

**FUNDAÇÃO INSTITUTO CAPIXABA DE PESQUISAS EM  
CONTABILIDADE, ECONOMIA E FINANÇAS – FUCAPE**

**DANIEL DE JESUS PEREIRA**

**PLANOS PLURIANUAIS E SUA ESTRUTURA:** um estudo das capitais  
brasileiras e os requisitos identificados em sua base estratégica e  
programática

**VITÓRIA  
2017**

**DANIEL DE JESUS PEREIRA**

**PLANOS PLURIANUAIS E SUA ESTRUTURA:** um estudo das capitais  
brasileiras e os requisitos identificados em sua base estratégica e  
programática

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Ciências Contábeis, Fundação Instituto Capixaba de Pesquisas em Contabilidade, Economia e Finanças (FUCAPE), como requisito parcial para a obtenção do Título de Mestre em Ciências Contábeis – Nível Profissionalizante.

Orientador: Prof. Me. João Eudes Bezerra Filho

**VITÓRIA**

**2017**

## **DANIEL DE JESUS PEREIRA**

### **PLANOS PLURIANUAIS E SUA ESTRUTURA: um estudo das capitais brasileiras e os requisitos identificados em sua base estratégica e programática**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Ciências Contábeis, Fundação Instituto Capixaba de Pesquisas em Contabilidade, Economia e Finanças (FUCAPE), como requisito parcial para a obtenção do Título de Mestre em Ciências Contábeis – Nível Profissionalizante.

Aprovada em 31 de março de 2017.

#### **COMISSÃO EXAMINADORA**

---

**Prof. Me JOÃO EUDES BEZERRA FILHO**

Fundação Instituto Capixaba de Pesquisas em Contabilidade, Economia e Finanças  
(FUCAPE)  
**Orientador**

---

**Prof. Dr<sup>a</sup>. ARILDA TEIXEIRA**

Fundação Instituto Capixaba de Pesquisas em Contabilidade, Economia e Finanças  
(FUCAPE)

---

**Prof. Dr. VALCEMIRO NOSSA**

Fundação Instituto Capixaba de Pesquisas em Contabilidade, Economia e Finanças  
(FUCAPE)

Dedico este trabalho à Deus, aos meus primeiros mestres, meus pais, e de modo especial a cada professor que tive na vida e cada aluno que passou pela minha vida.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus e à Virgem Maria, em primeiro lugar, por prover no plano espiritual todo o necessário à concretização deste sonho. Aos meus pais, irmãs (Ana Paula e Daniela), sobrinhos (Marlon e Davi), e todos os amigos pela paciência e apoio nessa etapa de minha vida, de forma especial Ana Lésia, Flavia Carvalho, Hadson Bertoldo e Lutiano Castro, eles representam todos os demais que participaram enviando boas energias à essa etapa de minha vida.

Agradeço, de forma mais que especial, ao meu orientador, o Professor Msc. João Eudes Bezerra Filho, que não poupou esforços para me orientar, quer fosse por e-mail, whatsapp ou telefone, visto a dificuldade da orientação presencial. Ele é o responsável por motivar-me do início ao final dessa pesquisa. Aos Professores Doutores Arilda Teixeira e Felipe Ramos pelas contribuições na qualificação, foram extremamente úteis cada palavra direcionada na melhoria do texto. A toda Fucape em sua estrutura de atendimento.

Aos meus colegas de turma de mestrado pelas alegrias em cada encontro e pelo apoio constante, de uma forma especial à turma do IBIS Budget (Naty, Nanda, Joy, Edu e Clau). Aos meus companheiros de estrada, choros e risos, Leandro e Luciana.

Agradeço, ainda, a Fundação Municipal de Tecnologia da Informação, Telecomunicação e Cultura Egberto Costa (FUNTITEC) pelo apoio e incentivo, de modo especial ao seu Presidente o Sr. Antônio Carlos Daltro Coelho, pessoa responsável por me incentivar a nunca desistir desse projeto. Agradeço, de forma carinhosa aos meus eternos mestres e amigos de labuta Tânia Bomfim, Iracema Neves, Kelly Cristina, Luiz Ivan Santos Silva, Carlos Brito e Marcly Amorim.

Agradeço à Universidade do Estado da Bahia, Campus XIX (Camaçari) pela paciência nessa etapa de minha vida, bem como à Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS) e a Faculdade Anísio Teixeira (FAT) pelas ausências justificadas nesse pleito. Sonhava agradecer ao amor de minha vida, meu companheiro, não aconteceu no fechamento desse mestrado, sei que está sendo preparado de modo especial para constar nessa parte da minha futura tese.

*Quem quer colher rosa deve suportar os seus espinhos.*

(Provérbio Chinês)

## RESUMO

O objetivo principal desta pesquisa é apresentar uma métrica de estrutura mínima de PPA, a partir das referências literárias e dos normativos potenciais no Brasil. Quanto à metodologia, trata-se de uma pesquisa exploratória de caráter descritivo, realizada através da análise de conteúdo, utilizando como método de pesquisa a abordagem quali-quantitativa. A coleta de dados das informações contidas nos PPA's foi realizada através de um *check-list* aplicado com base numa escala de *Likert* de 05 (cinco) pontos. Disto, culminou em um índice de atendimento do PPA das capitais aos requisitos elencados. A amostra está composta pelas capitais brasileiras e os resultados apontaram que o PPA deve ser estruturado em duas bases, a Estratégica e a Programática, sendo que 10 (dez) requisitos devem ser observados na primeira base e 20 (vinte) para a segunda. Das análises, resultaram como capital referência para o Ciclo I (2010-2013) a capital São Paulo (SP) e para o Ciclo II (2014-2017), Belo Horizonte (MG). O estudo foi pautado na elaboração e análise de um PPA realista e deixa como contribuição efetiva a reunião de elementos essenciais, levantados na literatura e documentos, de boas práticas de planejamento governamental, estes poderão ser tomados como base para o planejamento estratégico dos municípios brasileiros.

**Palavras-chave:** Gestão pública. Plano Plurianual. Capitais dos Estados brasileiro. Orçamento público.

## ABSTRACT

The main objective of this research is to present a metric of minimal structure of PPA, from the literary references and the potential normatives in Brazil. Regarding the methodology, this is an exploratory research, with descriptive nature, performed through content analysis using as research method the quali-quantitative approach. The data gathering of the information contained in the PPAs was made through a checklist applied based on a Likert scale of 05 (five) points. Thereof, culminated in an index of service of PPA of the capitals regarding the requirements mentioned before. The sample is composed by Brazilian capitals, and the results showed that the PPA must be structured in two bases, the Strategic base and the Programmatic base; 10 (ten) requirements must be observed in the first base and 20 (twenty) must be observed in the second one. As a result from the analysis arises as the referral capital for Cycle I (2010-2013) the capital São Paulo (SP) and for Cycle II (2014-2017) Belo Horizonte (MG). This study was based on the preparation and on the analysis of a realistic PPA, and leaves as an effective contribution the gathering of essential elements taken from literature and documents, and the gathering of good practices of governmental planning.

**Keywords:** Public Management. Pluriannual Plan. Brazilian State Capitals. Public Budget.

## LISTA DE SIGLAS

BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IE<sub>PPA</sub> – Índice de Atendimento do PPA à Base Estratégica

IP<sub>PPA</sub> – Índice de Atendimento do PPA à Base Programática

IT<sub>PPA</sub> – Índice Total de Atendimento aos Requisitos do PPA

LAI – Lei de Acesso a Informação

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei de Orçamento Anual

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

PL – Projeto de Lei

PO<sub>BE</sub> – Pontuação Obtida na Base Estratégica

PO<sub>BP</sub> – Pontuação Obtida na Base Programática

PPA – Plano Plurianual

PPP – Plano Plurianual Participativo

## LISTA DE FIGURAS

|   |    |
|---|----|
| Figura 1: Média das Regiões no IE – PPA (Ciclo I – 2010-2013).....  | 48 |
| Figura 2: Média das Regiões no IE – PPA (Ciclo II – 2014-2017)..... | 50 |
| Figura 3: Média das Regiões no IP – PPA (Ciclo I – 2010-2013).....  | 52 |
| Figura 4: Média das Regiões no IP – PPA (Ciclo II – 2014-2017)..... | 54 |
| Figura 5: Passos para elaboração do PPA .....                       | 62 |

## LISTA DE QUADROS

|   |    |
|---|----|
| Quadro 1: Quadro 1: Itens destacados nas principais fontes referenciais da pesquisa ..... | 24 |
| Quadro 2: Pontuação – Escala de Likert.....   | 42 |
| Quadro 3: Requisitos da base estratégica .....  | 43 |
| Quadro 4: Requisitos da base programática .....   | 44 |
| Quadro 5: Pontuação total e índice total .....  | 45 |
| Quadro 6: Demonstrativo 1 - Proposta do programa.....                                     | 63 |
| Quadro 7: Demonstrativo 2 - Índices, fontes de informações e expectativas .....           | 64 |
| Quadro 8: Demonstrativo 3 - Fontes de financiamentos e parceiros.....                     | 64 |
| Quadro 9: Demonstrativo 4 - Distribuição regionalizado do programa .....                  | 64 |

## LISTA DE TABELAS

|  |    |
|--|----|
| Tabela 1: Ranking das capitais e índices de atendimento ao PPA em sua base estratégica.....                                      | 47 |
| Tabela 2: Ranking das capitais e índices de atendimento ao PPA em sua base estratégica.....                                      | 49 |
| Tabela 3: Ranking das capitais e índices de atendimento ao PPA em sua base programática .....                                    | 51 |
| Tabela 4: Ranking das capitais e índices de atendimento ao PPA em sua base programática .....                                    | 53 |
| Tabela 5: Ranking das capitais e índices de atendimento total ao requisitos do PPA – ciclo I .....                               | 55 |
| Tabela 6: Ranking das regiões do Brasil e índices total de atendimento ao requisitos do PPA (média) – ciclo I (2010-2013) .....  | 56 |
| Tabela 7: Ranking das capitais e índices total de atendimento ao requisitos do PPA – ciclo II .....                              | 57 |
| Tabela 8: Ranking das regiões do Brasil e índices total de atendimento ao requisitos do PPA (média) – ciclo II (2014-2017) ..... | 57 |
| Tabela 9: Ranking dos requisitos mais atendidos nos PPA's das capitais brasileiras na base estratégica .....                     | 58 |
| Tabela 10: Ranking dos requisitos mais atendidos nos PPA's das capitais brasileiras na base estratégica .....                    | 60 |

## SUMÁRIO

|   |    |
|---|----|
| <b>1 INTRODUÇÃO</b> .....   | 13 |
| 1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DA PESQUISA.....   | 13 |
| 1.2 QUESTÃO DE PESQUISA.....  | 15 |
| 1.3 OBJETIVO DA PESQUISA .....  | 15 |
| <b>1.3.1 Objetivo Geral</b> .....   | 15 |
| <b>1.3.2 Objetivos Específicos</b> .....  | 16 |
| 1.4 JUSTIFICATIVA .....   | 16 |
| <b>1.4.1 Limitações da Pesquisa</b> .....   | 17 |
| <b>1.5 Estrutura da Pesquisa</b> .....  | 18 |
| <b>2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA</b> .....  | 19 |
| 2.1 PROCESSO ORÇAMENTÁRIO NO BRASIL E O PLANO PLURIANUAL .....                        | 19 |
| <b>2.1.1 O Plano Plurianual e sua regulamentação</b> .....                            | 20 |
| <b>3 ESTRUTURA PROPOSTA DO PLANO PLURIANUAL</b> .....                                 | 23 |
| 3.1 REQUISITOS DA BASE ESTRUTURANTE DE ESTRATÉGIA DO PLANO<br>PLURIANUAL.....         | 25 |
| 3.2 REQUISITOS DA BASE DE ELABORAÇÃO DOS PROGRAMAS DO PLANO<br>PLURIANUAL.....        | 32 |
| <b>4 METODOLOGIA DA PESQUISA</b> .....  | 40 |
| 4.1 TIPOLOGIA DA PESQUISA.....  | 40 |
| 4.2 FASES DA PESQUISA .....   | 40 |
| 4.3 AMOSTRA E INSTRUMENTOS DE PESQUISA .....  | 41 |
| 4.4 ÍNDICE DE ATENDIMENTO DO PPA À BASE ESTRATÉGICA (IE-PPA).....                     | 42 |
| 4.5 ÍNDICE DE ATENDIMENTO DO PPA À BASE PROGRAMÁTICA (IP-PPA).....                    | 43 |
| 4.6 ÍNDICE TOTAL DE ATENDIMENTO AOS REQUISITOS DO PPA (IT-PPA).....                   | 45 |
| <b>5 APLICAÇÃO DOS INDICADORES NO PPA DAS CAPITAIS</b> .....                          | 46 |
| 5.1 ANÁLISES DOS REQUISITOS RELATIVOS À BASE ESTRATÉGICA (IE-PPA)<br>.....            | 46 |
| 5.2 ANÁLISE DOS REQUISITOS RELATIVOS À BASE PROGRAMÁTICA (IP-PPA)<br>.....            | 50 |
| 5.3 POSIÇÃO DAS CAPITAIS EM RELAÇÃO A BASE TOTAL DO PLANO<br>PLURIANUAL (IT-PPA)..... | 54 |

|  |           |
|--|-----------|
| 5.4 ANÁLISE DOS REQUISITOS MAIS IDENTIFICADOS NOS PPA's.....   | 58        |
| 5.4.1 Base Estratégica .....   | 58        |
| 5.4.2 Base Programática .....  | 60        |
| <b>6 PROPOSTA ESQUEMÁTICA DOS REQUISITOS MÍNIMOS A OBSERVAR NA<br/>ELABORAÇÃO DO PPA EM UM MUNICÍPIO .....</b> | <b>62</b> |
| <b>7 CONSIDERAÇÕES DO TRABALHO .....</b>   | <b>65</b> |
| <b>REFERÊNCIAS.....</b>  | <b>68</b> |
| <b>APÊNDICE A – CHECK-LIST PARA ANÁLISE DOS PLANOS PLURIANUAIS .....</b>                                       | <b>72</b> |
| <b>ANEXO A – MODELO DE LEI DO PPA .....</b>  | <b>74</b> |

# Capítulo 1

## 1 INTRODUÇÃO

### 1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DA PESQUISA

Em tempos de conflitos no cenário político do Brasil, faz-se necessário a elaboração de estudos que identifiquem, analisem e delineiem as práticas de planejamento público no país de modo a contribuir para a otimização da gestão dos recursos escassos necessários à execução das políticas públicas demandadas pela sociedade. Nessa perspectiva, consta na Constituição Federal de 1988 (art. 165, §1º) o denominado Ciclo Orçamentário, composto pelo Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei de Orçamento Anual (LOA), sendo o Poder Executivo responsável pela sua elaboração nas esferas da União, dos Estados e dos Municípios, cuja eficácia se dá com a aprovação dos respectivos parlamentos.

Para Rezende e Cunha (2013), Santos e Santos (2014) o processo de formulação do orçamento público no Brasil não tem cumprido sua função principal que é a de servir como instrumento de controle da sociedade sobre os gastos públicos.

Para Nascimento e Debus (2002) o Plano Plurianual (PPA) é o documento da mais alta hierarquia no sistema de planejamento de qualquer ente público, assim, todos os demais planos (LDO e LOA) deverão subordinar-se às suas diretrizes, objetivos e metas. O legislador constituinte o criou para ser um instrumento de planejamento e gestão estratégica, porém, a estrutura comumente empregada, principalmente, pelos municípios, e as opções metodológicas adotadas o tem afastado deste propósito (PAULO, 2010).

O PPA é comumente definido como sendo um documento extenso, burocrático e que enfrenta resistência para sua incorporação como instrumento de efetivo planejamento (PAULO, 2010). Para Varela e Martins (2005) o PPA representa um plano operacional de médio prazo, de utilidade para a gestão dos entes federativos, e é a partir dele que estão definidas as metas e prioridades da administração pública por regiões, bem como os programas que viabilizarão as diretrizes estratégicas.

De acordo com Bezerra Filho (2013, p. 27), corroborando o que prevê a Constituição Federal (art. 165, §9<sup>a</sup>), não existe regulamentação dos padrões mínimos que devem conter um PPA, porém, a boa técnica de planejamento orçamentário deve apresentar variáveis como identificação dos problemas, estabelecimento das diretrizes e objetivos, os programas, bem como suas ações e produtos gerados, além das metas físicas e estimativas de custos.

