

Elaboração do plano plurianual

Elaboração: Sérgio Paulo Vieira Villaça e Silvia Butters de Campos

Lei de Responsabilidade Fiscal **CADERNOS IBAM 3**

Elaboração do Plano Plurianual

Abril de 2001

A divulgação deste trabalho se insere no âmbito de convênio de cooperação técnica firmado com os Ministérios do Planejamento e do Desenvolvimento e com a ENAP, visando apoiar a implantação da Lei Complementar nº 101, de 4.5.2000, inclusive para efeito de atendimento do disposto em seu art. 64.

As opiniões aqui expressas são de exclusiva responsabilidade de seu autor e não refletem, necessariamente, a posição dos órgãos federais.

Este documento pode ser reproduzido, em parte ou integralmente, desde que devidamente citada a fonte.

**MINISTÉRIO DO
PLANEJAMENTO,
ORÇAMENTO E GESTÃO**



**MINISTÉRIO DO
DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA
E COMÉRCIO EXTERIOR**



**GOVERNO
FEDERAL**
Trabalhando em todo o Brasil

**Publicação elaborada pelo Instituto Brasileiro de Administração
Municipal – IBAM sob o patrocínio do Banco Nacional de
Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES**

Coordenação Geral
Paulo Timm

Coordenação Técnica
Heraldo da Costa Reis

Coordenação Executiva
Gleisi Heisler Neves

Elaboração
Sérgio Paulo Vieira Villaça
Sílvia Butters de Campos

Coordenação Editorial
Sandra Mager

Ficha Catalográfica
Catologação na Fonte pela Biblioteca do IBAM

Villaça, Sérgio Paulo

Elaboração do plano plurianual (PPA) / Sérgio Paulo Villaça, Silvia Butters de Campos. Rio de Janeiro: IBAM, 2001.

64p.; 23cm. – (Lei de responsabilidade fiscal, 3)

Patrocínio: BNDES

1. Despesa Pública. I. Instituto Brasileiro de Administração Municipal. II. Campos, Silvia Butters de.

336 (CDD 15 ed.)

A Lei de Responsabilidade Fiscal: Simples Municipal

O art. 64 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4.5.2000) prevê que: “A União prestará assistência técnica e cooperação financeira aos Municípios para a modernização das respectivas administrações tributária, financeira, patrimonial e previdenciária, com vistas ao cumprimento das normas desta Lei Complementar.”

O Presidente Fernando Henrique Cardoso, em seu programa de rádio dedicado à sanção dessa Lei (em 02.05.2000) anunciou sua determinação para que o Ministério do Planejamento e o BNDES desenvolvessem o **Simples Municipal**: um conjunto de ações voltadas especialmente para Prefeituras de pequeno porte e do interior, visando facilitar a administração de suas contas e, ao mesmo tempo, assegurar a implantação de um novo regime fiscal responsável.

A publicação deste trabalho se insere nesse esforço governamental para tornar mais fácil e mais eficaz as administrações locais. Faz parte da seguinte série de trabalhos elaborados por entidades e técnicos de notória especialização na área, exclusivos responsáveis pelas opiniões, mas cuja distribuição é apoiada pelos órgãos federais por ajudarem na compreensão da lei e na implantação de um novo regime fiscal:

- “Manual de Orientação para Crescimento da Receita Própria Municipal”, da Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2000
- “125 Dicas – Idéias para Ação Municipal”, do Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais – PÓLIS, São Paulo, 2000
- “Guia de Orientação para as Prefeituras”, do Amir Antônio Khair, São Paulo, maio 2000
- “Manual Básico do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo”, São Paulo, junho de 2000
- “Manual de Procedimentos para Aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul”, Rio Grande do Sul, novembro de 2000

- “A Lei de Responsabilidade Fiscal e a Previdência dos Servidores Públicos Municipais”, de Marcelo Viana Estevão de Moraes, Rio de Janeiro, dezembro de 2000
- “As Transgressões à Lei de Responsabilidade Fiscal e Correspondentes Punições Fiscais e Penais”, de Amir Antônio Khair, Rio de Janeiro, dezembro de 2000
- “Proposta de Padronização dos Relatórios da Gestão Fiscal”, do Instituto Ruy Barbosa, São Paulo, dezembro de 2000
- “Guia de Orientação para as Prefeituras”, 2ª edição, revista e ampliada, de Amir Antônio Khair, São Paulo, fevereiro de 2001

O conteúdo integral deste manual e das publicações acima citadas está disponível na Internet para acesso gratuito e universal, através de consulta ou de *download*, no site mantido pelo BNDES e especializado em finanças públicas e federalismo fiscal no endereço: www.federativo.bndes.gov.br

Banco Federativo

Site do



RESPONSABILIDADE FISCAL



ADMINISTRAÇÃO EFICIENTE



CIDADE MELHOR

O BNDES apóia essa idéia. Participe também.

Sumário

• Apresentação	7
• Prefácio	9
• Apresentação do IBAM	11
• Elaboração do Plano Plurianual	13
Introdução – Algumas Considerações Iniciais	13
O que É Plano Plurianual	16
Plano Plurianual e Planejamento	19
Planejamento com o Função Gerencial	20
Planejamento com o Processo	22
Planejamento com o Função Governamental	24
Elaborando o Plano Plurianual	29
Objetivo e Conteúdo do Plano Plurianual	29
Metodologia	31
Componentes do Plano Plurianual	31
Etapas do Plano Plurianual	32
Acompanhamento, Avaliação e Revisão do Plano Plurianual	45
Preparando a Prefeitura para a Elaboração do Plano Plurianual	46
• Anexos	51
1. Estimativa das Receitas Próprias	53
2. Estimativa para Outras Receitas	59
3. Modelo de Projeto de Lei do Plano Plurianual	63

Apresentação

A Lei de Responsabilidade Fiscal traz uma mudança institucional e cultural no trato com o dinheiro público, dinheiro da sociedade. Estamos gerando uma ruptura na história político-administrativa do País. Estamos introduzindo a restrição orçamentária na legislação brasileira.

A sociedade não tolera mais conviver com administradores irresponsáveis e hoje está cada vez mais consciente de que quem paga a conta do mau uso do dinheiro público é o cidadão, o contribuinte.

A irresponsabilidade praticada hoje, em qualquer nível de governo, resultará amanhã em mais impostos, menos investimentos ou mais inflação, que é o mais perverso dos impostos pois incide sobre os mais pobres.

O governo não fabrica dinheiro.

