

PLANO PLURIANUAL: UMA FERRAMENTA NA ESTRATÉGIA DE PLANEJAMENTO

Michele de Campos Maino¹; Deise Mari Pereira Silveira²; Camile Bilharva Lopes³, Jacqueline Valle de Bairros⁴, Ivana Costa Martins⁵, Dary Pretto Neto⁶

1 Universidade Federal de Pelotas – michele.ste@hotmail.com

2 Universidade Federal de Pelotas – deisi.silveira@yahoo.com.br

3 Universidade Federal de Pelotas – camileblopes@gmail.com

4 Universidade Federal de Pelotas – jakkebairros@hotmail.com

5 Universidade Federal de Pelotas – ivanamartins74@gmail.com

6 Universidade Federal de Pelotas – darypretto@gmail.com

1. INTRODUÇÃO

As alterações constitucionais, Lei de Responsabilidade Fiscal, legislação previdenciária e a Portaria de regulamentação dos Ministérios da União representam o marco para a mudança da Administração Pública, do conceito de gestão burocrática para a gerencial.

A função de planejar é um processo racional que visa definir objetivos e os meios para concretizá-los, ou seja, a formulação sistemática de um conjunto de decisões, devidamente integrado, que expressa os propósitos e condiciona os meios para atingi-los. O processo de programar é parte integrante da função administrativa ALBUQUERQUE, (2002).

No sentido de planejamento governamental, planejar é traçar plano de ação, visando promover o bem-estar da sociedade, levando em consideração os escassos recursos em face às necessidades crescente da população, ainda segundo LAFER (1970) é um modelo o planejamento teórico para ação, sendo a organização racional e sistemática a partir de hipóteses sobre a realidade. São três os instrumentos básicos do Planejamento Governamental ou Orçamentário.

Conforme explica DEBUS (2001, p. 124), [...] o Plano Plurianual PPA, destinados às ações de longo prazo, coincidindo com duração de um mandato do chefe do executivo; orçamento anual, para elencar os gastos de um exercício; a LDO-Lei de Diretrizes Orçamentárias, para servir de elo de ligação entre os dois instrumentos. A LRF procura aperfeiçoar a sistemática traçada pela norma constitucional, atribuída a novas e importantes funções aos dois últimos documentos.

De acordo com FORTES (2005), a estrutura orçamentária no Brasil é baseada em três instrumentos; Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), por força da Constituição Federal de 1988 e que valem para todas as esferas do governo da mesma forma.

Porém, não é suficiente a mudança na legislação se não existirem mudanças mais profundas. É necessária a inserção do planejamento como técnica de gestão e não apenas como um “mal necessário” previsto pela lei.

Nesse contexto, o plano plurianual surge como uma peça de comprometimento do governo com a sociedade e de fundamental importância para o estado gerencial, visto que privilegia o usuário-cidadão por intermédio do uso eficiente- por isso planejado- do aparelho estatal.

Assim, o trabalho tem por objetivo analisar a eficiência do PPA enquanto ferramenta de planejamento na busca de possibilitar o entendimento sobre o contexto em que o plano plurianual impacta o sistema orçamentário, servindo de ferramenta para a implantação e manutenção do planejamento governamental e a eficiência da gestão com foco em resultados para a sociedade. Desta forma, a questão norteadora é: o PPA pode ser utilizado como ferramenta de planejamento?

Nesse sentido, MOLINA (2005, p. 54) descreve algumas etapas que devem ser seguidas para efetuar um planejamento: inventário, diagnóstico, prognóstico e elaboração de planos, programas e projetos.

2. METODOLOGIA

De acordo com GIL (1999), o método científico é um conjunto de procedimentos técnicos e intelectuais utilizados para atingir o objetivo final, o conhecimento. Segundo DENCKER (1998) a adoção de uma metodologia se faz necessário para o desenvolvimento de uma pesquisa e este procedimento é entendido com uma preocupação instrumental que cuida dos procedimentos das ferramentas na busca pelo conhecimento.

Nesta perspectiva a presente pesquisa é caracterizada como bibliográfica, uma vez que fundamenta-se em autores que argumentam acerca da problemática em questão.

3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

O PPA deve ter o seu embrião no plano de governo do candidato eleito encaminhado ao Legislativo até 31 de agosto do primeiro ano de mandato de seu governante (presidente, governador ou prefeito) e serve para orientar na elaboração dos demais planos e programas de governo, sua vigência será de quatro anos, três anos de mandato do governo que o elaborou e um do próximo governante, visando aplicar o princípio da continuidade administrativa é um instrumento técnico, mas também político e estratégico. A resistência às mudanças no que diz respeito à elaboração do PPA tem sido muito forte. Surgem, por conta da resistência, interpretações que visam a “facilitar” a elaboração do PPA negando as mudanças voltadas para a melhora da gestão.