O Projeto de Lei (PL) nº 229 de 2009, denominado previamente de “Lei de Qualidade Fiscal”, trouxe em seu escopo requisitos para a construção de um PPA no âmbito de todos os entes públicos. Foi aprovado no âmbito do Senado Federal Brasileiro no dia 21 de junho de 2016 e seguiu para a Câmara dos Deputados Federais onde se encontra até a presente data (BRASIL, 2009).

Vale ressaltar que o manual de elaboração dos Planos Plurianuais para os Municípios, de autoria do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) (VAINER; ALBUQUERQUE; GARSON, 2005), busca unificar e direcionar os municípios brasileiros com a apresentação dos elementos (requisitos) indispensáveis que devem constar nos seus Planos Plurianuais (VAINER; ALBUQUERQUE; GARSON, 2005).

## 1.2 QUESTÃO DE PESQUISA

Para Azevedo e Aquino (2016), em seu estudo sobre o planejamento municipal e o ciclo orçamentário, existe uma barreira muito grande para que os municípios brasileiros consigam implementar o modelo eficiente de planejamento criado pela Constituição Federal de 1988, principalmente, pela inexistência de uma Lei Complementar que regule o Plano Plurianual. Nesse cenário e diante das lacunas legais existentes, a presente pesquisa se propõe a responder as seguintes questões-problema:

- a) Qual a estrutura padrão de um PPA, consoante os requisitos mínimos levantados na literatura existente e sistema normativo vigente no Brasil?  
E;
- b) A partir da estrutura apontada no item anterior, qual o nível (posição) de convergência de boas práticas na estruturação de Planos Plurianuais, legalmente aprovados para as capitais dos Estados brasileiros, nos períodos de 2010 a 2013 e 2014 a 2017?

## 1.3 OBJETIVO DA PESQUISA

### 1.3.1 Objetivo Geral

Estabelecidas as questões-problema, a presente pesquisa tem por objetivo central apresentar uma métrica de estrutura mínima de PPA, a partir das referências literárias de boas práticas existentes, e normativos vigentes e/ou potenciais no País e, em seguida, analisar o nível de convergência das capitais brasileiras à citada estrutura nos ciclos orçamentários de 2010 a 2013 (Ciclo I) e 2014 a 2017 (Ciclo II).

### 1.3.2 Objetivos Específicos

Para atender ao objetivo central da pesquisa são necessários percorrer os seguintes caminhos:

- a) Levantar os principais requisitos abordados de estrutura de PPA's, consoantes à literatura existente no Projeto de Lei nº 229 de 2009 e no manual de elaboração dos Planos Plurianuais para os municípios (VAINER; ALBUQUERQUE; GARSON, 2005);
- b) Apresentar uma estrutura mínima e padrão de representação de um PPA, consoante os requisitos mínimos levantados no objetivo "a";
- c) Identificar os requisitos da base estratégica e programática predominantes nos PPA's aprovados para capitais dos Estados brasileiros nos períodos de 2010 a 2013 (Ciclo I) e 2014 a 2017 (Ciclo II);
- d) Montar um ranking dos PPA's das capitais no total de seus requisitos e bases convergidas com a estrutura sugerida.

### 1.4 JUSTIFICATIVA

No rol de normas oriundas do Direito Financeiro não existem leis complementares que direcionem e dimensionem a criação, implementação e acompanhamento do Plano Plurianual no Brasil. Para Giacomoni (2004), o principal motivo para não encaminhamento dos projetos de lei e sugestões normativas sobre a criação do Plano Plurianual é a falta de mobilização dos segmentos técnicos profissionais de todos os entes da Federação interessados na atualização e no aperfeiçoamento da legislação sobre a gestão pública.

A presente pesquisa se justifica por apresentar em uma estrutura mínima a conjugação de requisitos nos Planos Plurianuais diante das proposituras existentes no Projeto de Lei nº 229 de 2009, no manual para elaboração dos Planos Plurianuais dos Municípios (VAINER; ALBUQUERQUE; GARSON, 2005), acrescidos da literatura de Bezerra Filho (2013) e outros autores e pesquisadores. A pesquisa se propõe a discutir um ponto de partida para a avaliação do PPA quando da sua elaboração/construção, este como ato legal e de agrupamento das estratégias e programas do governo municipal, com foco nas capitais brasileiras.

Espera-se, com os resultados da pesquisa, despertar profissionais, pesquisadores, agentes políticos e legisladores da área pública sobre a necessidade de empreender esforços no sentido de que o PPA não seja tratado apenas como peça obrigatória, mas sim como uma ferramenta de planejamento estratégico, alinhada com a ciência administrativa e com grande potencial de contribuição à eficiência, eficácia e efetividade na gestão e execução das ações governamentais.

#### **1.4.1 Limitações da Pesquisa**

Mister também esclarecer que, em virtude do Plano Plurianual emanar da Lei Maior do Estado Brasileiro, as características específicas de ordem legal devem ser observadas. Esse fator deve ser levado em consideração quando da análise paralela com as peças orçamentárias e estratégicas de outros países, foco que não se propõe nessa pesquisa. Também, não faz parte do escopo do trabalho, estudar a execução do PPA e sua vinculação à LDO e LOA, o que pode ser motivação para estudos futuros.

## 1.5 ESTRUTURA DA PESQUISA

Quanto à estrutura dessa dissertação, além deste primeiro capítulo, que apresenta a estrutura básica da pesquisa, o trabalho conta ainda com o segundo capítulo, que trata do arcabouço da fundamentação teórica; seguido do terceiro capítulo, com os requisitos identificados nas fontes consultadas para a elaboração do Plano Plurianual. No quarto capítulo, a pesquisa apresenta a metodologia aplicada no estudo, o quinto capítulo trás as análises e rankings das capitais em relação aos atendimentos aos requisitos previamente discutidos e, por fim, o sexto capítulo apresenta uma proposta de estrutura mínima com os requisitos observáveis no momento da elaboração de um PPA. Por fim, identificam-se na pesquisa as considerações do trabalho, as referências utilizadas, bem como os anexos e apêndices.

## Capítulo 2

### 2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

#### 2.1 PROCESSO ORÇAMENTÁRIO NO BRASIL E O PLANO PLURIANUAL

Quando a Constituição Federal de 1988 instituiu os municípios como membros da Federação, consolidou o que há de mais inovador em estrutura de federação no mundo e, neste cenário de inovação, se insere, também, o processo orçamentário e as três peças orçamentárias obrigatórias: PPA, LDO e LOA (MELLO, 2012).

Em relação ao planejamento público no Brasil Giacomoni (2004), Arantes (2010), Azevedo e Aquino (2016), são unânimes em apontar que o país é inovador e indicam que desde a Lei Federal 4320/64 até a Constituição de 1988 o Brasil obteve ganhos na formulação de seu processo orçamentário. Para os autores o país ficou mais fortalecido ainda com a vigência da Lei Complementar 101/2000, como denominada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

No trabalho de Arbúcio (2007), o autor discute que o processo orçamentário brasileiro também pode ser caracterizado pela enorme liberdade do Poder Executivo em executar os gastos, com autonomia em relação ao que fora decidido no Legislativo, o orçamento aprovado torna-se autorizativo, e não impositivo.

Para Azevedo e Aquino (2016), em virtude da falta de regulamentação legal, modelos e compreensão dos conceitos sobre o processo orçamentário, os municípios brasileiros não adotaram inicialmente os instrumentos de planejamento da forma que deveriam (AZEVEDO; AQUINO, 2016). Com a LRF surgem definições de exigências necessárias para a elaboração do PPA e da LDO o que aumenta, ainda mais, a

necessidade de aperfeiçoamento das metodologias de elaboração do plano estratégico (PPA) que norteia as demais peças.

As pesquisas de Costa (2008); Linhares, Pena e Borges (2013); Santos, Santos e Gomes (2015); Mello (2012); Söthe, Söthe e Gubiani (2012) apontam os benefícios da Lei de Responsabilidade Fiscal em relação à diminuição das distorções existentes desde a elaboração orçamentária até sua execução. Assim, os dispositivos legais emanados da LRF passam a obrigar todos os municípios a elaborar também o seu PPA, a exemplo do que já faziam a União, os Estados e os grandes municípios.

Sobre isto, Procopiuck et al. (2007), apontaram que o Plano Plurianual, como ciclo de múltiplos anos, exige o desenvolvimento de um consistente e disciplinado processo que assegure a sua ligação com todos os orçamentos que serão processados durante o período de sua vigência.

### **2.1.1 O Plano Plurianual e sua regulamentação**

A Constituição de 1988 é clara em determinar de quem é a responsabilidade de criar tal peça, porém, deixa a cargo da Lei Complementar tratar dos aspectos de elaboração e organização dos Planos Plurianuais. Os elementos expostos na Carta Magna sobre o que deve conter o PPA podem ser verificado no § 1º do artigo 165 e são eles “as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada” (BRASIL, 2008).

Trata, ainda, a Constituição, que os mesmos devem ser realizados de forma regionalizada. Cabe ressaltar, que muitos legisladores municipais repetem a estrutura textual da União, obrigando a criação de regionalizações municipais voltadas para o

planejamento, visando o cumprimento daquilo que rege as leis orgânicas (BRASIL, 2008; REZENDE; GUAGLIARDI, 2008; GIACOMONI, 2012).

No ano de 2001, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico Social (BNDES) publicou a primeira edição do manual de elaboração dos Planos Plurianuais para os municípios, reeditado no ano de 2005. O manual nasceu com vistas a atender o artigo 64 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101 de 2000), onde a União prestaria assistência técnica de cooperação financeira aos Municípios para a modernização das respectivas administrações tributária, financeira, patrimonial e previdenciária. Tal assistência consistiria em desenvolvimento de recursos humanos e transferência de tecnologia (VAINER; ALBUQUERQUE; GARSON, 2005).

Assim, o manual do BNDES (VAINER; ALBUQUERQUE; GARSON, 2005) reúne sugestões de requisitos a serem observados no momento da elaboração do Plano Plurianual, tendo sido publicado concomitante à vigência da LRF e apresenta como fundamento de sua elaboração a ideia de que o PPA é a base das demais peças orçamentárias e que os municípios apresentam experiência incipiente para sua criação. Configurar suas estratégias no longo prazo faz parte das estratégias da União em auxiliar os municípios na engrenagem conjunta das estratégias globais do governo (VAINER; ALBUQUERQUE; GARSON, 2005).

Mais recentemente, apresenta-se como novidade o Projeto de Lei nº 229 de 2009, denominado “Lei de Qualidade Fiscal”, proposto pelo Senador Tarso Jereissati, aprovado pelo Senado Federal e, até a presente data, em tramitação na Câmara dos Deputados traz como proposta o estabelecimento de normas gerais sobre plano, orçamento, controle e contabilidade pública.

O referido projeto trata, principalmente, da responsabilidade no processo orçamentário, na gestão financeira e patrimonial, além de alterar dispositivos da Lei

Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a fim de fortalecer a gestão fiscal responsável. O PL nº 229 define o que são os objetivos e metas a serem especificados no PPA, expõe textualmente a inclusão da terminologia de custos como parâmetros de medidas e desempenho para a Administração Pública (PL nº 229 de 2009, art. 11, § 2º) (BRASIL, 2009).

A conversão em Lei Complementar, deste Projeto de Lei, obrigará os entes federativos atenderem um padrão mínimo de elementos necessários a construção de um Plano Plurianual como peça orçamentária de planejamento estratégico.

O estabelecimento de requisitos mínimos à estrutura do PPA, nesta fase de tramitação do PL nº 229, permite retomar a discussão teórica já tratada desde a edição do manual de elaboração dos PPA para os municípios (VAINER; ALBUQUERQUE; GARSON, 2005) e desenhar uma modelagem para a construção da peça orçamentária por parte dos municípios. O trabalho sai na frente em contribuir com o que já é inquietação e está prestes a tornar-se realidade com a vindoura lei de estabelecimento de requisitos indispensáveis à elaboração dos Planos Plurianuais.

## Capítulo 3

### 3 ESTRUTURA PROPOSTA DO PLANO PLURIANUAL

Após análise do Projeto de Lei nº 229 de 2009 e do manual de elaboração dos Planos Plurianuais para os Municípios (VAINER; ALBUQUERQUE; GARSON, 2005), foi possível correlacionar com os trabalhos teóricos publicados, de modo especial, o de Bezerra Filho (2013), os requisitos mínimos que devem constar nos Planos Plurianuais dos municípios.

Neste ponto, a descrição contará com o detalhamento e fundamentação de 30 (trinta) requisitos, mínimos, que foram identificados e que devem constar nos Planos Plurianuais dos municípios, visando contribuir com a eficiência, eficácia e efetividades das políticas públicas comprometidas com a população local.

Assim, a presente pesquisa parte do princípio de que a observação de cada um dos requisitos apresentados a seguir deve ocorrer, por parte dos gestores, no momento da elaboração dos PPA's dos seus municípios e constar na publicação da peça orçamentária. A apresentação define-se em duas bases estruturantes, são elas, a Base Estratégica e a Base dos Programas (VAINER; ALBUQUERQUE; GARSON, 2005). Um Plano Plurianual apresenta-se dentro de uma estrutura padrão mínima e deve considerar os aspectos de atendimento social que o acolhe.

O Quadro 1 apresenta os principais requisitos levantados nas fontes referenciais desta pesquisa. Cabe reforçar que o Plano Plurianual deve ser constituído na sua Base Estratégica, apresentando-se de forma dissertativa e em sua Base Programática, com os denominados programas e suas respectivas ações, estes

podem vir dentro de quadros, tabelas e/ou outras formas que o gestor considere pertinente para a sua compreensão.

|                          | <b>Principais Fontes de Consulta</b>   |   |  |
|--------------------------|--|---|--|
|                          | <b>Manual de elaboração dos PPA's para os municípios (VAINER; ALBUQUERQUE; GARSON, 2005)</b>   | <b>Projeto de Lei nº 229 de 2009</b>  | <b>Bezerra Filho (2013);</b>   |
| <b>Base Estratégica</b>  | <p>Avaliação situacional do município;</p> <p>Participação popular;</p> <p>Definição dos objetivos;</p> <p>Definição de recursos disponíveis por órgãos/entidades.</p>   | <p>Exposição das diretrizes para o período do plano, associada ao diagnóstico global da situação;</p> <p>Demonstrativo, por região, explicitando para cada programa os critérios que nortearão a aplicação geográfica dos recursos;</p> <p>Demonstração de como os objetivos se coadunam com os princípios fundamentais de gestão responsável do orçamento e fiscal;</p> <p>Objetivos: os resultados que se pretende alcançar com a realização dos programas.</p> | <p>Identificação dos problemas (causa/efeito) estabelecer as diretrizes estabelecer os objetivos.</p>  |
| <b>Base Programática</b> | <p>Levantamento das ações por órgãos (novas e em andamento);</p> <p>Definição dos programas por órgãos/entidades;</p> <p>Unidades responsáveis pelos programas;</p> <p>Consolidação dos programas na peça final.</p> | <p>Demonstrativo por programa, com seus descritores, objetivos e metas;</p> <p>Metas: a quantificação física dos programas, expressas pela produção de bens e serviços.</p>   | <p>Levantar os programas; apresentar as ações;</p> <p>Apresentar os produtos gerados</p> <p>apresentar as metas físicas</p> <p>expor as estimativas de custos.</p> |

Quadro 1: Itens destacados nas principais fontes referenciais da pesquisa  
 Fonte: Elaborado pelo autor.

### 3.1 REQUISITOS DA BASE ESTRUTURANTE DE ESTRATÉGIA DO PLANO PLURIANUAL

Na Base Estratégica, o PPA deve apresentar os seguintes requisitos, conforme o manual elaborado pelo BNDES (BNDES, 2005; VAINER; ALBUQUERQUE; GARSON, 2005), o PL nº 229 de 2009 e a literatura consultada:

#### **Requisito 1 – Alinhamento do PPA ao Plano Diretor (Estatuto das Cidades, 2002) ou Documento de Estratégia Municipal Equivalente.**

O Plano Plurianual deve informar o alinhamento ao Plano Estratégico Municipal ou documento equitativo, apresentar o município na sua situação real ou o que se espera no final do período de gestão. Deve constar de modo claro o “problema central identificado” no município. Destaca-se neste ponto as políticas públicas prioritárias (VAINER; ALBUQUERQUE; GARSON, 2005).

#### **Requisito 2 - Apresentação do Processo de Avaliação e Retroalimentação do Plano Plurianual com as diretrizes estabelecidas.**

O PPA deve deixar claro de que forma as diretrizes estabelecidas na peça orçamentária serão avaliadas e como ocorrerão as prováveis alterações no curso de sua execução. Deve prever qual órgão irá monitorar o processo de avaliação, os mecanismos para sua reavaliação e de realinhamento.