Esta afirmação pode parecer óbvia para alguns, mas não para aqueles que administram contas públicas gastando mais do que arrecadam. Deixando dívidas para seus sucessores e assumindo compromissos que sabem, de antemão, não poderão honrar. É este tipo de postura, danosa para o País, que é coibida pela Lei de Responsabilidade Fiscal. A decisão de aumentar gastos, independentemente de seu mérito, precisa estar acompanhada de uma fonte de financiamento.

A Lei reforça os princípios da Federação. Governantes de Estados e Municípios não terão que prestar contas de seus atos ao governo federal mas ao seu respectivo Legislativo, ou seja, à comunidade que os elegeu. Tudo isso será feito de forma simplificada para que a sociedade possa exercer o seu direito de fiscalização. Os governantes serão julgados pelos eleitores, pelo mercado e, se descumprirem as regras, serão punidos.

Já entramos na era da responsabilidade fiscal. Ter uma postura responsável é dever de cada governante.

Martus Tavares

Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão

Prefácio

Apresentamos a coleção *Cadernos IBAM*, elaborada pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM sob o patrocínio do BNDES, constando de uma coletânea com sete volumes de manuais orientadores para a implantação da Lei Complementar nº 101 de maio de 2000, com certeza absoluta de que será de grande valia para orientar as municipalidades em relação às medidas a serem adotadas para a adequação às normas estabelecidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Tarefa importante na gestão eficiente e responsável da coisa pública, meta perfeitamente alcançável por todos os governos locais, e que contribui para a Reforma do Estado.

De fato, como uma das principais instituições de Política Econômica de longo prazo no Brasil, o BNDES vem participando ativamente de ações voltadas para a reformulação do papel do Estado, nos diversos níveis da Federação Brasileira. Neste sentido, tem sido grande o seu empenho em apoiar a modernização da administração tributária e a melhoria da qualidade do gasto público, com uma perspectiva de desenvolvimento local sustentado.

Além dos vários programas tradicionais de financiamento, o BNDES implementou o **Programa de Modernização da Administração Tributária e da Gestão dos Setores Sociais Básicos (PMAT)** para proporcionar aos municípios brasileiros possibilidades de aperfeiçoar sua capacidade de arrecadação e, ao mesmo tempo, incrementar a qualidade dos serviços prestados à população.

Também foi criado um *site* na Internet (<http://federativo.bndes.gov.br>) para divulgação de informações e estatísticas sobre o setor público, bem como para a troca de experiências entre administradores públicos, pesquisadores, organizações não-governamentais e eventuais interessados em políticas públicas. Com efeito, o **Banco Federativo** tem procurado tratar dos mais variados temas relacionados à Federação Brasileira, como a Reforma Tributária e a Lei de Responsabilidade Fiscal, além de apresentar

indicadores tributários e fiscais. Este fórum de debates democrático e aberto cresceu e se dinamizou através de várias parcerias com outros órgãos e institutos de pesquisa.

Mais informação e mais transparência são, sem dúvida, a garantia perene do efetivo controle popular e do aprendizado da cidadania.

Francisco Roberto André Gros
Presidente do BNDES

Apresentação do IBAM

Este documento é parte de uma série elaborada pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM, com o patrocínio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, cujo objetivo é preparar os Municípios para implantar as mudanças tornadas obrigatórias com a entrada em vigor da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF. Trata-se de uma contribuição para dar seqüência ao disposto no art. 64 dessa Lei, que prevê para a União um papel estratégico na assistência técnica e cooperação financeira para a modernização das Administrações Municipais na preparação dos Governos Locais para a aplicação das novas normas legais.

A importância desse papel é inegável, já que a LC nº 101/2000 impõe um salto qualitativo em termos da gestão e qualificação de quadros públicos locais, que será especialmente difícil para os Municípios menos desenvolvidos.

A série a que se refere o início desta Apresentação será integrada pelos seguintes documentos:

- *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal;*
- *Impactos da Lei Complementar nº 101/2000 sobre a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964;*
- *A Elaboração do Plano Plurianual (PPA);*
- *A Elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e do Orçamento (LOA);*
- *Acompanhamento da Execução Orçamentária;*
- *Gestão de Recursos Humanos e a Redução das Despesas de Pessoal;*
- *A Câmara Municipal e a sua Responsabilidade na Gestão Fiscal: Posição e Papel.*

Esses documentos serão distribuídos às Câmaras e Prefeituras de todos os Municípios brasileiros, embora estejam dirigidos mais especificamente aos de menos de 50.000 habitantes, pelas dificuldades expostas. Estes representam a esmagadora maioria, ou seja, 5.027 unidades do universo dos

5.507 existentes no país, no momento da elaboração deste documento, o que evidencia a importância da iniciativa.

A LC nº 101/2000 visa, antes de tudo, disciplinar o comportamento do gestor público, à luz dos princípios éticos ligados à Administração, como planejamento, equilíbrio financeiro, economicidade, produtividade, transparência, controle e responsabilidade. Seu foco é a gestão fiscal, conceito que ampliou em relação ao uso corrente do termo, pois incluiu nele aspectos relativos ao planejamento, ao orçamento, à programação financeira e ao fluxo de caixa; à receita, inclusive à tributação, e à despesa; à execução orçamentária e financeira; às transferências; ao endividamento; ao patrimônio público e à previdência social.

O advento de uma lei com essas preocupações obedece a uma tendência mundial, reflexo tanto da crise, principalmente financeira, do Estado, como do fortalecimento e crescentes mobilização e pressão da sociedade civil, em busca do aprimoramento e do controle social da gestão pública.

Por esse motivo, pode-se considerar que o espírito e objetivos dessa Lei levam em conta valores e movimentos universais e, portanto, têm uma força irreversível. Em outras palavras, mesmo que, com o tempo e sua aplicação prática, mostrem-se necessárias revisões nessa Lei (por meio seja legislativo, seja judicial), os gestores públicos terão que buscar se ajustar aos seus mandamentos e dirigir sua administração no sentido do atendimento desse espírito, princípios e objetivos.

A intenção deste documento é facilitar isso, tentando, inclusive, criar uma atitude positiva em relação à Lei, eliminando possíveis resistências ao projeto através do seu maior conhecimento.

Mara Darcy Biasi Ferrari Pinto
Superintendente Geral do IBAM

Elaboração do Plano Plurianual

INTRODUÇÃO – ALGUMAS CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Com a vigência da Lei Complementar nº 101/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, retoma-se, com nova ênfase, o debate sobre a relevância do planejamento no contexto da Administração Pública.

É certo que o planejamento não é o único elemento no qual a LRF apóia suas determinações. Pelo contrário, o texto legal enfatiza também o controle de recursos para as ações governamentais, o equilíbrio entre receita e despesa, a transparência da gestão fiscal e a responsabilização dos dirigentes pelo não cumprimento de seus preceitos¹. Tais princípios, embasados na austeridade, na economicidade e na seriedade, vão ainda informar o princípio da eficiência na gestão pública, introduzido pela Emenda Constitucional nº 19/98.