A etapa considerada mais importante é a execução orçamentária, pois constitui o conjunto de atividades destinadas a cumprir os programas estabelecidos para que os objetivos do plano de governo sejam alcançados. A execução do orçamento ocorre dentro do exercício financeiro, que coincide com o ano civil, período que se inicia em 1º de janeiro a 31 de dezembro, conforme dispõe o art. 34 da Lei 4.320/64.

Os planos plurianuais elaborados até então sequer ultrapassam o conceito de uma “cartilha de boas intenções”, sem dimensionamento estratégico. Até o PPA anterior 2010/2013, havia a necessidade de mensuração física, financeira e estratégica, no entanto, talvez pela ausência de uma política mais forte de orientação ou fiscalização pelos Tribunais de Contas

não foram estabelecidas nos PPAs em 2009 que, em sua maioria, foram cópias dos planos anteriores.

Os PPAs, em regra, refletem apenas os desejos dos gestores, porém nada tecnicamente estimável, constituindo-se em um documento formal (apenas para satisfazer à lei e não à sociedade). Planejamento elaborado dessa forma não contribui para o seu fim, qual seja, a satisfação das necessidades da coletividade.

Indubitavelmente, a nova sistemática de planejamento requer profissionalismo da administração, em especial na escolha de prioridades.

Após a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, onde um de seus pilares é o planejamento, não é mais possível que os municípios não possuam um setor, ou ao menos um profissional, dedicado às questões relativas ao planejamento municipal. Alguns municípios possuem até secretaria de planejamento, mas, na verdade, a secretaria trabalha apenas planejamento de obras públicas.

O planejamento é algo muito mais abrangente e vai desde o planejamento estratégico até o nível de desdobramento dos elementos de despesas. Planejamento é um processo e não um ato, por isso precisa de revisão e ajustes constantes. É necessário que seja levado a sério.

Com todas as dificuldades práticas que cercam a elaboração de um plano plurianual, envolvendo levantamento e informatização de dados, criação de programas, indicadores, quantificação física e financeira, lei de diretrizes e os orçamentos, cronograma de desembolso e programação financeira, impactos orçamentários e financeiros, com tudo isso necessariamente precisando ser revisto periodicamente, não é recomendável delegar as funções de planejamento a setores como a contabilidade, por exemplo. O PPA e seus desdobramentos exigem nova postura da Administração, muito mais especializada e técnica.

Assim, justifica-se a necessidade de o setor de planejamento ser integrado por técnicos com investidura através de provimentos em cargos e tecnicamente habilitados e capacitados.

4. CONCLUSÕES

Da forma como são realizados os orçamentos no país, dá a impressão de que a Constituição prevê o planejamento apenas como o cumprimento de uma formalidade e não como uma efetiva técnica de gestão. A tradição da Administração Pública brasileira vê o planejamento como um documento formal.

Nesse sentido o PPA se destaca como uma excelente ferramenta de gestão pública, uma vez que consta na Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) visa fundamentalmente a redução dos níveis de endividamento público, por meio da obtenção de resultados positivos entre receitas e despesas. Uma das exigências da LRF é maior efetividade da programação financeira e, conseqüentemente, maior responsabilidade na execução da despesa pública. O Orçamento Público é uma estimativa de quanto o governo espera arrecadar e das despesas que pretende realizar, pode-se afirmar que o Orçamento é a busca constante pelo equilíbrio entre receita e despesa.

O Plano Plurianual deve ser utilizado como ferramenta de planejamento estratégico, tendo em vista que possui, em sua construção,

indicadores e referências, que se acompanhadas e fiscalizadas, serão fundamentais na gestão eficaz na qual um de seus pilares seja o planejamento.

Importante destacar que é justamente no planejamento que começa a gestão por resultados. Assim, é através do plano plurianual que devem ser incluídos os planos estratégicos da administração.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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

DENCKER, Ada de Freitas Maneti. **Pesquisa em turismo**: planejamento, métodos e técnicas. 9ª ed. São Paulo: Futura, 1998.

FLORES, Paulo César. **O PLANO PLURIANUAL 2014/2017. Disponível em <<http://www.igam.com.br>>**Acesso em 25 de julho de 2013 às 22h35min.

FORTES, João. **Contabilidade Pública; Teoria e Prática**. 9ª Ed. Brasília: Franco e Fortes, 2005.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 1999

LIMA. Erinalda de Sousa; ALMEIDA. Ana Claudia Duarte de; RIBEIRO. Daniel Barroso de Carvalho; NASCIMENTO. Alex Bruno F. M. do **ANÁLISE DO ORÇAMENTO MUNICIPAL: EQUILÍBRIO ENTRE DESPESA E RECEITAS DA PREFEITURA DE TERESINA NOS ANOS DE 2004 A 2008 - XVI SEMINÁRIO DE PESQUISA DO CCSA**.

MOLINA, Sergio. **Turismo**: metodologia e planejamento. Bauru: EDUSC, 2005.