O estudo de Calmon e Gusso (2002) sobre o processo de avaliação do PPA da União apresenta três etapas para avaliação do PPA, são elas: i) avaliar o desempenho de cada um dos programas do; ii) avaliar o desempenho dos programas em relação aos objetivos setoriais estratégicos; e iii) avaliar o PPA do ponto de vista macroeconômico, da gestão e dos macro-objetivos (CALMON; GUSSO, 2002).

### **Requisito 3 – Apresentação de parcerias para transformação dos nos programas a serem executados.**

Para Garces e Silveira (2002) a nova estrutura de planejamento por programas possibilita a união de recursos e a racionalização do gasto público em virtude da inserção de parcerias, que se formalizam nos instrumentos de gestão do governo. Nesse sentido, o PPA tem a função de explicitar as políticas públicas que exigirão parcerias tanto internas quanto externas ao governo. Os autores afirmam ainda que “a experiência brasileira tem mostrado o êxito das parcerias tanto nas áreas de infraestrutura como nas de desenvolvimento social”.

Os programas podem ser implementados diante de políticas públicas municipais e em parcerias junto ao poder público Estadual e da própria União, cabe, ainda, tratar das parcerias junto à iniciativa privada.

### **Requisito 4 - Participação social na elaboração, aprovação, execução e avaliação do PPA.**

A participação social na elaboração do Plano Plurianual (PPA) e sua materialização deve ocorrer junto a sociedade civil organizada e é premissa constitucional que toda a sociedade participe dos negócios do Estado (BRASIL, 2008). Assim, tanto a Constituição Federal de 1988 e de outras previsões legais, foram criados vários mecanismos de participação social no âmbito da Administração Pública.

Conforme aponta Rezende (2013), a experiência dos PPA's da União desde o ciclo de 2003 contou de forma significativa com a participação social, porém, com limitações no que tange ao processo de fases seguintes que são as de revisão, monitoramento e avaliação. Essas estiveram terminantemente sob a responsabilidade da Presidência (REZENDE, 2013).

O Projeto de Lei nº 229 de 2009 prevê no artigo 2º, inciso I, e art.8º, Inciso I e II, que deverá o Plano Plurianual em sua elaboração e apreciação, ainda na versão de projeto de lei, ser precedido da realização de audiências públicas pela comissão legislativa encarregada de examinar e dar parecer sobre os projetos da mencionadas lei, ouvindo autoridades de outros Poderes e representantes de entidades da sociedade, bem como publicação e distribuição, pelo Poder Executivo, de síntese da mencionada lei, bem como dos relatórios de avaliação correspondente, em linguagem clara e acessível a todo cidadão (BRASIL, 2009).

No caso dos municípios, até aprovação e vigência, há de se tratar das reuniões e, quer sejam elas por meio de fóruns, conselhos municipais, debates públicos, audiências públicas, coletas por vias eletrônicas ou mesmo presenciais de opiniões sobre o que se considera para a gestão em exercício e sociedade como programas prioritários. Assim o manual do BNDES (BNDES, 2005) indica que a participação social deverá ocorrer conforme orientação política de cada Prefeitura.

#### **Requisito 5 – Limitações orçamentárias do município para a elaboração dos programas.**

No manual do BNDES (BNDES, 2005) consta que uma das características fundamentais ao bom planejamento municipal está em identificar as lacunas existentes de estudos sobre a progressão das receitas próprias e de transferência do município. Assim, na projeção das receitas deverá o PPA contar com o histórico de arrecadação em anos anteriores até sua elaboração. Deverá, assim, o PPA constar de anexo que trate especificamente das projeções de receitas de modo que não se crie expectativas além das possíveis ao município.

A própria Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) no seu artigo 11 dita quais os requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e

efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação. Da mesma forma que a LRF (Art. 16, § 1º, Inciso II) regula que a sua criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental em relação às despesas públicas devem ser compatíveis com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias de acordo com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstas nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

Assim, a criação de anexos explicitando a relação, metodologia e estimativas de receitas, bem como de despesas, possibilita verificar as limitações orçamentárias futuras mediante o planejamento estratégico pelo PPA.

**Requisito 6 - Diretrizes que compõem as ações a serem desenvolvidas pelas unidades administrativas municipais diante do/dos problema (s) identificado (s) e alinhamento ao Plano de Governo.**

O Projeto de Lei nº 229 de 2009 no artigo 10º, alínea “a”, informa que deverá o PPA expor as diretrizes para o período do plano, associada ao diagnóstico global da situação, conforme Requisito 3.1. Assim, Bezerra Filho (2013, p. 12) define diretrizes como sendo o conjunto de critérios de ação e decisão que deve disciplinar e orientar os diversos aspectos envolvidos no processo de planejamento. O autor continua informando que a variável diretriz ou, como ainda denominado macro-objetivo, espelha as pretensões oriundos dos Planos de Governo do Chefe do Poder Executivo.

A Constituição de 1988 trata de forma generalista sobre o termo diretriz, porém, entende-se que são as bases estratégicas para elaboração subsequente dos programas a serem executados. Nesse ponto, mediante a identificação do(s) problema(s) do município é que a gestão poderá levantar e apresentar na peça orçamentária as diretrizes para o período de 04 (quatro) anos.

Corroborando o que conceituou Bezerra Filho (2013, p. 12), o Manual do BNDES (2005), aponta que é com base nessas diretrizes e na precisão de recursos para cada órgão/entidade que os dirigentes adequarão suas propostas setoriais, base para a elaboração dos programas do PPA (VAINER; ALBUQUERQUE; GARSON, 2005).

O texto do PPA deve deixar claro quais as diretrizes para o período de sua vigência, o que possibilita um acompanhamento por parte de todos os agentes envolvidos e, principalmente, da sociedade. O art. 10 do Projeto de Lei nº 229/2009, prevê na alínea “a”, o que deverá integrar o PPA e todas as diretrizes para o período do plano associado ao diagnóstico global da situação.

#### **Requisito 7 - Dos objetivos claros e bem estabelecidos no PPA.**

Bezerra Filho (2013, p. 12) informa que os objetivos são resultados que se pretende alcançar. Neste requisito, cabe entender que os objetivos claros e bem definidos que a literatura aponta, dita esclarecer no que se pretende alcançar com cada programa estabelecido no Plano Plurianual. Pode-se entender que são afirmativas materializáveis e mensuráveis integrantes do plano.

O Projeto de Lei nº 229 de 2009, no artigo 10, alíneas “b” e “c”, preveem que os objetivos devem estar inseridos e colocados de forma que, ainda, contemplem as estratégias fiscais no longo prazo, bem como os objetivos de receitas e despesas, das dívidas e do patrimônio líquido.

O Projeto de Lei nº 229 de 2009 aponta, também, a correlação dos objetivos pretendidos com os princípios fundamentais de gestão responsável do orçamento e fiscal. Para efeitos da vigência pretendida com o mencionado Projeto de Lei, em seu artigo 11, versa o mesmo que considera-se objetivos, os resultados que se pretende

alcançar com a realização dos programas, expressos pela melhoria de indicadores econômicos e sociais a serem atingidos ao final do plano plurianual (BRASIL, 2009).

**Requisito 8 - Dos recursos necessários para a realização de programas por órgão/entidade.**

A previsão de recursos por órgão/entidade fornece uma visão concentrada de recursos necessários aos programas levantados no Plano Plurianual. O manual do BNDES (BNDES, 2005) estabelece que o orçamento em vigência durante a elaboração do plano permite uma referência de elaboração por setor (órgão/entidade) municipal. Diante desse levantamento será possível expor no PPA em elaboração, um quadro sintético com as necessidades de recurso por órgão/entidade da administração municipal (VAINER; ALBUQUERQUE; GARSON, 2005).

**Requisito 9 – Regionalização dos programas e objetivos traçados.**

Constitucionalmente, o PPA deve prever de forma regionalizada as diretrizes, objetivos e metas estabelecidas pelos entes. Deste modo, o manual BNDES (BNDES, 2005) dita que é objetivo do Plano Plurianual explicitar a distribuição das metas e gastos do governo. Assim, o Projeto de Lei nº 229 de 2009 no seu art. 10, alínea “c”, dita que integrará o PPA um demonstrativo contendo, obrigatoriamente, para cada programa os critérios que nortearão os gastos públicos em sentido geográfico do ente (BRASIL, 2009). No caso dos entes municipais o processo de regionalizar compreende a divisão da cidade e a alocação dos programas e recursos para cada uma delas (REZENDE; GUAGLIARDI, 2008).

**Requisito 10 - O Plano Plurianual como peça de planejamento municipal estratégico, a sua transparência e publicidade à sociedade.**

O manual do BNDES (BNDES, 2005) informa, ainda, que dentre os objetivos do Plano Plurianual consta a transparência de aplicação dos gastos públicos e das expectativas geradas ao alcance de resultados nos entes. Tratando-se de transparência e publicidade, Rezende (2013), aponta que os PPAs, assim como as Leis de Diretrizes Orcamentárias (LDO) e as Leis Orcamentárias Anuais (LOA), são peças orçamentárias e constitucionais, cujo cumprimento envolve a compreensão de modo racional da atividade técnico-burocrática.

O art. 3º da Lei de 12.527 de 2011 (Lei de Acesso a Informação), dita que deve ser assegurado o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e entre as diretrizes apresentadas têm-se: a divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações; a utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação; inciso IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública; além, inciso V - desenvolvimento do controle social da administração pública (BRASIL, 2011).

Ou seja, o PPA deve estar apresentado em sua totalidade para acesso público do cidadão para realizar consultas, acompanhamento e controle. A publicação integral do Plano indica transparência e publicidade ao ato público e coaduna com os preceitos legais e dos princípios regulatórios da Administração Pública. Considerando o avanço e acesso das Tecnologias de Informação (TI's), cabe aos entes municipais disponibilizar tal peça orçamentária em seus sítios online e ou mesmo disponibilizar quando requisitado (REZENDE, 2013).

### 3.2 REQUISITOS DA BASE DE ELABORAÇÃO DOS PROGRAMAS DO PLANO PLURIANUAL

Em relação aos requisitos para elaboração e apresentação dos programas previstos no PPA, a construção deve ser objetiva e fiel à realidade regional. De acordo com o manual BNDES (BNDES, 2005), o Projeto de Lei nº 229 de 2009 e os teóricos que discutem o Plano Plurianual, são os que seguem:

**Requisito 1 - As ações estão colocadas de modo que se identifique seu objetivo finalístico ou de apoio administrativo.**

O manual de elaboração dos PPA's para municípios brasileiros (VAINER; ALBUQUERQUE; GARSON, 2005) apresenta a segregação dos programas em dois tipos de ações e as conceituam como sendo finalísticas e de apoio administrativo. No conjunto de conceitos do manual (VAINER; ALBUQUERQUE; GARSON, 2005), os programas e suas ações de caráter finalísticos são aqueles que resultam em produtos ofertados à população. Já os programas e suas ações de apoio administrativos, apresenta o manual (VAINER; ALBUQUERQUE; GARSON, 2005), são aqueles cuja natureza são de caráter administrativo e não têm suas despesas passíveis, no momento, de apropriação àqueles programas. Bezerra Filho (2013, p. 12) conceitua uma ação como sendo "operações das quais resultam produtos, que contribuem para atender ao objetivo de um programa".

**Requisito 2 - As ações estão sequenciadas de modo ordenado por órgão/entidade.**

A estrutura deve apresentar, de modo ordenado, as ações e as respectivas unidades (órgão/entidades) responsáveis pela sua implementação, manutenção e/ou continuidade (BNDES, 2005; GARCIA, 2000).

**Requisito 3 – Denominação da ação.**

As ações devem apresentar denominações de apresentação e comunicar, de forma sintética, alinhamento aos objetivos do programa (GARCIA, 2000).

**Requisito 4 - O produto/serviço de cada ação governamental.**

Em sentido objetivo o produto colocado no Plano Plurianual pode ser compreendido como sendo o bem ou serviço resultante da ação e onde para cada ação deverá estar indicado um único produto (VAINER; ALBUQUERQUE; GARSON, 2005; BEZERRA FILHO, 2013). Deve constar de forma explícita o produto ofertado nos programas elencados.

Varela e Martins (2005) informam que no processo orçamentário faz-se indispensável questionar o que se pretende ofertar/oferecer em cada programa, pois, assim os programas devem destacar os produtos finais e, quando necessários, os produtos intermediários quando da sua realização.

**Requisito 5 – O Propósito de cada programa e a evidência de seu objetivo.**

Entende-se por propósito dos programas a descrição detalhada da intenção de cada programa, tornando-se a declaração base da existência do programa. Para Bezerra Filho (2013, p. 13), em cada programa deve estar evidenciado os objetivos a serem perseguidos pela gestão pública e, nesse sentido, a evidência dos recursos públicos que serão aplicados. O manual do BNDES (BNDES, 2005) conceitua que o objetivo expressa os resultados a se alcançar, ou seja, seu propósito, sua finalidade.

**Requisito 6 - Detalhamento dos resultados a alcançar (meta física).**

O manual do BNDES (BNDES, 2005) apresenta que deve ser constante do Plano Plurianual as metas físicas e estas são entendidas como a quantidade do produto/serviço que se deseja obter por anualmente. O documento chama atenção em relação a este requisito quando existem produtos/serviços que não podem ser somados numa totalização por ano, são exemplos desse tipo as manutenções ou serviços vinculados à equipamentos fixos do ente. Para Bezerra Filho (2013, p. 12), as metas são especificações e quantificações físicas dos objetivos pretendidos.

Para Boueri, Rocha e Roudopoulos (2015, p. 110), as metas são alternativas explícitas para tomada de decisões orçamentárias em relação a sua análise e em busca de financiamentos alternativos. O art. 6º do Projeto de Lei nº 229 de 2009, deixa evidente em inciso IV que o processo de planejamento público deverá explicitar as metas físicas pretendidas. O artigo 10º, do mesmo Projeto de Lei regula que deverá constar um demonstrativo com as metas pretendidas.

A explicitação da meta física possibilita, ainda, que através do Plano Plurianual seja possível a realização de controle interno e externo por todos os entes competentes à mesma, incluído neste rol, a própria sociedade receptora dos produtos/serviços a serem gerados.

**Requisito 7 - O público-alvo, nesse sentido, a esfera social que se pretende atender com os produtos/serviços do programa.**

Nesse Requisito a preocupação é pensar “quem se deseja alcançar com o referido programa”. O manual do BNDES (BNDES, 2005) informa que deverá apresentar os seguimentos sociais a serem contemplados. Para Garcia (2000), o PPA deve apresentar os “específicos segmentos da sociedade aos quais se destina o programa.

**Requisito 8 - O início e previsão de término previstos para o programa.**

Neste Requisito o manual do BNDES (BNDES, 2005) aponta que devem os programas deixar evidentes seu caráter contínuo ou temporário. Deste modo, os programas de caráter temporário deverão apresentar informações de data de início e término, ainda que não seja condizente ao final do PPA. Para Garcia (2000), a denominação condizente a este requisitos é de “horizonte temporal”.

**Requisito 9 - O indicador do programa.**

Bezerra Filho (2013, p. 12) aponta que o indicar é uma metodologia capaz de medir o desempenho do Programa. De acordo com o manual do BNDES (2005), o indicador está associado diretamente ao objetivo estabelecido ao programa, deve, portanto, permitir sua utilização como meio para mensurar os resultados oriundos da execução do Programa (VAINER; ALBUQUERQUE; GARSON, 2005).

O Projeto de Lei nº 229 de 2009, art. 146, §1º, inc. III, aponta que para o acompanhamento e avaliação dos programas estabelecidos nas peças orçamentárias, deverá o gestor público avaliar sua efetividade em atendimento dos objetivos que orientaram um determinado programa pela sua contribuição à variação alcançada dos indicadores estabelecidos pelo plano plurianual.

Neste mesmo sentido Boueri, Rocha e Roudopoulos (2015, p. 154), apontam que a “disponibilidade de bons indicadores de desempenho é crucial para o desenvolvimento de uma boa análise formal de gastos, a fim de dar suporte ao processo de revisão da despesa”. Na visão de Garcia (2000) para a prática real da gestão de um programa ou de uma ação, deve-se dispor de indicadores em tempo oportuno a intervir sobre os processos particulares, que têm ritmos próprios (BOUERI; ROCHA; ROUDOPOULOS, 2015, p. 154; GARCIA, 2000).