No entanto, o apelo do tema “planejamento” repercute sobre os demais, por sua atualidade e oportunidade. Pois é ele, com sua instrumentalidade e seus efeitos, o grande orientador das novas normas sobre as Diretrizes Orçamentárias e o Orçamento Anual, que, juntamente com o Plano Plurianual, integram o Sistema Orçamentário.

Não obstante a LRF não abordar especificamente o Plano Plurianual (PPA), é novamente a sua proximidade e afinidade com o planejamento que fazem ambos tão relevantes nesse cenário. Afinal, é com o Plano Plurianual, que se definem as grandes linhas de atuação do governo municipal – foco central deste trabalho – que, por sua vez, se vão decompor em ações próprias das Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento Anual.

Além disso, com o advento da LRF, o Plano Plurianual adquire a condição de instrumento essencial para o cumprimento das disposições constitu-

¹ Nesse sentido, vale lembrar as recentes alterações no Código Penal, introduzidas pela Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000, estabelecendo crimes e penalidades por infrações a determinadas normas da LRF.

cionais e da própria Lei em questão, além de apoiar os esforços para a realização dos compromissos e das metas do governo municipal e conferir maior racionalidade às suas ações. Uma vez aprovado, possibilitará o acompanhamento efetivo, pela Câmara Municipal e pela sociedade, do cumprimento das propostas do Executivo. Atenderá, ainda, ao nobre objetivo de garantir a continuidade da ação governamental, quando da mudança de administrações ou de equipes de trabalho, dificultando a interrupção das ações em desenvolvimento e seus efeitos comuns, na forma de prejuízos e desgastes para o governo e o contribuinte.

Para além de todas essas questões, deve-se levar em conta que a grande maioria dos Municípios brasileiros não adota, de forma sistemática, o planejamento em suas ações, e, sintomaticamente, não vem elaborando seus Planos Plurianuais. Não obstante, algumas iniciativas que dão conta dos esforços para o direcionamento e a programação de ações, a experiência local de planejamento se concentra mais nos planos físico-urbanísticos, de disciplinamento do crescimento urbano², que, por força constitucional, são obrigatórios para Municípios com população superior a vinte mil habitantes.

A prática incipiente de planejamento nessa esfera de governo já se revela no conteúdo das leis municipais de Diretrizes Orçamentárias e de Orçamento Anual, pela fraca relação que geralmente se observa entre diretrizes de governo e planos setoriais e entre esses e os recursos necessários à sua execução. É demonstrada também, pela pouca representatividade de demandas e aspirações locais, freqüentemente não contempladas nas políticas e nos planos de governo.

Assim, tais instrumentos perdem sua eficácia e seu sentido, reduzidos a simples peças formais, de elaboração obrigatória, e que são alterados e remendados ao longo das administrações, ao sabor de necessidades mais imediatas, sem critérios ou objetivos mais claros.

São várias as justificativas para esse estado de coisas. Com relação ao Plano Plurianual, argumenta-se, por exemplo, que, até hoje não ocorreu a regulamentação, prevista na Carta Constitucional (art. 165, § 9º), quanto a seus prazos, vigência, formas de elaboração e organização. E que este fato,

2 GIACOMONI, James. *Orçamento Público*. São Paulo: Atlas. 1996, p. 188.

ao menos formalmente, poderia significar a relativização de sua importância. As Administrações Municipais costumam também invocar a carência de recursos de toda ordem, geralmente atribuída a desmandos ou a *déficits* herdados do governo anterior. E, dependendo do interlocutor, a causa apontada pode ser, ainda, a falta de vontade política dos governantes.

Estes argumentos, conjugados ou não, são utilizados para explicar a improvisação, a concentração em problemas imediatos e a inexistência de ações efetivas de governo, e, portanto, de planejamento, que, em geral, constituem a tônica dessas administrações. Por outro lado, são também indicativos da falta de sintonia com as responsabilidades e finalidades do Município, face aos encargos e às responsabilidades que estes vêm assumindo a partir da Constituição de 1988, em contraponto a um processo de mudanças econômicas que revela, em todos os setores, ineficiências e desperdícios dos processos produtivos e define a escassez de recursos como regra.

E entre as reorientações que tal processo demanda, está a revisão do modelo de gestão da Administração Pública, de forma a resgatar sua relação de responsabilidade direta com as políticas e ações visando o progresso econômico e social.

A esse respeito, é a opinião de Castro Aguiar:

*Já não se tolera mais, na Administração Pública, a improvisação. A atividade administrativa não pode prescindir do planejamento, seja porque há necessidade de administração dos seus gastos, seja para a programação de obras e serviços. Sem planejamento, a administração dificilmente adotará decisões e programas apropriados à satisfação de suas necessidades.*³

Dessa forma, em paralelo à busca de novas técnicas e recursos de administração e gestão, o planejamento emerge como o propulsor das mudanças e das adequações que se fazem necessárias, e como meio para se superar a crônica carência de recursos, enfrentar desafios e atender às demandas e as aspirações da sociedade.

3 AGUIAR, Joaquim Castro. **Direito da Cidade**. Rio de Janeiro: Renovar, 1997. p. 33.

Essas considerações iniciais explicam as intenções e a estrutura deste Manual: além das questões práticas sobre a elaboração do Plano Plurianual, apresenta referências sobre sua concepção e sua inserção no Sistema Orçamentário; traz também algumas questões conceituais sobre o planejamento, sua dinâmica e as formas ou características que assume no contexto do governo municipal. Finalmente, estabelece, em breves recomendações, os aspectos que devem ser levados em conta na preparação institucional da Prefeitura para a elaboração do Plano Plurianual, e, em sentido mais amplo, para a adoção do planejamento.

O QUE É PLANO PLURIANUAL

Conforme o artigo 165, *caput*, da Constituição Federal de 1988, o Plano Plurianual integra, juntamente com o Orçamento Anual e as Diretrizes Orçamentárias, o Sistema Orçamentário Nacional (previsto nos artigos 165 a 169 da Carta Constitucional), próprio dos entes federados do Brasil (União, Distrito Federal, Estados membros e Municípios), e tem como conteúdo as...*metas, objetivos, diretrizes, definidas (...) a partir de despesas de capital e de outras delas decorrentes*⁴.

Nessa condição, constitui um instrumento de planejamento de amplo alcance, cuja finalidade, conforme Ricardo Lobo Torres, é a de *estabelecer os programas e metas governamentais de longo prazo*⁵.

