desta lei.

Art. 6º. Nenhum investimento cuja execução ultrapasse a um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no Plano Plurianual, ou sem lei que autorize sua inclusão.

Art. 7º - Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Turvo (SC), 30 de julho de 2013.

RONALDO CARLESSI
Prefeito Municipal