**Requisito 10 – Os índices e sua apuração para servir de parâmetro na continuidade do programa ou quando da sua conclusão (temporário).**

Em relação aos índices, aponta o manual do BNDES (BNDES, 2005) que os mesmos representam a quantificação das unidades de medidas e está diretamente vinculado aos indicadores. Para Garcia (2000), em relação aos índices (aferição do indicador em dado momento) é importante lembrar que estes só se tornam compreensíveis e úteis quando referidos a um contexto particular. Para que um índice desejável ao final do PPA ou ao final do programa ganhe sentido é necessário situá-lo em um cenário consistente. A avaliação final dos indicadores através dos índices é condição indispensável para a avaliação dos programas (CAVALCANTE, 2007).

**Requisito 11 – Unidade responsável pela execução do programa.**

Compreende aquele órgão/entidade responsável pela execução do programa e suas ações correspondentes (GARCIA, 2000; VAINER; ALBUQUERQUE; GARSON, 2005).

**Requisito 12 – Fonte(s) de extração do indicador e da apuração do índice utilizado (programas temporários e/ou continuados).**

Explicitação da instituição que executa o acompanhamento do indicador e a apuração do índice (VAINER; ALBUQUERQUE; GARSON, 2005).

**Requisito 13 – Forma de implementação das ações.**

Na concepção de Garcia (2000), existem três formas de implementação das ações, são elas: direta, descentralizada e as linha de crédito. Na direta não há transferência de recursos, na descentralizada pode ser executada com terceiros e ainda recursos de outros entes (Estado e a União). No caso das linhas de crédito, são

realizadas por meio de empréstimos tomados junto aos beneficiários da ação (GARCIA, 2000).

**Requisito 14 – Especificação da ação em projeto (limitada no tempo) ou atividade (caráter continuado).**

As ações podem ser classificadas em dois tipos, projetos ou atividades. Conceitua-se por projetos o conjunto de operações limitadas no tempo que concorrem para a expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental, das quais resulta um produto (GARCIA, 2000). As atividades, por sua vez, são descritas como sendo a reunião de operações que se realizam de modo continuado e que existem para a manutenção da ação governamental (GARCIA, 2000).

O Projeto de Lei nº 229 de 2009, traz em seu texto (Art. 37, §1º, Incisos II e III) que atividade é o instrumento de programação para alcançar os objetivos de um programa, envolvendo um conjunto de operações, que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à ação do governo.

O PL nº 229 de 2009 informa, ainda, que um projeto é o instrumento de programação para alcançar os objetivos 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 do governo (BRASIL, 2009).

**Requisito 15 – Informações complementares às ações.**

De forma a complementar, pode o Plano Plurianual apresentar informações que considere o planejador pertinentes à sua implementação e são elas restrições da ação e ainda delineamentos situacionais quando da sua realização e já previstas (GARCIA, 2000; VAINER; ALBUQUERQUE; GARSON, 2005).

**Requisito 16 - Quantidade de apuração dos produtos/serviços para cada ano de realização do PPA.**

O Projeto de Lei nº 229 de 2009, aponta que deverá conter no PPA quadros demonstrativos de metas fiscais e físicas para cada ano de realização prevista de modo que se permita avaliar a sua efetivação ano a ano (GARCIA, 2000; VAINER; ALBUQUERQUE; GARSON, 2005).

**Requisito 17 – O custo para realização total e unitária de cada produto a ser fornecido.**

Para Boueri, Rocha e Roudopoulos (2015, p. 114) dentre as revisões de análise da revisão das despesas está a revisão de programas. No tocante à revisão de programas, deve-se analisar os programas específicos e pode fornecer ganhos de eficiência com a redução dos custos da prestação dos serviços do programa ou, ainda, com a redução dos serviços prestados pelo programa. Neste sentido, ter avaliado, mensurado e demonstrado o custo total e unitário do programa e dos produtos/serviços, respectivamente, favorecerá a revisão e acompanhamento do PPA com base nas medidas de custos (BOUERI; ROCHA; ROUDOPOULOS, 2015, p. 114).

**Requisito 18 - Fontes de recursos financeiros (se geradas pelo próprio ente ou de fontes externas).**

Interessa constar nos programas e suas respectivas ações as fontes de origem dos recursos e ou financiamentos, conforme orientação no requisito estratégico nº 3.1.3. Neste caso, apresentar-se-ia as codificações de fontes de recursos para os elementos de despesas correspondentes (GARCIA, 2000; VAINER;

ALBUQUERQUE; GARSON, 2005). Assim, ficaria evidente a presença de parceiros e ou entes externos interessados na execução do programa.

**Requisito 19 – Totalização do valor de cada programa.**

Compreende a soma dos dispêndios previstos para cada um dos títulos no período do PPA (VAINER; ALBUQUERQUE; GARSON, 2005).

**Requisito 20 – Informações adicionais de cada programa.**

O art. 13 do Projeto de Lei nº 229 de 2009 prevê a apresentação de quadros, demonstrativos, tabelas e outras informações que comporão as citadas propostas (BRASIL, 2009).

Para Garcia (2000), no PPA, os programas deverão ser acompanhados de dados situacionais e de restrição que possibilitariam, respectivamente, sua descrição da situação atual de modo a relacionar os principais fatos ocorridos com as previsões efetuadas, bem como as providências dotadas, bem como a possibilidade da avaliação de possíveis restrições de natureza técnica, legal, institucional, financeira, orçamentária ou política ao desenvolvimento do programa, para ressaltar aquelas cuja solução esteja fora do alcance do gerente.

## Capítulo 4

### 4 METODOLOGIA DA PESQUISA

#### 4.1 TIPOLOGIA DA PESQUISA

Quanto à metodologia, trata-se de uma pesquisa exploratória de caráter descritivo, realizada através da análise de conteúdo, utilizando como método de abordagem tanto qualitativo quanto quantitativo. Tem como instrumento de coleta de dados a partir do *check-list* (Apêndice A) elaborado de acordo com os requisitos apresentados no capítulo 3. A metodologia recebe forte influência do que realizou Braga (2015), porém com direcionamento de estudo distinto.

#### 4.2 FASES DA PESQUISA

A pesquisa contou com a análise documental das leis de instituição do Plano Plurianual (PPA) de 24 (vinte e quatro) capitais brasileiras no período compreendido entre 2010 a 2013 (Ciclo I) e 2014 a 2017 (Ciclo II), perfazendo um total de 48 (quarenta e oito) peças orçamentárias analisadas.

Em relação à escolha das capitais, justifica-se pelo fato de o Brasil contar com um total de 5.570 municípios (IBGE, 2012), fato que revela a inviabilidade do levantamento de todas as suas peças orçamentárias. Pois mesmo obrigados a dar transparência e publicidade dos seus atos públicos, em inúmeros casos, existe uma publicidade inadequada nos meios eletrônicos disponíveis pelos municípios, ou mesmo sua indisponibilidade (LUNKES et al., 2015).

Na concepção de Martins e Teóphilo (2009, p. 55), a pesquisa documental pode ser aplicada categoricamente aos estudos que se utilizam de documentos nas fontes primárias de dados. Nesta pesquisa, a principal fonte de dados foram as leis dos Planos Plurianuais publicados nos sites das Prefeituras Municipais das Capitais (Portal da Transparência) e em Diários Oficiais das capitais.

### 4.3 AMOSTRA E INSTRUMENTOS DE PESQUISA

O período analisado foi definido em virtude do Projeto de Lei nº 229 de 2009 e a Lei de Acesso a Informação de 18 de novembro de 2011. O primeiro tendo sido aprovado pelo Senado em 21 de junho de 2016, em tramitação na Câmara dos Deputados até a presente data, e a LAI (Lei de Acesso a Informação) em vigência desde 2011. Estes dois marcos legais, o primeiro em tramitação e o segundo em vigência, reforçam a qualidade da avaliação fiscal e de planejamento dos entes. Os ciclos estão, justamente, no intervalo entre dos dois marcos (BRASIL, 2009; BRASIL, 2011).

Assim, nesse recorte às capitais, leva-se em consideração a pluralidade de técnicas e metodologias na elaboração do Plano Plurianual, vez esta que não existe norma que obrigue um modelo padrão a ser atendido.

Na coleta, foram excluídas as capitais São Luis (Maranhão) e Macapá (Amapá), pois até o fechamento dessa pesquisa os seus Planos Plurianuais não estavam disponíveis integralmente nos seus sites. Durante a coleta de dados, foram feitas as consultas via sitio da prefeitura, contato telefônico e envio de e-mails, todos sem sucesso para a sua inserção. Excluiu-se, ainda, Brasília, em virtude da mesma seguir o ciclo do Distrito Federal, equiparando-se aos Estados brasileiros, o que foge, assim,

do campo focal deste estudo. Disto, a amostra contou com a análise efetiva de 48 (quarenta e oito) Planos Plurianuais para os dois ciclos.

Em seguida, foi apurado pela escala de *Likert* o índice de atendimentos aos requisitos apresentados no capítulo 3, denominado nesta pesquisa de Índice de atendimento do Plano Plurianual aos requisitos de boas práticas de orçamento.

Para Martins e Theophilo (2009, p. 96), a Escala de Likert consiste em um “conjunto de requisitos apresentados em forma de afirmações e onde a cada ponto associa-se um valor numérico, o que permite à pesquisa transformar em números o que é verificável em termos de qualidade dos dados” (MARTINS; THEOPHILO, 2009, p. 96). Assim para cada requisitos atendido foi atribuído peso de 0 a 4 e, tão logo finalizado (quadro 2), levantou-se um ranking das capitais em relação ao atendimento dos PPA’s aos requisitos mínimos.

Desta forma, o índice desejado para cada Base e Total do PPA tem seu valor máximo em 1 (um). A pesquisa tratou os índices encontrados até a 4<sup>a</sup> (quarta) casa decimal, isto, por considerar que os índices sociais econômicos estão assim organizados.

| <b>Pontuação</b> | <b>0</b>                                      | <b>1</b>  | <b>2</b>  | <b>3</b>  | <b>4</b>   |
|------------------|---|---|---|---|--|
| <b>Conceito</b>  | Não apresenta o requisitos e nem detalhamento | Apresenta o requisitos parcial sem detalhamento | Apresenta o requisitos parcial e com detalhamento parcial | Apresenta o requisitos integralmente e detalhamento parcial | Apresenta o requisitos integralmente e detalhamento integral |

Quadro 2: Pontuação – Escala de Likert  
Fonte: Elaborado pelo autor.

#### 4.4 ÍNDICE DE ATENDIMENTO DO PPA À BASE ESTRATÉGICA (IE<sub>PPA</sub>)

O Índice de Atendimento do PPA à Base Estratégica está constituído da análise de 10 (dez) requisitos elencados (Quadro 3).

| <b>BASE ESTRATÉGICA</b>  | <b>PONTUAÇÃO MÁXIMA</b> |
|--|-------------------------|
| 1.1 PPA, Problema identificado e documento municipal de diretrizes estratégicas no longo prazo | 4                       |
| 1.2 PPA e processo de gestão e avaliação do plano  | 4                       |
| 1.3 O PPA e parcerias  | 4                       |
| 1.4 PPA e participação social;   | 4                       |
| 1.5 PPA e condicionantes orçamentários   | 4                       |
| 1.6 PPA, diretrizes e plano de governo   | 4                       |
| 1.7 PPA e objetivos estabelecidos  | 4                       |
| 1.8 PPA e os recursos  | 4                       |
| 1.9 PPA e a regionalização de ações  | 4                       |
| 1.10 PPA e o acesso à informação   | 4                       |
| <b>TOTAL DE PONTUAÇÃO OBTIDA</b>   | <b>40 PONTOS</b>        |

Quadro 3: Requisitos da base estratégica

Fonte: Elaborado pelo autor.

$$IE_{PPA} = \frac{PO_{BE}}{40} \quad (1)$$

Onde:

$IE_{PPA}$  = Índice de atendimento do PPA à Base Estratégica

$PO_{BE}$  = Pontuação Numérica Obtida da Base Estratégica

#### 4.5 ÍNDICE DE ATENDIMENTO DO PPA À BASE PROGRAMÁTICA ( $IP_{PPA}$ )

O Índice de Atendimento do PPA à Base Programática está constituído da análise de 20 (vinte) requisitos (Quadro 4).

| <b>BASE PROGRAMÁTICA</b>   | <b>PONTUAÇÃO MÁXIMA</b> |
|--|-------------------------|
| 2.1 Ações: objetivo finalístico ou de apoio administrativo   | 4                       |
| 2.2 Ações: órgão/entidade  | 4                       |
| 2.3 Ações: estão denominadas e seu texto expressa seu objetivo   | 4                       |
| 2.4 Ações: produtos/serviços de cada ação  | 4                       |
| 2.5 Programas: propósito/objetivo  | 4                       |
| 2.6 Ações: resultados a alcançar (META FÍSICA);  | 4                       |
| 2.7 Programas: o público-alvo  | 4                       |
| 2.8 Programas: o início e o término previstos  | 4                       |
| 2.9 Programas: o indicador associado ao objetivo   | 4                       |
| 2.10 Programa: índices parâmetro e desejáveis ao final do programa                                     | 4                       |
| 2.11 Unidade responsável pelo programa   | 4                       |
| 2.12 Programa: fonte de extração do indicador e da apuração do índice utilizado                        | 4                       |
| 2.13 Ações: forma de implementação das ações   | 4                       |
| 2.14 Ações: classificação projeto ou atividade (caráter continuado)                                    | 4                       |
| 2.15 Ações: informações adicionais   | 4                       |
| 2.16 Programa e ações: quantidade de apuração por exercício  | 4                       |
| 2.17 Programas e ações: custo para realização total e unitária de cada produto/serviço a ser fornecido | 4                       |
| 2.18 Programas e ações: fontes de recursos financeiros (próprias, transferências)                      | 4                       |
| 2.19 Programa: totalizado em valores financeiros   | 4                       |
| 2.20 Programa: informações adicionais  | 4                       |
| <b>PONTUAÇÃO OBTIDA</b>  | <b>80 PONTOS</b>        |

Quadro 4: Requisitos da base programática

Fonte: Elaborado pelo autor.

$$IP_{PPA} = \frac{PO_{BP}}{80} \quad (2)$$

Onde:

$IP_{PPA}$  = Índice de atendimento do PPA à Base Programática

$PO_{BP}$  = Pontuação Numérica Obtida da Base Programática

## 4.6 ÍNDICE TOTAL DE ATENDIMENTO AOS REQUISITOS DO PPA (IT<sub>PPA</sub>)

Para identificação do IPPA tem-se a seguinte fórmula e com computação total de acordo com o quadro 5:

$$IT_{PPA} = \frac{(PO_{BE})+(PO_{BP})}{120} \quad (3)$$

Onde:

**IT<sub>PPA</sub> = Índice de Atendimento Total aos requisitos do PPA**

PO<sub>BE</sub> = Pontuação Obtida na Base Estratégica

PO<sub>BP</sub> = Pontuação Obtida na Base Programática

|                                   |                            |            |
|-----------------------------------|----------------------------|------------|
| 10 requisitos (Base Estratégica)  | 10*4 (pontuação máxima) =  | 40 pontos  |
| 20 requisitos (Base Programática) | 20* 4 (pontuação máxima) = | 80 pontos  |
| 30 requisitos (Plano Plurianual)  | 30* 4 (pontuação máxima) = | 120 pontos |

Quadro 5: Pontuação total e índice total

Fonte: Elaborado pelo autor.

## **Capítulo 5**

### **5 APLICAÇÃO DOS INDICADORES NO PPA DAS CAPITAIS**

Nesta parte da pesquisa está apresentado, inicialmente, o ranking das capitais em relação à Base Estratégica e, posteriormente, à Base Programática. Tal ação possibilita identificar a posição de cada capital de modo comparativo. Situa-se, ainda, as regiões das capitais em níveis de atendimento nas duas bases analisadas e, por fim, o ranking das capitais em relação aos requisitos total atendidos dos Planos Plurianuais.

#### **5.1 ANÁLISES DOS REQUISITOS RELATIVOS À BASE ESTRATÉGICA (IE<sub>PPA</sub>)**

Sobre a Base Estratégica, Garcia (2000) explicita que os programas devem nascer dos problemas identificados nos municípios, das diretrizes estabelecidas e, principalmente, dos macro objetivos levantados para os municípios, não o contrário. Para o autor o maior equívoco na elaboração do PPA é considerar inicialmente os programas e não as estratégias que serão estabelecidas no ciclo de execução do Plano Plurianual (GARCIA, 2000). Para a presente análise foi utilizado a equação 1.