Tais programas e metas se apresentam sob a forma de “ações voltadas para a ampliação da capacidade produtiva do setor público e para o desenvolvimento socioeconômico, bem como para os programas de duração continuada”⁶. Este é, aliás, o teor do parágrafo 1º do artigo 165 da Carta Constitucional:

§1º A Lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração

4 MOTTA, Carlos P. Coelho, SANTANA, FERNANDES E ALVES. *Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar 101/2000*. Belo Horizonte: Del Rey, 2000, p. 142.

5 TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de Direito Financeiro e Tributário*. Rio de Janeiro: Renovar, 1997, p. 148.

6 SILVA, Cláudio Nascimento, RODRIGUES, Alcides Redondo e REIS, Heraldo da Costa. *Orçamento e Contabilidade*. Série Gestão Municipal. Rio de Janeiro: IBAM: SOMMA-BDMG, 1997, p. 21.

pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes, e para as relativas aos programas de duração continuada.

Os demais elementos do Sistema Orçamentário estão definidos nos parágrafos 2º e 5º do mesmo artigo, com suas especificidades e características, que os distinguem uns dos outros, ainda que tenham em comum a obrigatoriedade de serem instituídos através de lei própria. Assim, enquanto as Diretrizes Orçamentárias referem-se ao exercício financeiro seguinte e o Orçamento compreende o período de um ano, as diretivas do Plano Plurianual abrangem um período que costuma variar entre quatro e cinco anos.

É importante atentar para o papel do Plano Plurianual nesse conjunto. Sabe-se que todo sistema tem sua razão de ser na busca de um objetivo comum, para o que é necessário que suas partes (ou seus elementos) sejam plenamente integrados e compatíveis entre si, inter-relacionando-se permanentemente, de maneira harmônica.

Da mesma forma, os componentes do Sistema Orçamentário obedecem tais princípios: são complementares, integram-se e articulam-se de modo a promover o processo de planejamento governamental em todas as suas fases. O que significa dizer que, através desses instrumentos, o Sistema deve espelhar o conjunto de planos de uma administração ou governo, a longo, médio e curto prazos. Essa integração encontra-se prevista no texto constitucional, conforme os artigos a seguir⁷:

Art. 165 (...)

§4º Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual (...).

(...)

§7º Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual (...).

Art. 167 (...)

§ 1º Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano

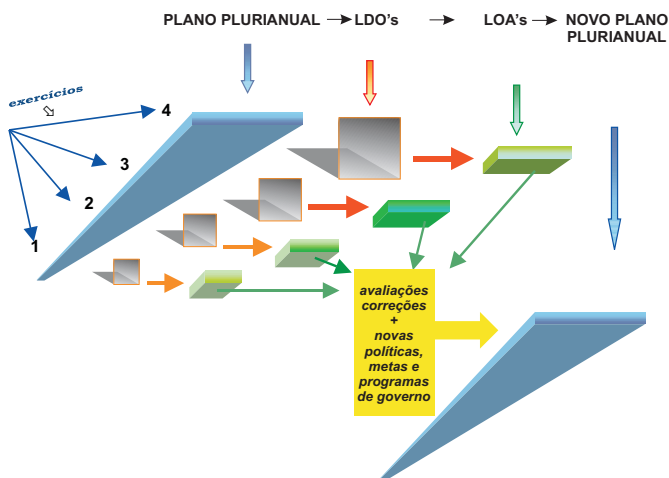
7 No mesmo sentido, é o teor da LRF em seus artigos 5º, § 5º, 16, II e 17 § 4º.

plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.

Portanto, são as disposições contidas na Lei do Plano Plurianual que vão subsidiar: (1) a definição das metas e das prioridades da Administração, (2) as respectivas despesas de capital de cada exercício financeiro, e (3) as orientações para a elaboração do Orçamento Anual, que constituem o objeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias. Esta, por sua vez, vai fornecer todas as orientações e as premissas para a elaboração da Lei de Orçamento, onde são definidos e detalhados os programas e as ações a serem executados anualmente.

O ciclo do Sistema Orçamentário comporta, ainda, o acompanhamento, o controle da execução, a avaliação e os ajustes dos planos e dos programas executados, que se realizam de forma a integrar planejamento e finanças. Estes resultados, bem como novas linhas de políticas e ações governamentais serão incorporados no processo de formulação de um novo Plano Plurianual, conforme apresentado no diagrama a seguir.

Sistema Orçamentário – Diagrama de funcionamento



PLANO PLURIANUAL E PLANEJAMENTO

Na condição de referencial básico para o desenvolvimento das ações governamentais de médio e longo prazo, o Plano Plurianual vai, em última análise, apoiar a adoção e a implantação do planejamento como função de governo, na forma também preconizada em nossa Carta Constitucional. Por sua vez, é o planejamento, com seu caráter instrumental e suas especificidades na esfera da Administração Municipal, que vai fornecer as condições para a formulação, a execução, a avaliação de planos, programas e ações, de forma contínua e integrada.

Para contextualizar o planejamento na esfera municipal e entender melhor suas características e sua relação com essas questões, é interessante relembrar seus conceitos, a partir de algumas definições. Em uma concepção mais simples, o termo significa a definição de meios e recursos para se atingir objetivos, determinados em função do estudo de uma situação que se pretende mudar. De forma um pouco mais ampla, vai traduzir um conjunto de ações que envolvem a apreciação de problemas e perspectivas, a previsão de medidas com vistas à consecução de determinados fins, face aos recursos disponíveis; a avaliação e a correção permanentes dessas ações, na busca de resultados mais amplos e de maior alcance, voltados para a melhoria das condições de vida.

Essa definição já nos aproxima da idéia de planejamento governamental, do qual sempre nos lembramos como a *formulação das políticas e ações públicas, a partir da escolha, entre as opções possíveis, dos objetivos, diretrizes, programas e meios mais adequados à sua realização*⁸.

E, se levarmos essas formulações para a instância municipal, podemos verificar que aí o planejamento vai assumir características próprias na forma de se realizar, entre as quais merecem destaque o planejamento (1) como função gerencial, (2) como processo e (3) como função governamental. Cabe lembrar que estes enfoques não são estanques ou excludentes, mas, antes, representam formas de manifestação ou atuação que coexistem e se integram, como veremos adiante.

8 CAMPOS, Sílvia Butters, PULLIG, Antônio C. Apio, OLIVEIRA, Dauraci Senna. **Organização Administrativa**. Série Gestão Municipal. Rio de Janeiro: IBAM: SOMMA-BDMG, 1997, p. 64.