##### **Ciclo I (2010-2013)**

Após a análise realizada na Base Estratégica dos Planos Plurianuais, pôde-se observar (Tabela 1) que em 1º lugar com um total de 37 (trinta e sete) pontos obtidos de um total de 40 (quarenta) atribuídos a base, atenderam os municípios de São Paulo e Belo Horizonte (Apêndice B). No mesmo ciclo (2010-2013) ocupa o último lugar o

município de Cuiabá. O presente ranking permite demonstrar, dentro dos requisitos os níveis de atendimento que as capitais se encontram.

**TABELA 1: RANKING DAS CAPITAIS E ÍNDICES DE ATENDIMENTO AO PPA EM SUA BASE ESTRATÉGICA**

| CAPITAL               | ESTADO | TOTAL | IE <sub>PPA</sub> | RANKING |
|-----------------------|--------|-------|-------------------|---------|
| <b>Belo Horizonte</b> | MG     | 37    | 0,9250            | 1º      |
| <b>São Paulo</b>      | SP     | 37    | 0,9250            | 1º      |
| <b>Fortaleza</b>      | CE     | 34    | 0,8500            | 2º      |
| <b>Rio de Janeiro</b> | RJ     | 33    | 0,8250            | 3º      |
| <b>Cuiabá</b>         | MT     | 32    | 0,8000            | 4º      |
| <b>Belém</b>          | PA     | 32    | 0,8000            | 4º      |
| <b>Recife</b>         | PE     | 31    | 0,7750            | 5º      |
| <b>Porto Alegre</b>   | RS     | 31    | 0,7750            | 5º      |
| <b>Maceió</b>         | AL     | 28    | 0,7000            | 6º      |
| <b>Boa Vista</b>      | RR     | 27    | 0,6750            | 7º      |
| <b>Rio Branco</b>     | AC     | 26    | 0,6500            | 8º      |
| <b>Florianópolis</b>  | SC     | 25    | 0,6250            | 9º      |
| <b>Salvador</b>       | BA     | 20    | 0,5000            | 10º     |
| <b>Manaus</b>         | AM     | 19    | 0,4750            | 11º     |
| <b>Natal</b>          | RN     | 17    | 0,4250            | 12º     |
| <b>Porto Velho</b>    | RO     | 17    | 0,4250            | 12º     |
| <b>Aracaju</b>        | SE     | 14    | 0,3500            | 13º     |
| <b>Palmas</b>         | TO     | 12    | 0,3000            | 14º     |
| <b>Vitória</b>        | ES     | 11    | 0,2750            | 15º     |
| <b>João Pessoa</b>    | PB     | 10    | 0,2500            | 16º     |
| <b>Curitiba</b>       | PR     | 9     | 0,2250            | 17º     |
| <b>Teresina</b>       | PI     | 9     | 0,2250            | 17º     |
| <b>Goiânia</b>        | GO     | 8     | 0,2000            | 18º     |
| <b>Campo Grande</b>   | MS     | 6     | 0,1500            | 19º     |

Fonte: Dados da pesquisa.

Os índices, conforme apontam a relação entre máximo de pontos por base e pontuação obtida, apresentam uma variação que vai de 0,9250 até 0,1500. A média nacional para o ciclo analisado em relação à base é de 0,5469 (média total dos índices apurados e divididos pelas vinte e quatro capitais pesquisadas).

Em relação à pontuação obtida, do total de 40 pontos a média alcançada foi de aproximadamente 22 pontos, nenhuma capital obteve a pontuação total nos requisitos relativos à Base Estratégica no Ciclo I.

Considerando as médias de cada região (apurada pelo índice de cada capital dividida pela quantidade de capitais nas regiões), tem-se que a região Sudeste (SE) (1º lugar), seguida da Nordeste (NE) (2º lugar), Sul (S) (3º lugar), Norte (N) (4º lugar) e Centro-Oeste (CO) (5º lugar) conforme Figura 1.

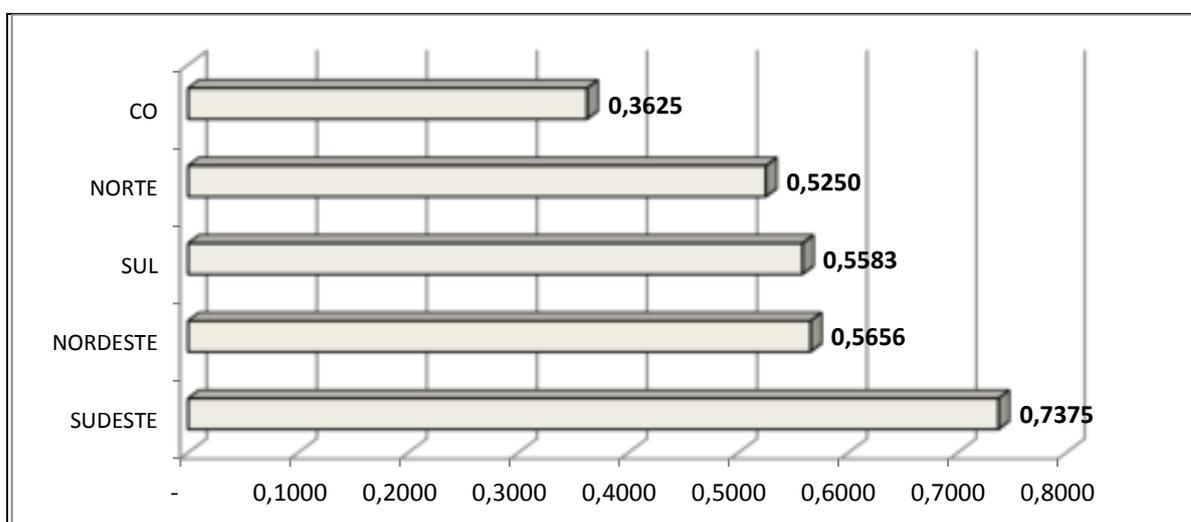


Figura 1: Média das regiões no IEPPA (Ciclo I – 2010-2013)

Fonte: Elaborado pelo autor.

Tomando por critério a média nacional (0,5469), ficam abaixo as regiões Norte e Centro-Oeste, em índices superiores à média a região Sudeste, Nordeste e Sudeste.

### **Ciclo II (2014-2017)**

No segundo ciclo, pôde-se observar que Belo Horizonte e São Paulo permanecem na primeira posição em relação aos requisitos relativos à Base Estratégica. Considerando o índice de 0,9500 de um índice de expectativa total igual a 1, o município de Belo Horizonte, assim como o município de São Paulo, são os que mais se aproximam aos pontos que devem ser observados no momento da elaboração da Base Estratégica.

**TABELA 2: RANKING DAS CAPITAIS E ÍNDICES DE ATENDIMENTO AO PPA EM SUA BASE ESTRATÉGICA**

| <b>CAPITAL</b>        | <b>ESTADO</b> | <b>TOTAL</b> | <b>IE<sub>PPA</sub></b> | <b>RANKING</b>  |
|-----------------------|---------------|--------------|-------------------------|-----------------|
| <b>Belo Horizonte</b> | MG            | 38           | 0,9500                  | 1 <sup>o</sup>  |
| <b>São Paulo</b>      | SP            | 38           | 0,9500                  | 1 <sup>o</sup>  |
| <b>Fortaleza</b>      | CE            | 37           | 0,9250                  | 2 <sup>o</sup>  |
| <b>Curitiba</b>       | PA            | 36           | 0,9000                  | 3 <sup>o</sup>  |
| <b>João Pessoa</b>    | PB            | 36           | 0,9000                  | 3 <sup>o</sup>  |
| <b>Porto Alegre</b>   | RS            | 36           | 0,9000                  | 3 <sup>o</sup>  |
| <b>Recife</b>         | PE            | 36           | 0,9000                  | 3 <sup>o</sup>  |
| <b>Belém</b>          | PA            | 34           | 0,8500                  | 4 <sup>o</sup>  |
| <b>Maceió</b>         | AL            | 34           | 0,8500                  | 4 <sup>o</sup>  |
| <b>Rio de Janeiro</b> | RJ            | 32           | 0,8000                  | 5 <sup>o</sup>  |
| <b>Cuiabá</b>         | MT            | 31           | 0,7750                  | 6 <sup>o</sup>  |
| <b>Natal</b>          | RN            | 31           | 0,7750                  | 6 <sup>o</sup>  |
| <b>Manaus</b>         | AM            | 30           | 0,7500                  | 7 <sup>o</sup>  |
| <b>Teresina</b>       | PI            | 29           | 0,7250                  | 8 <sup>o</sup>  |
| <b>Goiânia</b>        | GO            | 28           | 0,7000                  | 9 <sup>o</sup>  |
| <b>Salvador</b>       | BA            | 28           | 0,7000                  | 9 <sup>o</sup>  |
| <b>Rio Branco</b>     | AC            | 24           | 0,6000                  | 10 <sup>o</sup> |
| <b>Boa Vista</b>      | RR            | 23           | 0,5750                  | 11 <sup>o</sup> |
| <b>Florianópolis</b>  | SC            | 22           | 0,5500                  | 12 <sup>o</sup> |
| <b>Palmas</b>         | TO            | 21           | 0,5250                  | 13 <sup>o</sup> |
| <b>Campo Grande</b>   | MS            | 20           | 0,5000                  | 14 <sup>o</sup> |
| <b>Porto Velho</b>    | RO            | 17           | 0,4250                  | 15 <sup>o</sup> |
| <b>Vitória</b>        | ES            | 17           | 0,4250                  | 15 <sup>o</sup> |
| <b>Aracaju</b>        | SE            | 12           | 0,3000                  | 17 <sup>o</sup> |

Fonte: Elaborado pelo autor.

A relação entre a pontuação máxima a ser obtida e o atendimento, observa-se uma variação entre 0,9500 e 0,3000 do índice. A média nacional das capitais nesse período em relação à Base Estratégica foi de 0,7188.

A pontuação média das capitais nesta base e ciclo foi de aproximadamente 28 (vinte e oito) pontos de um total de 40 (quarenta) pontos. Ainda neste ciclo, nenhuma capital obteve a pontuação total. Em relação às regiões e as médias apuradas para o presente ciclo segue na figura 2, desta forma fica o Sul (1<sup>o</sup> lugar), Sudeste (2<sup>o</sup> lugar), Nordeste (3<sup>o</sup> lugar), Centro-Oeste (4<sup>o</sup> lugar) e o Norte (5<sup>o</sup> lugar).

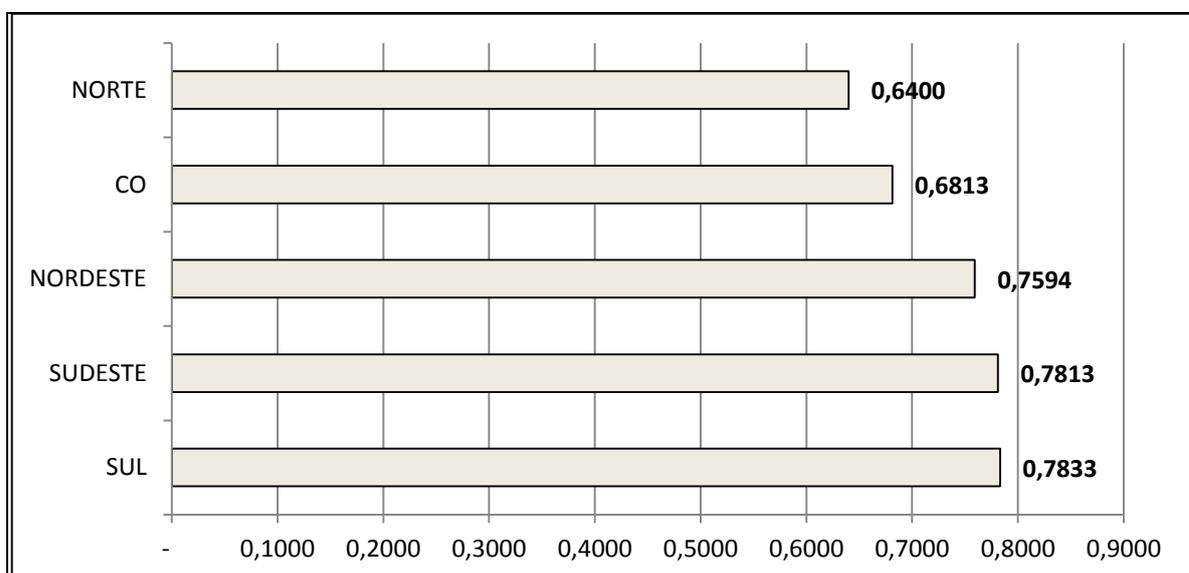


Figura 2: Média das regiões no IEPa (Ciclo II – 2014-2017)

Fonte: Elaborado pelo autor.

Em análise à média nacional das capitais para o Ciclo II (0,7188), estão abaixo a região Centro-Oeste e Norte, ficaram com índice acima da média o Nordeste, Sudeste e o Sul.

## 5.2 ANÁLISE DOS REQUISITOS RELATIVOS À BASE PROGRAMÁTICA (IP<sub>PPA</sub>)

Nesta base do PPA o gestor apresenta seu plano de materialização das políticas públicas necessárias ao desenvolvimento do município. Os requisitos analisados nesta fase da pesquisa permitiram avaliar a capital que mais se aproximou do que estabelecem as fontes consultadas. Para a análise foi utilizada a equação 2 nos dois ciclos.

A Base Programática deve estar alinhada diretamente à construção das diretrizes e macro-objetivos estabelecidos pela gestão em atenção aos documentos legais e institucionais prévios do município, bem como a situação presente e desejada

com o ciclo orçamentário do PPA. Sobre esta base o BNDES (BNDES, 2005) coloca que os programas surgem como a ferramenta que permitirão traduzir os macro-objetivos das ações de governo e um link entre o planejamento no médio prazo e para cada exercício do município (VAINER; ALBUQUERQUE; GARSON, 2005).

### **Ciclo I (2010-2013)**

Em relação à análise dos PPA's nas suas Bases Programáticas, o Rio de Janeiro (RJ) está em primeiro lugar, seguido de Porto Velho (RO) e São Paulo (SP), ambos em 2º e 3º lugar, respectivamente. Os índices alcançados variam entre 0,9000 a 0,1875, esta última posição do índice é conferido ao Plano Plurianual do município de Campo Grande (MS) (Tabela 3).

**TABELA 3: RANKING DAS CAPITAIS E ÍNDICES DE ATENDIMENTO AO PPA EM SUA BASE PROGRAMÁTICA**

| <b>CAPITAL</b>        | <b>PONTUAÇÃO OBTIDA</b> | <b>IP<sub>PPA</sub></b> | <b>RANKING</b> |
|-----------------------|-------------------------|-------------------------|----------------|
| <b>Rio de Janeiro</b> | 72                      | 0,9000                  | 1º             |
| <b>Porto Velho</b>    | 70                      | 0,8750                  | 2º             |
| <b>São Paulo</b>      | 69                      | 0,8625                  | 3º             |
| <b>Boa Vista</b>      | 68                      | 0,8500                  | 4º             |
| <b>Curitiba</b>       | 67                      | 0,8375                  | 5º             |
| <b>Vitória</b>        | 66                      | 0,8250                  | 6º             |
| <b>Belo Horizonte</b> | 64                      | 0,8000                  | 7º             |
| <b>Porto Alegre</b>   | 64                      | 0,8000                  | 7º             |
| <b>Belém</b>          | 62                      | 0,7750                  | 8º             |
| <b>Manaus</b>         | 61                      | 0,7625                  | 9º             |
| <b>Rio Branco</b>     | 59                      | 0,7375                  | 10º            |
| <b>João Pessoa</b>    | 55                      | 0,6875                  | 11º            |
| <b>Salvador</b>       | 52                      | 0,6500                  | 12º            |
| <b>Cuiabá</b>         | 50                      | 0,6250                  | 13º            |
| <b>Maceió</b>         | 50                      | 0,6250                  | 13º            |
| <b>Palmas</b>         | 50                      | 0,6250                  | 13º            |
| <b>Florianópolis</b>  | 48                      | 0,6000                  | 14º            |
| <b>Aracaju</b>        | 47                      | 0,5875                  | 15º            |
| <b>Natal</b>          | 45                      | 0,5625                  | 16º            |
| <b>Fortaleza</b>      | 44                      | 0,5500                  | 17º            |
| <b>Teresina</b>       | 35                      | 0,4375                  | 18º            |
| <b>Goiânia</b>        | 35                      | 0,4375                  | 18º            |
| <b>Recife</b>         | 34                      | 0,4250                  | 19º            |

|                     |    |        |     |
|---------------------|----|--------|-----|
| <b>Campo Grande</b> | 15 | 0,1875 | 20º |
|---------------------|----|--------|-----|

Fonte: Elaborado pelo autor.