Planejamento como Função Gerencial

As organizações, entendidas como entidades sociais que visam atingir determinados objetivos, são gerenciadas a partir de quatro funções básicas: planejamento, organização, direção e controle.

Estas funções, de natureza administrativa, são interdependentes e interagem dinamicamente entre si, em um ciclo permanente, que forma o processo administrativo e caracteriza a vida e o próprio funcionamento da organização.

Funções gerenciais



Por outro lado, todas as organizações (inclusive as Administrações Municipais), como entidades sociais que visam a determinados fins, são dotadas de missões e objetivos específicos e, nessa perspectiva, consideradas como sistemas sociais abertos. Ou seja, estão inseridas em um contexto social mais amplo, do qual fazem parte outros entes sociais, representados por instituições, empresas públicas e privadas, além da própria população e seus movimentos organizados.

Assim entendidas, as organizações comportam dois ambientes ou planos de atuação:

- **ambiente interno**, que é representado por sua estrutura administrativa, seus recursos, inclusive os humanos, suas técnicas e seus métodos de trabalho, e
- **ambiente externo**, onde se operam suas relações e articulações com os demais entes sociais, captando demandas, apoios, críticas e recursos necessários ao seu desempenho.

Resulta desse processo uma atividade permanente de produção ou desenvolvimento de ações, no plano interno da organização, o que constitui a própria dinâmica do seu funcionamento. Os produtos ou os resultados dessa atuação, por sua vez, são lançados no ambiente externo, onde serão mais uma vez processados, assimilados e avaliados. Em organizações como as Administrações Municipais, esses produtos ou resultados se referem, em geral, aos serviços que prestam e aos bens que produzem, em razão de suas finalidades como entes públicos.

Dinâmica das Organizações



O funcionamento satisfatório desse sistema pressupõe a existência das quatro funções básicas, já referidas, que, na condição de elementos ou componentes da organização (ou da Prefeitura), devem ser integradas e articuladas, manifestando-se em suas dimensões institucional ou estratégica, tática e operacional.

A **dimensão institucional ou estratégica** é aquela que considera a organização em seu sentido mais amplo, incorporando, assim, tanto seu ambiente interno como o externo. É nessa dimensão que se procede à definição de estratégias e diretrizes gerais de ação de longo prazo, com relação às áreas específicas de atuação da organização.

Na **dimensão tática, ou intermediária** opera-se o detalhamento dessas estratégias, com a definição de prioridades e metas de longo e médio prazos, adequadas aos recursos disponíveis, à formulação de projetos, à

previsão e à alocação dos meios necessários à sua execução e à avaliação de seus resultados.

A **dimensão operacional** refere-se às ações e decisões de curto prazo, que devem ser adotadas para garantir o desenvolvimento efetivo dos planos e programas.

Deve-se lembrar que a formulação dos planos plurianuais, por suas características e finalidades, ocorre nas dimensões estratégica e tática da organização municipal.

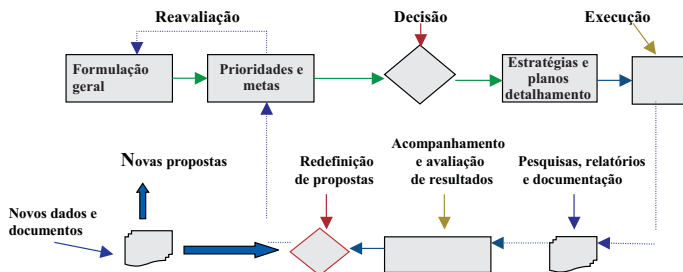
Planejamento como Processo

Nesta acepção, o planejamento é visto como um conjunto de ações interligadas e complementares, realizadas nas diferentes instâncias da organização municipal, visando alcançar um determinado objetivo. Envolve uma série de atividades que vão manter e alimentar esse ciclo, que é contínuo, entre as quais figuram estudos, decisões estratégicas e táticas sobre prioridades, a formulação de planos e programas, o acompanhamento e o controle de sua execução. Pressupõe, ainda, a possibilidade de novos fatos e situações que podem influir no desenvolvimento desse processo, revertendo e alterando os rumos e os conteúdos dos trabalhos que realiza.

Como tal, vai envolver todos os órgãos de diferentes níveis hierárquicos que fazem parte da estrutura administrativa do Município, conforme o estágio ou o tipo de ação que esteja em andamento. E, assim, vai incorporar o caráter de função gerencial, vista anteriormente, compreendendo ações no nível estratégico ou institucional, tático e operacional da organização.

Trata-se, portanto, de uma forma de ação contínua, permanente e sistemática, que, ao longo de seu desenvolvimento, incorpora a idéia de atuação conjunta dos diversos setores da organização, de existência de uma base de informações, bem como de recursos, técnicos e humanos, que apoiem sua execução, garantindo o acompanhamento, a avaliação e as tomadas de decisões, em todas as suas fases. Essa sistemática é ilustrada no fluxograma a seguir.

Processo de planejamento



Entender o planejamento como processo implica... *reconhecer que não é uma atividade que se esgote na concepção de um plano, de um programa, ou de um projeto. Estes são mecanismos instituídos para facilitar o alcance de metas, ou seja, são meios de estruturar recursos e ações voltados para certos objetivos que dessa forma podem ser melhor geridos e controlados*⁹.

Além disso, esses planos e programas constituem meios de dar transparência às ações governamentais e permitir o controle, em suas várias modalidades.

Vale lembrar que essas condições estão presentes em qualquer conceito ou modalidade de planejamento, seja ele referente a uma instância estratégica, tática ou operacional, praticado de forma mais ou menos democrática, seja proveniente da área privada ou governamental.

Pode-se também identificar esse conjunto de ações com os respectivos responsáveis, como próprio de um sistema específico, com elementos próprios, hierarquizados, e que atuam de forma integrada, articulando-se continuamente, para garantir a consecução de suas finalidades. Esse aspecto do planejamento será retomado adiante, ao se falar em sua relação com os sistemas orçamentário e financeiro.

9 OLIVEIRA, Dauraci Senna. **Planejamento Municipal**. Rio de Janeiro: IBAM, 1991, p. 23.

Planejamento como Função Governamental

Nessa perspectiva, as características do planejamento são definidas pelas peculiaridades do setor público e de suas organizações, particularmente as Administrações Municipais, que constituem objeto deste documento.

Ao contrário das instituições privadas, as entidades públicas contam com uma clientela ampla e diversificada. Sua atuação tem um componente político mais forte que o das organizações privadas, e que coexiste com o técnico. Ao mesmo tempo devem se ater estritamente a normas e determinações legais no desenvolvimento de suas atividades.

Por essas especificidades, suas missões ou finalidades são mais amplas e não tão específicas como as empresas privadas, uma vez que não visam lucros, mas, antes, a prestação de serviços ao público. Tais finalidades vão se traduzir na produção de serviços, bens e mudanças sociais, em prol da melhoria das condições de vida.

Todas essas questões conferem ao planejamento governamental algumas características que se complementam e se correlacionam, entre as quais podem ser citadas a coexistência de suas dimensões técnica e política, sua natureza legal, impositiva e indelegável, e sua concepção como sistema interrelacionado aos sistemas orçamentário e financeiro.

A esse respeito, é de referir, mais uma vez, o papel preponderante do planejamento governamental no conjunto de medidas que a LRF preconiza para o aprimoramento da gestão pública, juntamente com a transparência, o controle e a responsabilização dos gestores. Entre tais medidas, destaca-se a integração entre planejamento e o orçamento, de forma a permitir, inclusive, a instituição mais criteriosa de previsões e metas e de parâmetros para a avaliação do desempenho da gestão.

Sob o aspecto técnico, o planejamento governamental pode ser considerado como uma modalidade de ação administrativa a ser desenvolvida com metodologias específicas, pessoal capacitado ou com conhecimentos especializados, informações adequadas para as decisões e para as ações de acompanhamento, controle e avaliação de sua execução. Estas são, portanto, as condições materiais ou instrumentais para sua realização.

Ao mesmo tempo, coexiste com essa dimensão uma vertente política, que diz respeito aos interesses e às aspirações de diferentes grupos sociais que convivem no ambiente externo da organização, aqui entendida como a Administração Municipal, e que vão tentar se representar na colocação de suas necessidades. Tais interesses decorrem, também, de compromissos e pactos assumidos pelos governantes.

A conjugação de todas essas demandas se dá a partir de disputas e negociações entre os vários segmentos sociais, o que nem sempre ocorre de forma equilibrada: muitas vezes, prevalecem na formulação de planos de ação governamental, interesses de grupos com maiores recursos de poder, graus de representatividade e capacidade de organização e pressão.

Administrar essas dimensões, de forma a conciliar tais interesses face aos recursos existentes, constitui a solução para a obtenção de melhores resultados com o planejamento. E, certamente, tal iniciativa vai envolver a criação de canais e espaços que facilitem a incorporação das demandas dos segmentos sociais com menor capacidade de influência nas decisões governamentais, propiciando, ao mesmo tempo a ampla participação da população no debate e na priorização de problemas e propostas, inclusive com relação à sua implementação.

A natureza do planejamento governamental

Mais que um instrumento da ação pública, o planejamento governamental é hoje uma imposição constitucional. Como foi visto, na primeira parte desse documento, a Constituição Federal de 1988, através de vários dispositivos, lhe confere caráter imperativo, ao estabelecer a obrigatoriedade de formulação de planos, de forma ordenada e seqüencial, para o atingimento de objetivos previamente estabelecidos e que dizem respeito ao progresso econômico e social, de modo geral.

A partir dessas determinações, para além de atribuição indelegável e inafastável das entidades públicas, o planejamento perde a sua conotação de instrumento técnico, a ser ou não adotado e praticado, de acordo com a vontade dos dirigentes, passando a constituir uma função do governo, de caráter permanente.

Para Castro Aguiar, não se trata de...*uma atividade acidental, isolada, esporádica, que se verifique apenas em determinado momento, mas um procedimento constante, uma seqüência de atos necessários à obtenção de um fim*¹⁰.

Observa-se que, ao assumir a condição de atividade permanente e contínua de geração de serviços, bens e, basicamente, mudanças sociais e econômicas, o planejamento governamental incorpora algumas características das demais formas ou manifestações sobre as quais se comentou anteriormente, quais sejam, como função gerencial e como processo.

Relembrando o que foi exposto, na condição de **função gerencial**, o planejamento é desenvolvido em todos os níveis da organização, nas dimensões estratégica, tática e operacional, com a representação de todas as instâncias e de todos os membros da organização. A esse respeito, vale lembrar, mais uma vez, a necessidade de mecanismos para efetivar a participação da sociedade, como forma de lhe dar maior credibilidade e substância, bem como para atender os princípios da transparência e do controle, preconizados na Lei Complementar nº 101/2000.

Quanto a seu entendimento **como um processo**, através do qual se busca transformar a realidade, segundo os objetivos da sociedade, levando em conta as características do meio ambiente e os recursos disponíveis, o planejamento constitui uma atividade integrativa, propiciando um sistema de tomada de decisões, que atua como rede ou marco de referência para as outras atividades da organização, e, no nosso caso, da Administração Municipal.

Há que se considerar, ainda, que o **caráter institucional** que lhe é conferido a partir das determinações constitucionais, e, mais recentemente, da Lei Complementar nº 101/2000, não reflete, apenas, a mudança quanto à utilização obrigatória de um instrumental, mas também sua conversão em uma **instituição jurídica**. A esse respeito, segundo José Afonso da Silva, *...o planejamento passou a ser um mecanismo jurídico por meio do qual o administrador deverá executar sua atividade governamental na busca da realização das mudanças necessárias à consecução do desenvolvimento econômico e social*¹¹.

10 AGUIAR, Castro. op. cit., p. 33.

11 SILVA, José Afonso. Direito Urbanístico Brasileiro, p. 86.

Uma vez aprovados, os planos adquirem características jurídicas, com natureza e efeitos de lei, podendo instituir direitos e obrigações, além de autorizar a realização de despesas. Assim, mais que atos administrativos, são atos legislativos, veiculados por lei, e com força de lei. Não só criam, como limitam, restringem, disciplinam, alteram e extinguem direitos, o que só a lei pode fazer. Por eles, as pessoas ficam obrigadas a fazer ou a deixar de fazer alguma coisa, exceção feita à lei orçamentária anual, que não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, embora possa conter autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito¹².

Comenta Nilo de Castro, no que se refere especificamente ao Plano Plurianual:

A matéria do plano é necessariamente de lei. O artigo 167, § 1º da Carta da República o estatui: despesa de capital só se realizará, havendo-lhe extensão a outro exercício financeiro, se tiver sido incluída previamente no plano plurianual, ou se a inclusão em lei que autorize e fixe o montante das dotações que anualmente constarão do orçamento, durante o prazo de sua execução. Constarão do plano os recursos necessários para os investimentos, assim como os que cobrirão os gastos decorrentes das despesas de capital, destinadas à manutenção dos referidos investimentos. A previsão implica processo continuado das projeções ano a ano, consoante a técnica de planejamento, pois não se improvisa em ações públicas¹³.