Cabe observar que até a décima posição nenhuma capital nordestina foi identificada. Das 12 (doze) últimas posições, os 08 (oito) PPA's das capitais nordestinas pesquisadas estão inseridos. Outro ponto observado diz respeito à região Sudeste que até a décima posição tem todas as suas 04 (quatro) capitais inseridas. A média nacional das capitais para o índice é de 0,6677.

Em relação às regiões e as médias apuradas na Figura 3. Ocupa o primeiro lugar o Sudeste, seguido do Norte (2º lugar), do Sul (3º lugar), do Nordeste (4º lugar) e do Centro-Oeste (5º lugar).

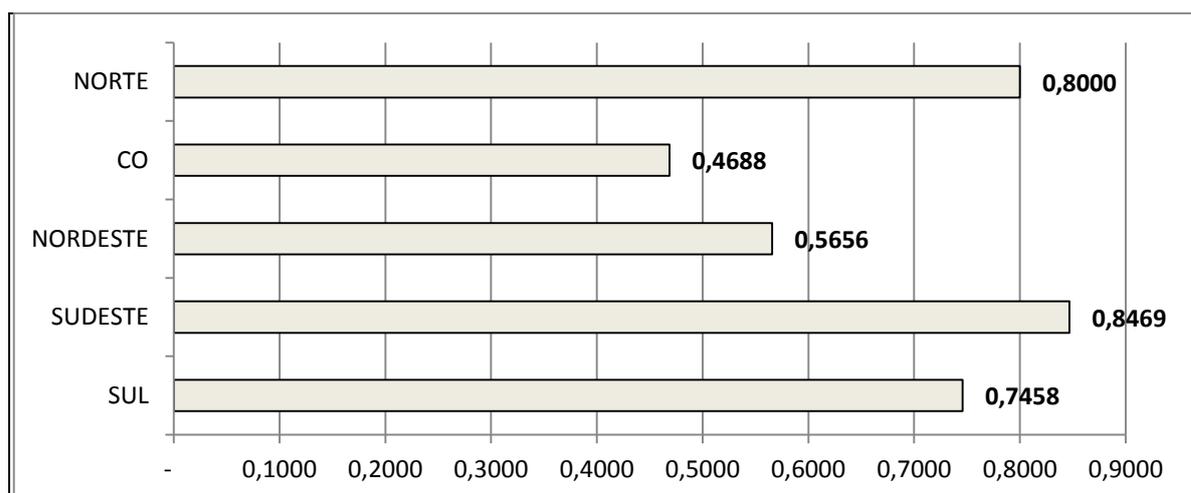


Figura 3: Média das regiões no IPPA (Ciclo I – 2010-2013)

Fonte: Elaborado pelo autor.

### **Ciclo II (2014-2017)**

Neste ciclo, o Rio de Janeiro continua na 1ª posição, da mesma forma que no Ciclo I (2010-2013). O Rio segue em empate com Vitória (ES) e Belo Horizonte (MG), todas pertencentes à região Sudeste (SE). Neste ciclo passa a ocupar o último lugar a capital de Maceió (AL) (Tabela 4).

**TABELA 4: RANKING DAS CAPITAIS E ÍNDICES DE ATENDIMENTO AO PPA EM SUA BASE PROGRAMÁTICA**

| CAPITAL        | PONTUAÇÃO OBTIDA | IP <sub>PPA</sub> | RANKING |
|----------------|------------------|-------------------|---------|
| Rio de Janeiro | 72               | 0,9000            | 1º      |
| Vitória        | 72               | 0,9000            | 1º      |
| Belo Horizonte | 72               | 0,9000            | 1º      |
| Manaus         | 72               | 0,9000            | 1º      |
| Porto Velho    | 71               | 0,8875            | 2º      |
| Palmas         | 71               | 0,8875            | 2º      |
| Cuiabá         | 68               | 0,8500            | 3º      |
| São Paulo      | 67               | 0,8375            | 4º      |
| Porto Alegre   | 67               | 0,8375            | 4º      |
| Boa Vista      | 64               | 0,8000            | 5º      |
| Curitiba       | 59               | 0,7375            | 6º      |
| Belém          | 59               | 0,7375            | 6º      |
| Salvador       | 56               | 0,7000            | 7º      |
| Rio Branco     | 55               | 0,6875            | 8º      |
| Fortaleza      | 53               | 0,6625            | 9º      |
| Teresina       | 52               | 0,6500            | 10º     |
| Goiânia        | 43               | 0,5375            | 11º     |
| Campo Grande   | 43               | 0,5375            | 11º     |
| João Pessoa    | 40               | 0,5000            | 12º     |
| Natal          | 40               | 0,5000            | 12º     |
| Recife         | 38               | 0,4750            | 13º     |
| Florianópolis  | 36               | 0,4500            | 14º     |
| Aracaju        | 35               | 0,4375            | 15º     |
| Maceió         | 21               | 0,2625            | 16º     |

Fonte: Elaborado pelo autor.

Como observado, o índice tem seu ponto máximo em 0,9000 e o mínimo em 0,2625. A média nacional das capitais é de 0,6906. As regiões tem suas posições apresentadas na Figura 4, onde em primeiro lugar sobe a região Sudeste (seguido do Norte (2º lugar), Centro-Oeste (3º lugar), Sul (4º lugar) e o Nordeste (5º lugar).

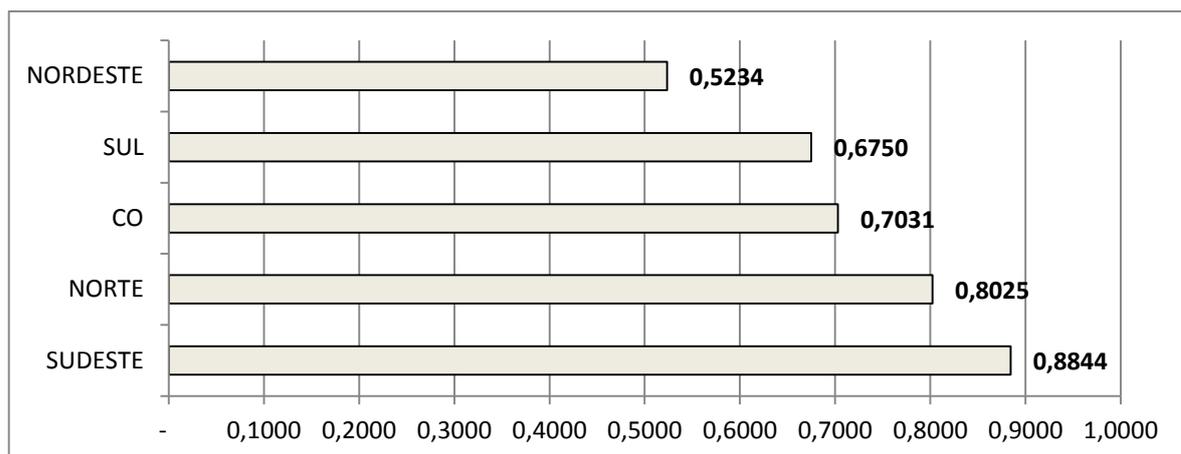


Figura 4: Média das regiões no IPPA (Ciclo II – 2014-2017)

Fonte: Elaborado pelo autor.

### 5.3 POSIÇÃO DAS CAPITAIS EM RELAÇÃO A BASE TOTAL DO PLANO PLURIANUAL ( $IT_{PPA}$ )

A elaboração realizada, considerando estes requisitos, culmina no que Rezende e Ultramari (2007) indicam representar o Planejamento Estratégico Municipal (PEM), eles afirmam que, para que o PEM se concretize, deve-se transcorrer um processo integrado dos objetivos, estratégias e ações do município, este elaborado por meio de técnicas administrativas que envolva de forma ativa os diversos atores sociais do espaço trabalhado (REZENDE; ULTRAMARI, 2007).

Neste ponto da pesquisa, realizou-se a análise do PPA em relação às duas bases de elaboração, Base Estratégica e a Programática e com utilização da equação 3.

#### **Ciclo I (2010-2013)**

Para este ciclo, a ocorrência do atendimento ao índice permitiu que das 24 (vinte e quatro) capitais pesquisadas, fossem identificadas 20 (vinte) posições. Isto se deu em virtude do empate de pontuações entre as seguintes capitais: Porto Alegre (RS) e Boa Vista (4º lugar); Fortaleza e Maceió (10º lugar); Recife e João Pessoa (15º lugar) e Natal e Palmas (16º lugar).

O índice varia entre 0,8833 e 0,175, sendo o primeiro lugar para o município de São Paulo (SP) e o último para Campo Grande (MS). A média nacional das capitais em relação a este índice é de 0,6274 (Tabela 5).

**TABELA 5: RANKING DAS CAPITAIS E ÍNDICES DE ATENDIMENTO TOTAL AO REQUISITOS DO PPA – CICLO I**

| <b>CAPITAL</b>        | <b>PONTUAÇÃO OBTIDA</b> | <b>IT<sub>PPA</sub></b> | <b>RANKING</b> |
|-----------------------|-------------------------|-------------------------|----------------|
| <b>São Paulo</b>      | 106                     | 0,8833                  | 1º             |
| <b>Rio de Janeiro</b> | 105                     | 0,8750                  | 2º             |
| <b>Belo Horizonte</b> | 101                     | 0,8417                  | 3º             |
| <b>Porto Alegre</b>   | 95                      | 0,7917                  | 4º             |
| <b>Boa Vista</b>      | 95                      | 0,7917                  | 4º             |
| <b>Belém</b>          | 94                      | 0,7833                  | 5º             |
| <b>Porto Velho</b>    | 87                      | 0,7250                  | 6º             |
| <b>Rio Branco</b>     | 85                      | 0,7083                  | 7º             |
| <b>Cuiabá</b>         | 82                      | 0,6833                  | 8º             |
| <b>Manaus</b>         | 80                      | 0,6667                  | 9º             |
| <b>Fortaleza</b>      | 78                      | 0,6500                  | 10º            |
| <b>Maceió</b>         | 78                      | 0,6500                  | 10º            |
| <b>Vitória</b>        | 77                      | 0,6417                  | 11º            |
| <b>Curitiba</b>       | 76                      | 0,6333                  | 12º            |
| <b>Florianópolis</b>  | 73                      | 0,6083                  | 13º            |
| <b>Salvador</b>       | 72                      | 0,6000                  | 14º            |
| <b>Recife</b>         | 65                      | 0,5417                  | 15º            |
| <b>João Pessoa</b>    | 65                      | 0,5417                  | 15º            |
| <b>Natal</b>          | 62                      | 0,5167                  | 16º            |
| <b>Palmas</b>         | 62                      | 0,5167                  | 16º            |
| <b>Aracaju</b>        | 61                      | 0,5083                  | 17º            |
| <b>Teresina</b>       | 44                      | 0,3667                  | 18º            |
| <b>Goiânia</b>        | 43                      | 0,3583                  | 19º            |
| <b>Campo Grande</b>   | 21                      | 0,1750                  | 20º            |

Fonte: Elaborado pelo autor.

As regiões, conforme Tabela 6, tiveram suas médias ranqueadas, sendo que em 1º lugar está a região Sudeste (SE), com o maior quantitativo de requisitos atingidos em relação a elaboração integral do PPA, seguidos da região Norte (N) (2º lugar), Sul (3º lugar), Nordeste (4º lugar) e Centro-Oeste (5º lugar).

**TABELA 6: RANKING DAS REGIÕES DO BRASIL E ÍNDICES TOTAL DE ATENDIMENTO AO REQUISITOS DO PPA (MÉDIA) – CICLO I (2010-2013)**

| REGIÃO       | ÍNDICE (MÉDIA) | RANKING |
|--------------|----------------|---------|
| SUDESTE      | 0,8104         | 1º      |
| NORTE        | 0,7350         | 2º      |
| SUL          | 0,6778         | 3º      |
| NORDESTE     | 0,5469         | 4º      |
| CENTRO-OESTE | 0,4333         | 5º      |

Fonte: Elaborado pelo autor.

### **Ciclo II (2014-2017)**

No Ciclo II, as 3 (três) primeiras posições permaneceram entre as capitais do Sudeste, sendo que São Paulo deixa a primeira posição passando a ser o segundo lugar no atendimento aos requisitos em relação às duas bases de elaboração. O PPA, nesta análise, de maior atendimento aos requisitos foi o município de Belo Horizonte (MG) com um índice de 0,9167.

Em 3º lugar está o Rio de Janeiro com um índice de 0,8667. O índice no atendimento total para o ciclo varia entre 0,9167 a 0,3917, ocupando o último lugar entre as capitais está o município de Aracaju (SE). A média nacional considerando a apuração da média é de 0,7000 (Tabela 7).

**TABELA 7: RANKING DAS CAPITAIS E ÍNDICES TOTAL DE ATENDIMENTO AO REQUISITOS DO PPA – CICLO II**

| <b>CAPITAL</b>        | <b>PONTUAÇÃO OBTIDA</b> | <b>IT<sub>PPA</sub></b> | <b>RANKING</b>  |
|-----------------------|-------------------------|-------------------------|-----------------|
| <b>Belo Horizonte</b> | 110                     | 0,9167                  | 1 <sup>o</sup>  |
| <b>São Paulo</b>      | 105                     | 0,8750                  | 2 <sup>o</sup>  |
| <b>Rio de Janeiro</b> | 104                     | 0,8667                  | 3 <sup>o</sup>  |
| <b>Porto Alegre</b>   | 103                     | 0,8583                  | 4 <sup>o</sup>  |
| <b>Manaus</b>         | 102                     | 0,8500                  | 5 <sup>o</sup>  |
| <b>Cuiabá</b>         | 99                      | 0,8250                  | 6 <sup>o</sup>  |
| <b>Curitiba</b>       | 95                      | 0,7917                  | 7 <sup>o</sup>  |
| <b>Belém</b>          | 93                      | 0,7750                  | 8 <sup>o</sup>  |
| <b>Palmas</b>         | 92                      | 0,7667                  | 9 <sup>o</sup>  |
| <b>Fortaleza</b>      | 90                      | 0,7500                  | 10 <sup>o</sup> |
| <b>Vitória</b>        | 89                      | 0,7417                  | 11 <sup>o</sup> |
| <b>Porto Velho</b>    | 88                      | 0,7333                  | 12 <sup>o</sup> |
| <b>Boa Vista</b>      | 87                      | 0,7250                  | 13 <sup>o</sup> |
| <b>Salvador</b>       | 84                      | 0,7000                  | 14 <sup>o</sup> |
| <b>Teresina</b>       | 81                      | 0,6750                  | 15 <sup>o</sup> |
| <b>Rio Branco</b>     | 79                      | 0,6583                  | 16 <sup>o</sup> |
| <b>João Pessoa</b>    | 76                      | 0,6333                  | 17 <sup>o</sup> |
| <b>Recife</b>         | 74                      | 0,6167                  | 18 <sup>o</sup> |
| <b>Natal</b>          | 71                      | 0,5917                  | 19 <sup>o</sup> |
| <b>Goiânia</b>        | 71                      | 0,5917                  | 19 <sup>o</sup> |
| <b>Campo Grande</b>   | 63                      | 0,5250                  | 20 <sup>o</sup> |
| <b>Florianópolis</b>  | 58                      | 0,4833                  | 21 <sup>o</sup> |
| <b>Maceió</b>         | 55                      | 0,4583                  | 22 <sup>o</sup> |
| <b>Aracaju</b>        | 47                      | 0,3917                  | 23 <sup>o</sup> |

Fonte: Elaborado pelo autor.

Apurada a média das capitais dentro de suas respectivas regiões, observa-se que o Sudeste permanece no primeiro lugar assim como no Ciclo I (2010-2013), bem como o Norte e o Sul no segundo e terceiro lugar, respectivamente. Percebe-se, então, uma inversão de posições entre o Centro-Oeste e o Nordeste, onde o primeiro passa a ocupar a 4<sup>o</sup> posição e o último o 5<sup>o</sup> lugar no ranking das regiões (Tabela 8).

**TABELA 8: RANKING DAS REGIÕES DO BRASIL E ÍNDICES TOTAL DE ATENDIMENTO AO REQUISITOS DO PPA (MÉDIA) – CICLO II (2014-2017)**

| <b>REGIÃO</b> | <b>ÍNDICE (MÉDIA)</b> | <b>RANKING</b> |
|---------------|-----------------------|----------------|
|---------------|-----------------------|----------------|

|                     |        |    |
|---------------------|--------|----|
| <b>SUDESTE</b>      | 0,8500 | 1º |
| <b>NORTE</b>        | 0,7483 | 2º |
| <b>SUL</b>          | 0,7111 | 3º |
| <b>CENTRO-OESTE</b> | 0,6771 | 4º |
| <b>NORDESTE</b>     | 0,6021 | 5º |

Fonte: Elaborado pelo autor.