Assim devem ser também entendidas as disposições da Lei Complementar 101/2000, ao reforçar o caráter institucional do planejamento governamental, seja pelas novas características que as Leis de Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento Anual devem adquirir, seja pelo estabelecimento de mecanismos de transparência e controle das ações de governo, bem como de responsabilização e aplicação de penalidades pelo seu não cumprimento.

Por todas essas razões, a efetiva observância dos preceitos da Lei Complementar 101/2000 implica a adoção de uma visão do planejamento governamental como um sistema integrado aos sistemas orçamentário e finan-

¹² AGUIAR, Castro. op. cit., p. 38.

¹³ CASTRO, José Nilo. op. cit., p. 246.

ceiro, exercido em suas dimensões estratégica ou institucional, tática e operacional, comportando mecanismos de acompanhamento, avaliação e redefinição de rumos, meios e recursos, de modo a se configurar em um processo permanente e contínuo.

O caráter dinâmico dessa integração entre sistemas, conforme José Afonso da Silva, (...) *é próprio das estruturas. Não se trata, por isso, de simples justaposição de planos, mas de uma vinculação permanente e contínua, que não admite interrupção, de sorte que os planos mais gerais e globais abrangem os mais concretos e a execução destes leva à materialização daqueles*¹⁴.

Não se trata, portanto, de uma novidade da LRF, já que sua instituição como sistema orçamentário foi preconizada na Carta Constitucional de 1988. Além disso, a concepção sistêmica do planejamento decorre de seus atributos de processo e de função gerencial, anteriormente discutidos.

E, por outro lado, o orçamento tem estreita ligação com o planejamento, já que sua formulação decorre de uma programação de médio prazo, que, por sua vez, resulta do detalhamento de longo prazo. Deve, assim, ser considerado como uma peça do planejamento, ao mesmo tempo em que seus elementos constituem, em conjunto, os recursos que instrumentalizam o planejamento.

Assim, o orçamento atua como um elo entre os sistemas de planejamento e de finanças, possibilitando... *a operacionalização dos planos porque os monetariza, isto é, coloca os planos em função dos recursos financeiros disponíveis. (...) A integração planejamento/orçamento é a tônica hoje em dia, servindo como uma ferramenta capaz de consertar as distorções administrativas e remover os empecilhos institucionais que dificultam a modernização dos métodos e processos administrativos no Brasil*¹⁵.

Esta é também a opinião de José Nilo de Castro:

Hoje, no orçamento, associa-se a idéia de planejamento. É que pressupõe o orçamento, que tem como função especial ser ins-

14 SILVA, J. Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 1997, p. 670.

15 MACHADO Jr., J. Teixeira. REIS, H. Costa. **A Lei 4320 Comentada**. Rio de Janeiro: IBAM, 1996, p. 11.

trumento da Administração Pública, vários controles, como o *político* (o que se gasta no Executivo), o *jurídico* (se cumpre a lei, pois o orçamento é a lei de meios), o *contábil*, o *econômico*, o *financeiro* e o *administrativo* (*patrimonial, operacional*)¹⁶.

ELABORANDO O PLANO PLURIANUAL

Objetivo e Conteúdo do Plano Plurianual

Ao complementar os princípios estabelecidos pela Constituição Federal, já comentados neste texto, a Lei de Responsabilidade Fiscal impõe às entidades públicas, entre as quais os Municípios, a realização de controles mais apurados sobre suas despesas e receitas, o que só será possível a partir da adoção do planejamento financeiro como prática permanente.

Nesse contexto, o Plano Plurianual (PPA), entendido como o instrumento utilizado pelo Chefe do Executivo Municipal para estabelecer diretrizes, objetivos e metas quanto à realização de despesas de capital e outras dela decorrentes, assim como das relativas aos programas de duração continuada¹⁷, passa a ser o alicerce do sistema de administração financeira dos Municípios.

Sua vinculação ao planejamento financeiro lhe confere, ainda, o *status de* referência básica para a elaboração dos demais instrumentos que integram o sistema orçamentário na área pública, quais sejam, as leis de Diretrizes Orçamentárias e de Orçamento Anual. Assim, cabe ao PPA definir o que realizar em um período determinado, para que sejam alcançados os objetivos estratégicos estabelecidos pela administração, traduzindo-os em ações concretas.

Para a melhor compreensão de seu conteúdo, é importante estabelecer o significado de despesas de capital, segundo o Professor Heraldo da Costa Reis¹⁸:

16 CASTRO, J. Nilo, *op. cit.*, p. 244.

17 Constituição Federal, art. 165, § 1º.

18 MACHADO Jr., J. Teixeira. REIS, H. Costa. *Op. cit.*, p. 48.

Despesas de capital

“o grupo de despesas da administração pública, direta ou indireta, com intenção de adquirir ou constituir bens de capital que contribuirão para a produção ou geração de novos bens ou serviços e integrarão o patrimônio público.”

Pode-se deduzir, a partir de tal definição, que o PPA tratará em primeiro lugar das despesas que produzem efeitos econômicos e sociais de longo prazo, além de efeitos de caráter patrimonial.

Na elaboração do Plano deverá ser dada atenção especial aos investimentos (planejamento e execução de obras e aquisição de equipamentos, materiais permanentes e de imóveis necessários à realização de obras), uma vez que a LRF, em seu art. 5º, § 5º, veda a consignação, na lei orçamentária, de dotação para tal finalidade com duração superior a um exercício financeiro, que não esteja prevista no Plano Plurianual.

Adicionalmente, o Plano deverá apresentar a previsão, para o período a que se refere, dos gastos decorrentes das despesas de capital citadas acima. Assim, se no período existem gastos ali consignados para a construção de unidades escolares, devem ser igualmente previstos e consignados os que se destinarão a sua manutenção.

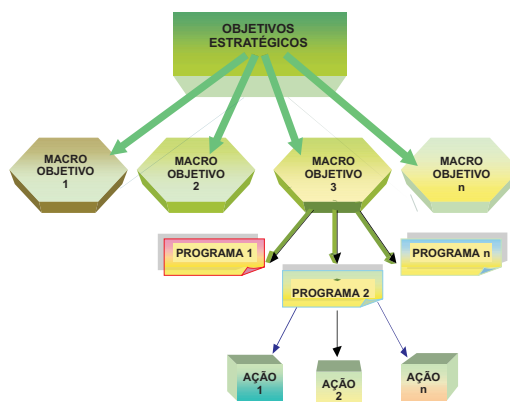
Finalmente, deverá conter a previsão de gastos relativos à realização de novos programas de duração continuada, como, por exemplo, na Administração Municipal, a implantação da guarda municipal ou de serviço de apoio ao pequeno produtor rural.