## 5.4 ANÁLISE DOS REQUISITOS MAIS IDENTIFICADOS NOS PPA'S

A pesquisa contou com a identificação de 30 (trinta) requisitos de acordo com o referencial teórico consultado, onde 10 (dez) requisitos estão vinculados à Base Estratégica e 20 (vinte) à Base Programática. Cabe, nesta seção, estabelecer o ranking dos requisitos mais identificados nos Planos Plurianuais dos dois ciclos. Essa informação da pesquisa pretende apontar o que tem sido observado pelo gestor no momento de elaborar seu PPA.

### 5.4.1 Base Estratégica

Na Base Estratégica, nos dois ciclos, as capitais tem observado prioritariamente o “requisito 1.10” do Quadro 5, e este diz respeito ao “**acesso à informação**” através dos sites e meios de fácil divulgação da peça orçamentária.

Os PPA's, desta forma, em sua totalidade estão acessíveis à comunidade e os diversos atores sociais podem consultá-los. Evidencia, assim, que o Poder Executivo tem observado o que exige a Lei de Acesso a Informação (LAI) e tem permitido acesso público de modo a facilitar o controle social (Tabela 9).

**TABELA 9: RANKING DOS REQUISITOS MAIS ATENDIDOS NOS PPA'S DAS CAPITALS BRASILEIRAS NA BASE ESTRATÉGICA**

| CICLO I (2010-2013) | CICLO II (2014-2017) |
|---------------------|----------------------|
|---------------------|----------------------|

| ITEM BASE<br>ESTRATÉGICA | RANKING | ITEM BASE<br>ESTRATÉGICA | RANKING |
|--------------------------|---------|--------------------------|---------|
| 1.10                     | 1º      | 1.10                     | 1º      |
| 1.8                      | 2º      | 1.6                      | 2º      |
| 1.7                      | 3º      | 1.7                      | 3º      |
| 1.6                      | 4º      | 1.1                      | 4º      |
| 1.1                      | 5º      | 1.2                      | 5º      |
| 1.2                      | 6º      | 1.8                      | 6º      |
| 1.3                      | 7º      | 1.3                      | 7º      |
| 1.9                      | 8º      | 1.9                      | 8º      |
| 1.4                      | 9º      | 1.5                      | 9º      |
| 1.5                      | 10º     | 1.4                      | 10º     |

Fonte: Elaborado pelo autor.

Encontram-se nas últimas posições do ranking o requisitos 1.5, para o Ciclo I e o requisito 1.4, para o Ciclo II, que tratam, respectivamente, dos “**condicionantes orçamentários**” a serem tratados na Base Estratégica e da “**participação social**” na elaboração do PPA.

Em relação ao Ciclo I, as projeções ou mesmo explicações das limitações de recursos para execução dos objetivos pretendidos permitem deixar claro à população que a totalidade dos problemas identificados podem não ser atendidas em virtude de restrições orçamentárias que possui o município na sua arrecadação. Tal requisito insere o PPA dentro de uma realidade de execução no período de sua execução.

Em relação ao Ciclo II, a utilização do chamado Plano Plurianual Participativo (PPP) e as audiências públicas são estratégias pontuais para participação social no momento da construção do PPA e tais ações, se realizadas, devem constar na apresentação textual do plano.

## 5.4.2 Base Programática

Para o Ciclo I, o requisito da Base Programática (Tabela 10), que encontra-se em primeiro lugar é o “requisitos 2.5” e que diz respeito à colocação do **“objetivo pretendido em cada programa”**, para o Ciclo II, consta a **“totalização do programa em recursos financeiros”** (Quadro 6).

**TABELA 10: RANKING DOS REQUISITOS MAIS ATENDIDOS NOS PPA’S DAS CAPITAIS BRASILEIRAS NA BASE ESTRATÉGICA**

| ITEM DA BASE PROGRAMÁTICA | CICLO I (2010-2013) | ITEM DA BASE PROGRAMÁTICA | CICLO I (2014-2017) |
|---------------------------|---------------------|---------------------------|---------------------|
|                           | RANKING DO ITEM     |                           | RANKING DO ITEM     |
| 2.5                       | 1º                  | <b>2.19</b>               | 1º                  |
| 2.19                      | 2º                  | <b>2.2</b>                | 2º                  |
| 2.2                       | 3º                  | <b>2.5</b>                | 3º                  |
| 2.4                       | 3º                  | <b>2.11</b>               | 4º                  |
| 2.16                      | 4º                  | <b>2.1</b>                | 5º                  |
| 2.6                       | 5º                  | <b>2.6</b>                | 6º                  |
| 2.11                      | 5º                  | <b>2.3</b>                | 7º                  |
| 2.7                       | 6º                  | <b>2.4</b>                | 7º                  |
| 2.9                       | 6º                  | <b>2.10</b>               | 8º                  |
| 2.3                       | 7º                  | <b>2.9</b>                | 9º                  |
| 2.1                       | 8º                  | <b>2.7</b>                | 10º                 |
| 2.8                       | 9º                  | <b>2.12</b>               | 11º                 |
| 2.10                      | 9º                  | <b>2.17</b>               | 11º                 |
| 2.14                      | 10º                 | <b>2.8</b>                | 12º                 |
| 2.18                      | 11º                 | <b>2.18</b>               | 13º                 |
| 2.17                      | 12º                 | <b>2.16</b>               | 14º                 |
| 2.12                      | 13º                 | <b>2.13</b>               | 15º                 |
| 2.20                      | 14º                 | <b>2.14</b>               | 16º                 |
| 2.15                      | 15º                 | <b>2.20</b>               | 17º                 |
| 2.13                      | 16º                 | <b>2.15</b>               | 18º                 |

Fonte: Elaborado pelo autor.

No Ciclo I e no Ciclo II ocupam as ultimas posições os requisitos “2.13” e “2.15”, respectivamente. O primeiro trata do detalhamento em **“implementar as ações de cada programa”** e o segundo a inclusões de **“informações adicionais”** que o gestor considere pertinente no momento da elaboração do PPA.

Sobre a forma de implementar as ações, no Ciclo I, o gestor deixará declarada a viabilidade de realizar as ações e deverá, ainda, evidenciar os recursos não financeiro, humanos e tecnológicos para sua concretização. Em relação às **“informações adicionais”**, no Ciclo II, o PPA que o apresenta permite que os dados não inseridos nos demais requisitos possam ser declarados para não constarem interpretações incompletas sobre as ações. São exemplos de informações adicionais as notas explicativas, gráficos e referências situacionais.

## Capítulo 6

### 6 PROPOSTA ESQUEMÁTICA DOS REQUISITOS MÍNIMOS A OBSERVAR NA ELABORAÇÃO DO PPA EM UM MUNICÍPIO

Com base nos requisitos mínimos levantados para a Base Estratégica e Programática que deve conter o Plano Plurianual de um município, o gestor e sua equipe deverão atentar-se a levantar e apresentar os seguintes passos percorridos na elaboração do Plano:



Figura 5: Passos para elaboração do PPA  
Fonte: Elaborado pelo autor.

A Base Estratégica é formulada através de um texto dissertativo com profundidade ao expor todo o cenário real e esperado do município, bem como de dados/informações que permitam desenhar para a sociedade a real proposta do gestor quando da execução do PPA nos seus 4 (quatro) anos de gestão.

Nos documentos manuseados, foi analisado que ainda existem municípios onde não se encontra no PPA a exposição dos requisitos apresentados neste trabalho em sua Base Estratégica. Não se pode negligenciar este tópico no momento de elaborar e divulgar o PPA, também não se pode confundir o corpo da lei (Anexo A) como sendo a Base Estratégica de formulação e instituição do PPA.

As iniciais do PPA devem ser elaboradas seguindo os critérios de Lei, mas o texto dissertativo tratando de todos os requisitos já discutidos e analisados é parte central no Plano e deve estar delineado todos os requisitos mínimos anteriormente apresentados.

Em relação à Base Programática, cada programa seguiria o seguinte modelo para seus diversos órgãos, seja da Administração Direta ou Indireta:

|                              |            |                            |           |           |           |                |                        |                    |                             |                    |
|------------------------------|------------|----------------------------|-----------|-----------|-----------|----------------|------------------------|--------------------|-----------------------------|--------------------|
| <b>Diretriz</b>              |            |                            |           |           |           |                |                        |                    |                             |                    |
| <b>Nome do Programa:</b>     |            | <b>Código do Programa:</b> |           |           |           |                | <b>Início:</b>         |                    | <b>Final:</b>               |                    |
| <b>Órgão Responsável:</b>    |            |                            |           |           |           |                |                        |                    |                             |                    |
| <b>Órgãos Participantes:</b> |            |                            |           |           |           |                |                        |                    |                             |                    |
| <b>Objetivo do Programa:</b> |            |                            |           |           |           |                |                        |                    |                             |                    |
| <b>Público-Alvo:</b>         |            |                            |           |           |           |                |                        |                    |                             |                    |
| <b>Ações</b>                 | <b>A/P</b> | <b>X1</b>                  | <b>X2</b> | <b>X3</b> | <b>X4</b> | <b>Produto</b> | <b>Produto por Ano</b> | <b>Meta Física</b> | <b>Custo Médio Unitário</b> | <b>Custo Total</b> |
|                              |            |                            |           |           |           |                |                        |                    |                             |                    |
|                              |            |                            |           |           |           |                |                        |                    |                             |                    |
|                              |            |                            |           |           |           |                |                        |                    |                             |                    |
|                              |            |                            |           |           |           |                |                        |                    |                             |                    |
| <b>Total do Programa</b>     |            |                            |           |           |           |                |                        |                    |                             |                    |

Quadro 6: Demonstrativo 1 - Proposta do programa  
Fonte: Elaborado pelo autor.

Na Base Programática, cabe ainda, a inserção de informações paralelas que suportem a construção do programa e suas respectivas ações, a exemplo dos demonstrativos 2, 3 e 4, abaixo descritos:

| <b>Indicadores do Programa</b> | <b>Objetivo Macro</b> | <b>Unidade de Medida</b> | <b>Data de Referência</b> | <b>Fonte de Referência</b> | <b>Índice Referência</b> | <b>Índice Esperado ao Final do Programa</b> |
|--------------------------------|-----------------------|--------------------------|---------------------------|----------------------------|--------------------------|---|
|                                |                       |                          |                           |                            |                          |   |
|                                |                       |                          |                           |                            |                          |   |

Quadro 7: Demonstrativo 2 - Índices, fontes de informações e expectativas  
Fonte: Elaborado pelo autor.

| <b>Fonte de Financiamento do Programa</b> | <b>%</b> | <b>Valor</b> |
|---|----------|--------------|
|   |          |              |
|   |          |              |

Quadro 8: Demonstrativo 3 - Fontes de financiamentos e parceiros  
Fonte: Elaborado pelo autor.

| <b>Região</b>             | <b>Meta</b> | <b>Critérios de Implementação do Programa</b> | <b>Custo Total</b> |
|---------------------------|-------------|---|--------------------|
| Sede                      |             |   |                    |
| Região Administrativa I   |             |   |                    |
| Região Administrativa II  |             |   |                    |
| Região Administrativa III |             |   |                    |
| Região Administrativa IV  |             |   |                    |
| Total do Programa         |             |   |                    |

Quadro 9: Demonstrativo 4 - Distribuição regionalizado do programa  
Fonte: Elaborado pelo autor.

Os Planos Plurianuais podem ser incrementados de informações adicionais e que descrevam dados como projeções de receitas e despesas totais para o ciclo e períodos posteriores. O Projeto de Lei 229 de 2009, por exemplo, em seu art. 10º prevê que exista um demonstrativo prospectivo de pelo menos 10 (dez) anos com a análise fiscal a contar do período do plano.

## Capítulo 7

### 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho teve como objetivo central investigar o atendimento dos Planos Plurianuais (PPA's) das capitais brasileiras aos requisitos mínimos de planejamento estratégico municipal nos cíclicos orçamentários de 2010 a 2013 (Ciclo I) e 2014 a 2017 (Ciclo II).

As consultas às referências mencionadas no texto (BNDES, 2005; BRASIL, 2009; BEZERRA FILHO, 2013), permitiram reunir um total de 30 (trinta) requisitos indispensáveis na elaboração do Plano Plurianual dos municípios, divididos em duas 02 (duas) bases: dez para a Estratégica e vinte para a Programática. Tais bases estruturantes se configuram como sendo os pilares essenciais para a elaboração de um PPA.

Dos resultados apresentados, pôde-se perceber que para o Ciclo I (2010-2013) a capital com maior atendimento aos requisitos da estrutura mínima em sua Base Estratégica foi Belo Horizonte (MG) e em último lugar Campo Grande (MS). Seguindo a reunião dos 10 (dez) requisitos para a Base Estratégica, pode-se tomar como referência para o Ciclo I (2010-2013) o PPA de Belo Horizonte, seguido de São Paulo e Fortaleza. No tocante ao Ciclo II (2014-2017), a capital que continua sendo referência é Belo Horizonte. O PPA deste município consegue apresentar quase a totalidade dos requisitos verificáveis.

Em relação à Base Programática, para o Ciclo I (2010-2013) tem-se o Rio de Janeiro (RJ) como a capital que apresenta o maior atendimento aos requisitos elencados, seguido de Porto Velho (RO) e São Paulo (SP). Na última posição fica

Campo Grande (MS). Para o ciclo, pode-se, então, tomar como referência a estrutura do Rio de Janeiro. No Ciclo II (2014-2017), permanece como referência o Rio de Janeiro e na última posição, Maceió em um total de 17 (dezesete) posições.

Os resultados demonstraram também, que, na estrutura total do PPA, no Ciclo I, a capital São Paulo (SP) atinge o maior índice total de atendimento aos requisitos, já no Ciclo II, Minas Gerais ocupa o primeiro lugar, de forma que os respectivos planos podem ser considerados como uma referência de construção para a elaboração dos PPAs dos municípios no Brasil. Deve-se, entretanto, levar em conta as particularidades existentes em cada um.

Ficou também identificado que dentre os requisitos na Base Estratégica com maior atendimento esteve com maior atendimento “o acesso às informações” nos dois ciclos pesquisados. Já para a Base Programática, os requisitos mais identificados foram “os objetivos dos programas” e “os valores totais para o período compreendido do PPA”, respectivamente, para o Ciclo I e Ciclo II.

Ao estabelecer na presente pesquisa uma estrutura mínima (Cap. 3), mediante reunião conceitual das fontes pesquisadas e um indicador de atendimento, os gestores públicos municipais podem utilizar-se desta pesquisa para a elaboração dos seus Planos Plurianuais com base na estrutura das capitais pesquisadas em consonância às características e particularidades de seus municípios.

Para o meio acadêmico, os dados apresentados podem servir como ponto de partida na investigação de outras particularidades do PPA, tais como nível de qualificação da equipe técnica e a relação com a estrutura mínima identificada; fatos sociais e demandas locais de impacto para aprimoramento do PPA; atendimento do PPA aos requisitos e relação com o Plano de Governo; os legados da Copa do Mundo de 2014 e das Olimpíadas de 2016 nas capitais sedes destes eventos esportivos.

Os Tribunais de Contas, órgãos de controle internos dos entes públicos, setores responsáveis pela elaboração, acompanhamento e avaliação dos PPA's, podem se utilizar dos requisitos da estrutura mínima de PPA para identificar os níveis de atendimentos dos municípios e propor melhorias em suas peças. Importa ressaltar, por oportuno, que a presente pesquisa torna-se pioneira em apresentar subsídios que podem aperfeiçoar o Projeto de Lei Complementar nº 229 de 2009, que ora se encontra em apreciação pelo Congresso Nacional.

Por fim, os dados tratados, analisados e aqui apresentados servirão para contribuir com gestores e profissionais da área pública na elaboração e aperfeiçoamento dos PPAs futuros nos municípios de todo o país.

## REFERÊNCIAS

ABRÚCIO, F. L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública (RAP)**, Rio de Janeiro, Edição Especial Comemorativa, p. 67-86, 2007. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=241016441005>>. Acesso em: 20 fev. 2016.

ARAÚJO, A. H. S.; SANTOS FILHO, J. E.; GOMES, F. G. Lei de Responsabilidade Fiscal: efeitos e consequências sobre os municípios alagoanos no período 2000-10. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 3, p. 739-759, 2015.

AZEVEDO, R. R.; AQUINO, A. C. B. O planejamento em municípios de pequeno porte em São Paulo. **Revista de Contabilidade e Organizações**, v. 10, n. 26, p. 63-76, 2016.

BEZERRA FILHO, J. E. **Orçamento aplicado ao setor público**. São Paulo: Atlas, 2013.

BNDES. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. **Plano plurianual**: o passo a passo da elaboração do PPA para os municípios: manual de elaboração. Brasília: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, 2005. Disponível em: <[https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/2594/1/Plano%20Plurianual%20-%20O%20passo%20a%20passo%20da%20elabora%C3%A7%C3%A3o%20do%20PPA%20para%20munic%C3%ADpios\\_P.pdf](https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/2594/1/Plano%20Plurianual%20-%20O%20passo%20a%20passo%20da%20elabora%C3%A7%C3%A3o%20do%20PPA%20para%20munic%C3%ADpios_P.pdf)>.

BOUERI, R.; ROCHA, F.; RODOPOULOS, F. **Avaliação da qualidade do gasto público e mensuração da eficiência**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2015.

BRAGA, I. B. **Convergência às NBCASP e ao MCASP**: um estudo sobre os municípios pernambucanos em 2014. 2015. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Fundação Instituto Capixaba de Contabilidade, Economia e Finanças (FUCAPE), Vitória (ES), 2015.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais n. 1/1992 a 56/2007 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão n. 1 a 6/1994. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. 29. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2008.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. [on-line]. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 4 maio 2000. Disponível em: <[www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br)>. Acesso em: 18 maio 2016.

BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei Complementar 229 (PL). Estabelece normas gerais sobre plano, orçamento, controle e contabilidade pública, voltadas para a responsabilidade no processo orçamentário e na gestão financeira e patrimonial, altera dispositivos da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a fim de fortalecer a gestão fiscal responsável e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 2009. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/91341>>. Acesso em: 20 maio 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011 – LAI. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 18 nov. 2011.

CALMON, K. M. N.; GUSSO, D. A. A experiência de avaliação do Plano Plurianual (PPA) do Governo Federal no Brasil. **Planejamento e Políticas públicas**, n. 25, 2002.

CAVALCANTE, P. L. O Plano Plurianual: resultados da mais recente reforma do planejamento e orçamento do Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 58, n. 2, p. 129-150, abr./jun. 2007. Disponível em: <<http://seer.ensp.gov.br/index.php/RSP/article/view/168>>. Acesso em: 10 abr. 2016.

CECILIO, L. P. P. et al. **Manual básico de saúde pública**: um guia prático para conhecer e garantir seus direitos. 2012. Disponível em: <[http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Cartilhas/manual\\_basico\\_saude\\_publica.pdf](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Cartilhas/manual_basico_saude_publica.pdf)>. Acesso em: 18 jun. 2016.

COSTA, J. F. Reflexos da Lei de Responsabilidade Fiscal no endividamento dos Municípios Brasileiros. In: CONGRESSO CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE, 18., 2008, Belém (PA). **Anais...** Belém: CFC, 2008. Disponível em: <http://www.congressocfc.org.br/hotsite/anais/index.html>. Acesso em: 01 abr. 2016.

GARCIA, R. C. A reorganização do processo de planejamento do Governo Federal: o PPA 2000-2003. **Texto para discussão nº 726**. Brasília: Ipea, 2000.

GARCES, A.; SILVEIRA, J. P. Gestão pública orientada para resultados no Brasil. **Revista do Serviço Público**, v. 53, n. 4, out. 2002. Disponível em: <[http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/Terceiros-Papers/02-Garces53\(4\).pdf](http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/Terceiros-Papers/02-Garces53(4).pdf)>. Acesso em: 21 set. 2016.

GIACOMONI, J. Bases normativas do plano plurianual: análise das limitações decorrentes da ausência de lei complementar. **Revista de Administração Pública**, v. 38, n. 1, p. 79-91, 2004.

\_\_\_\_\_. **Orçamento público**. São Paulo: Atlas, 2012.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Contagem populacional**. 2012. Disponível em: <<http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/home.php>>. Acesso em: 01 jan. 2016.

LINHARES, F.; PENA, C.; BORGES, G. Os efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal no endividamento dos Municípios do Piauí. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, nov./dez. 2013. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap>>. Acesso em: 01 maio 2016.

LUNKES, R. J. et al. Transparência no setor público municipal: uma análise dos portais eletrônicos das capitais brasileiras com base em um instrumento de apoio à decisão. **Revista da Controladoria-Geral da União**, v. 7, n. 10, p. 21, 2015.

MARTINS, G. A.; THEÓPHILO, C. R. **Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MELLO, G. R. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e o impacto sobre o endividamento dos Municípios potiguares. **Revista Contemporânea de Economia e Gestão**, v. 10, n. 2, jul./dez. 2012. Disponível em: <<http://www.contextus.ufc.br/index.php/contextus>>. Acesso em: 25 abr. 2016.

NASCIMENTO, R. E.; DEBUS, I. **Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal**. 2. ed. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), 2016. Disponível em: <<http://www3.tesouro.gov.br/hp/downloads/EntendendoLRF.pdf>>. Acesso em: 03 mar. 2016.

NUNES, G. S. F.; LYRIO, M. V. L.; LUNKES, R. J. Proposta de modelo multicritério para avaliar o nível de transparência de portais eletrônicos dos entes públicos brasileiros. In: CONGRESSO DE CONTABILIDADE, 6., 2015, Florianópolis (SC). **Anais...** Florianópolis: CCF, 2015. Disponível em: <[http://dvl.ccn.ufsc.br/congresso\\_internacional/anais/6CCF/70\\_17.pdf](http://dvl.ccn.ufsc.br/congresso_internacional/anais/6CCF/70_17.pdf)>. Acesso em: 01 jul. 2016.

NUNES, S. P. P. **A reforma do processo orçamentário sob a égide da LRF: a urgência de uma nova lei de finanças públicas**. 2006. 54f. Monografia. Brasília: ESAF, 2006. Disponível em: <[http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Premio\\_TN/XIPremio/catalogo2\\_xipremio.htm#NUNES](http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/XIPremio/catalogo2_xipremio.htm#NUNES)>. Acesso em: 01 maio 2016.

PAGLIARUSSI, M. S.; LOPES, V. A. Lei de Responsabilidade Fiscal e eficácia dos instrumentos orçamentários: um estudo exploratório na Prefeitura de Vitória. In: CONGRESSO USP DE CONTROLADORIA E CONTABILIDADE, 6., 2006, São Paulo (SP). **Anais...** São Paulo: FEA-USP, 2006. Disponível em: <<http://www.congressosp.fipecafi.org/web/artigos62006/default.asp?con=1>>. Acesso em: 16 abr. 2016.

PAULO, L. F. A. O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica. **Revista do Serviço Público (RSP)**, Brasília, v. 41, n. 2, p. 171-187, abr./jun. 2010. Disponível em: <<http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/44/42>>. Acesso em: 18 fev. 2016.

PROCOPIUCK, M. et al. O plano plurianual municipal no sistema de planejamento e orçamento brasileiro. **Revista do Serviço Público (RSP)**, Brasília, v. 58, p. 397-415, out./dez. 2007. Disponível em:

<<http://seer.ena.gov.br/index.php/RSP/article/view/44/42>>. Acesso em: 18 fev. 2016.

REZENDE, F.; CUNHA, A. **A reforma esquecida**: orçamento, gestão pública e desenvolvimento. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013.

REZENDE, D. A.; CASTOR, B. V. J. **Planejamento estratégico municipal**: empreendedorismo participativo nas cidades, prefeituras e organizações públicas. 2. ed. Rio de Janeiro: Brasport, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 25 abr. 2016.

REZENDE, D. A.; ULTRAMARI, C. Plano diretor e planejamento estratégico municipal: introdução teórico-conceitual. **Revista de Administração Pública**, v. 41, n. 2, p. 255-271, 2007. Disponível em:

<<http://www.scielo.br/pdf/%0D/rap/v41n2/05.pdf>>. Acesso em: 21 jun. 2016.

REZENDE, D. A.; GUAGLIARDI, J. A. Planejamentos municipais, gestão de prefeituras e tecnologia da informação: estudos de casos em pequenos Municípios Paranaenses. **Revista de Ciências da Administração**, v. 10, n. 22, p. 186, 2008.

SANTOS, V. M.; SANTOS, C. E. R. A Lei de Responsabilidade Fiscal Brasileira e sua relação com os gastos públicos em saúde, educação e pessoal. In: SEMANA DO ECONOMISTA & IV ENCONTRO DE EGRESSOS, 4., 2014, Ilhéus (BA).

**Anais...** Ilhéus: UESC, 2014. Disponível em:

<[www.uesc.br/eventos/ivsemeconomista/anais/gt5-1.pdf](http://www.uesc.br/eventos/ivsemeconomista/anais/gt5-1.pdf)>. Acesso em: 01 jun. 2016.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SÖTHER, A.; SÖTHER, V.; GUBIANI, C. A. O impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal: uma análise do desempenho das contas públicas municipais do Estado do Rio Grande do Sul. **Revista do Serviço Público (RSP)**, Brasília, v. 63, p. 177-197, abr./jun. 2012. Disponível em:

<<http://seer.ena.gov.br/index.php/RSP/article/view/44/42>>. Acesso em: 18 fev. 2016.

VAINER, A.; ALBUQUERQUE, J.; GARSON, S. **Manual de elaboração**: o passo a passo da elaboração do PPA para municípios. 2. ed. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), 2005.

VARELA, P. S.; MARTINS, G. A. Indicadores sociais no processo orçamentário do setor público: possibilidades e limites. In: ENCONTRO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO (ENANPAD), 29., 2005, Brasília (DF). **Anais...** Brasília: ANPAD, 2005. Disponível em:

<[http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnANPAD/enanpad\\_2005/APS/2005\\_A\\_PSA1330.pdf](http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnANPAD/enanpad_2005/APS/2005_A_PSA1330.pdf)>. Acesso em: 20 abr. 2016.

## APÊNDICE A – CHECK-LIST PARA ANÁLISE DOS PLANOS PLURIANUAIS

| <b>1ª BASE ESTRATÉGICA</b>   | <b>0</b> | <b>1</b> | <b>2</b> | <b>3</b> | <b>4</b> |
|--|----------|----------|----------|----------|----------|
| 1.1.1 O Plano Plurianual apresenta alinhamento ao Plano Estratégico Municipal ou documento equivalente estabelecendo uma apresentação do município na sua situação real versus o desejado ao final do período; (identificação do problema) |          |          |          |          |          |
| 1.1.2 O Plano Plurianual apresenta o papel da Gestão Municipal no processo de avaliação e retroalimentação com as diretrizes estabelecidas;  |          |          |          |          |          |
| 1.1.3 O PPA apresenta parcerias para transformação dos municípios nos programas a serem executados;  |          |          |          |          |          |
| 1.1.4 Existem informações da participação social na elaboração, aprovação execução e avaliação do PPA;   |          |          |          |          |          |
| 1.1.5 Estão apresentados condicionantes orçamentários para a elaboração dos programas;   |          |          |          |          |          |
| 1.1.6 Estão explicitadas as diretrizes que compõem as ações a serem desenvolvidas pelas unidades considerando os problemas identificados mediante menção ao previsto no Plano de Governo Municipal;  |          |          |          |          |          |
| 1.1.7 O Plano Plurianual apresenta os objetivos claros e bem estabelecidos;  |          |          |          |          |          |
| 1.1.8 O Plano Plurianual apresenta os recursos necessários para a realização de programas por órgão/entidade   |          |          |          |          |          |
| 1.1.9 O Plano Plurianual prevê de forma regionalizada as diretrizes, objetivos e metas traçadas  |          |          |          |          |          |
| 1.1.10 O Plano como peça de estratégia social apresenta-se de fácil acesso (seja por meio eletrônico ou outro qualquer de divulgação de peças legais).   |          |          |          |          |          |
| Total de requisitos  |          |          |          |          |          |

**Pontuação Máxima: 40 pontos (100%)**

| <b>2ª BASE PROGRAMÁTICA</b>  | <b>0</b> | <b>1</b> | <b>2</b> | <b>3</b> | <b>4</b> |
|--|----------|----------|----------|----------|----------|
| 2.1 As ações estão colocadas de modo que se identifique seu objetivo finalístico ou de apoio administrativo; |          |          |          |          |          |
| 2.2 As ações estão sequenciadas de modo ordenado por órgão/entidade;   |          |          |          |          |          |
| 2.3 Detalha todas as ações finalísticas, considerando as que já se encontram em andamento e as novas;        |          |          |          |          |          |
| 2.4 Deixa explícito o produto/serviço de cada ação;  |          |          |          |          |          |
| 2.5 A explicitação em cada programa deixa evidente o seu propósito;  |          |          |          |          |          |
| 2.6 Fica evidente os objetivos pretendidos e os resultados a alcançar;                                       |          |          |          |          |          |
| 2.7 Apresenta o público-alvo, nesse sentido a esfera social que se pretende alcançar;                        |          |          |          |          |          |

|   |  |  |  |  |  |
|---|--|--|--|--|--|
| 2.8 Indica o início e previsão de término previstos para o programa;                          |  |  |  |  |  |
| 2.9 Apresenta o indicador, esse associado ao objetivo do programa;                            |  |  |  |  |  |
| 2.10 Apresenta índices e sua apuração para servir de parâmetro;                               |  |  |  |  |  |
| 2.11 Apresenta índices desejáveis ao final do programa (se temporário)                        |  |  |  |  |  |
| 2.12 Apresenta a fonte de extração do indicador e da apuração do índice utilizado;            |  |  |  |  |  |
| 2.13 Estão codificadas as ações vinculadas aos programas                                      |  |  |  |  |  |
| 2.14 Detalha o tipo da ação se projeto (limitada no tempo) ou atividade (caráter continuado); |  |  |  |  |  |
| 2.15 Descreve a ação com informações adicionais;  |  |  |  |  |  |
| 2.16 Detalha em quantidade de apuração para cada ano de realização do PPA;                    |  |  |  |  |  |
| 2.17 Especifica o custo para realização total e unitária de cada produto a ser fornecido;     |  |  |  |  |  |
| 2.18 Apresenta as fontes de recursos financeiros (próprias, transferências...)                |  |  |  |  |  |
| 2.19 Totaliza o valor por programa;   |  |  |  |  |  |
| 2.20 Apresentam informações adicionais em cada programa;                                      |  |  |  |  |  |

**Pontuação Máxima = 80 pontos (100%)**

## **ANEXO A – MODELO DE LEI DO PPA**

### **PROJETO DE LEI DO PLANO PLURIANUAL**

#### **MODELO PROJETO DE Lei nº \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_**

Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período ..../....

O Prefeito de Montanha Alegre faço saber que a Câmara Municipal decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art.1º - Esta lei institui o Plano Plurianual para o quadriênio X1/X4, em cumprimento ao disposto no art.165, parágrafo 1º, da Constituição Federal, estabelecendo, para o período, os programas com seus respectivos objetivos, indicadores e montantes de recursos a serem aplicados em despesas de capital e outras delas decorrentes e nas despesas de duração continuada, na forma dos Anexos.....

Art.2º - As prioridades e metas para o ano .... conforme estabelecido no Art.\_\_\_\_ da Lei nº\_\_\_\_, que dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para ...., estão especificadas no Anexo \_\_\_\_ a esta Lei.12

Art.3º - A exclusão ou alteração de programas constantes desta lei, bem como a inclusão de novos programas serão propostos pelo Poder Executivo, através de Projeto de Lei de Revisão do Plano ou Projeto de lei específico.

Art.4º - A inclusão, exclusão ou alteração de ações orçamentárias no Plano Plurianual poderão ocorrer por intermédio da lei orçamentária anual ou de seus créditos adicionais, apropriando-se ao respectivo programa, as modificações conseqüentes.

**Parágrafo Único** - De acordo com o disposto no caput deste artigo, fica o Poder Executivo autorizado a adequar as metas das ações orçamentárias para compatibilizá-las com as alterações de valor ou com outras modificações efetivadas na lei orçamentária anual.

Art.5º Fica o Poder Executivo autorizado a alterar, incluir ou excluir produtos e respectivas metas das ações do Plano Plurianual, desde que estas modificações contribuam para a realização do objetivo do Programa.

Art.6º O Poder Executivo enviará à Câmara de Vereadores, até o dia 15 de abril de cada exercício, relatório de avaliação dos resultados da implantação deste Plano.

Art. 7º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.