A respeito deste assunto, deve-se, entretanto, observar o que a LRF estabelece, ao tratar da despesa pública, nos seus artigos 15 a 17. Está ali disposto que a criação, a expansão ou o aperfeiçoamento da ação governamental, que acarrete aumento de despesa, será considerada irregular e lesiva ao patrimônio público se não estiver compatível com as diretrizes, prioridades e metas previstas no Plano Plurianual e na Lei de Diretrizes Orçamentárias (art. 16, § 1º, II). Como a compatibilidade deve existir tanto no caso de despesas que decorram da criação de novas ações governamentais, quanto nas relativas à expansão ou ao aperfeiçoamento de ações já existentes, é recomendável que tais situações constem também do PPA.

Metodologia

A metodologia mais adequada para a elaboração do Plano Plurianual se desenvolve em etapas sucessivas, decompondo objetivos mais gerais em mais específicos, até que seja possível identificar o conjunto completo das ações que devem ser realizadas, garantindo o respeito aos propósitos maiores da administração.

Pode-se visualizar melhor esta metodologia com o esquema apresentado a seguir.



Componentes do Plano Plurianual

No esquema apresentado acima, identificam-se os seguintes componentes:

- Os **objetivos estratégicos**, que estão diretamente vinculados com os propósitos governamentais. Pode-se citar, como exemplos destes, a promoção da cidadania e da inclusão social, a promoção do desenvolvimento local sustentável, entre outros.
- Os **macroobjetivos**, que resultam do desdobramento, em primeiro nível, dos objetivos estratégicos, e conformam as grandes linhas da ação do governo.
- Os **programas**, resultantes da decomposição das grandes linhas de ação em objetivos mais analíticos, e, portanto, mais específicos. Sua identi-

ção deve ser feita à luz da estrutura funcional da Prefeitura, o que facilita a atribuição das responsabilidades para a sua execução.

- O passo final é o estabelecimento das **ações** que, executadas em conjunto, contribuirão para a concretização dos objetivos dos programas.

Etapas do Plano Plurianual

A metodologia de elaboração do Plano Plurianual obedece à seguinte cronologia:



a) *Formulação dos Macroobjetivos*

O primeiro passo é a formulação dos macroobjetivos, o que deve ser feito à luz dos objetivos estratégicos e das diretrizes expressas no plano de governo.

Cada macro objetivo deve ser acompanhado da justificativa ou indicação de como ele se vincula com o objetivo estratégico ao qual está relacionado, e detalhado através das linhas de ação a serem priorizadas para a sua consecução.

O quadro a seguir apresenta um exemplo de objetivo estratégico e dois macroobjetivos a ele relacionados.

Objetivo Estratégico X Macroobjetivos

OBJETIVO ESTRATÉGICO

Promover a cidadania e a inclusão social

Conceber e implementar serviços públicos municipais de educação, saúde e habitação.

MACROOBJETIVO 1 – Ofertar ensino fundamental de qualidade para todos

Justificativa

A promoção da cidadania e da inclusão social estão diretamente ligados à capacidade do governo de garantir a oferta de um ensino fundamental de qualidade para todos os cidadãos, em particular para todas as crianças em idade escolar.

As ações do governo, nesse campo, serão orientadas para:

Linhas de ação

- Garantir ensino fundamental de qualidade para todas as crianças em idade escolar;
- Intensificar as ações de valorização do magistério do ensino fundamental;
- Valorizar a gestão escolar do ensino fundamental, com a implementação de indicadores de qualidade e de rendimento escolar;
- Reduzir a repetência e a evasão escolar no ensino fundamental.

MACROOBJETIVO 2 – Assegurar a prestação de serviços de proteção à população mais sujeita à exclusão social

É essencial assegurar um sistema de proteção social aos estratos da população mais vulneráveis.

As ações do governo, nesse campo, serão orientadas para:

- Melhorar a gestão dos programas assistenciais e ampliar a sua cobertura;
- Apoiar iniciativas de entidades não-governamentais na prestação de serviços assistenciais e de proteção jurídica às populações carentes;
- Ampliar as ações ligadas à saúde dos idosos;
- Promover a criação e o desenvolvimento de cooperativas populares.

Vale destacar que a definição dos macroobjetivos deve envolver os responsáveis pelo planejamento setorial, que, geralmente, por força da existência de recursos financeiros vinculados, é realizado em áreas especializadas nas Administrações Municipais, como é o caso da educação, da saúde, da ação social e outras¹⁹.

b) Formulação dos programas

As linhas de ação propostas para cada macro objetivo servirão como base para detalhar os programas, apresentando-se para cada um deles:

- ⇒ **Objetivo Programático** – descrição sucinta dos resultados esperados do programa;
- ⇒ **Indicadores** – descrevendo a situação atual (*ex-ante*) e a desejada depois da realização do programa (*ex-post*).

Pode-se definir indicador como uma característica ou um conjunto de características que sinaliza ou demonstra a evolução, o desenvolvimento ou o avanço rumo aos objetivos de um programa. No caso do Plano Plurianual, a cada indicador serão atribuídos dois valores: (1) o **valor atual**, que revela a realidade, e (2) o **valor final**, que traduz a situação desejada, cabendo ao programa realizar a transição de um para outro.

O uso de indicadores facilita o processo de planejamento, bem como o acompanhamento e a avaliação de resultados. Adicionalmente, a sua utilização também torna mais racional o desdobramento do programa nas diversas ações que o comporão, garantindo, assim, que os resultados obtidos em cada uma delas contribuirão para que sejam atingidos os propósitos do programa. Outro aspecto importante é que o uso de indicadores contribui para fundamentar uma argumentação com vistas à tomada de decisão.

A escolha dos indicadores não é tarefa simples, sendo realizada, na maioria das vezes, de forma quase artesanal. Sua definição deve ser feita “sob medida” para cada programa, em razão da diversidade de programas

¹⁹ Exemplificando: a Emenda Constitucional nº 14/96 criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF – e a EC 29 de 2000, que vincula recursos orçamentários a gastos na Saúde.

realizados pelos governos municipais, bem como dos diferentes cenários e conjunturas onde eles se desenvolvem.

A inexistência de indicadores-padrão faz com que os responsáveis pela elaboração do Plano Plurianual assumam a tarefa de identificar os indicadores que melhor contribuem para a avaliação do desenvolvimento e dos resultados dos diversos programas. No sentido de tornar esta seleção a mais criteriosa possível, recomenda-se:

- *atribuir a responsabilidade de escolha dos indicadores às equipes incumbidas do desenvolvimento das propostas setoriais (educação, saúde, etc.);*
- *procurar garantir a representatividade e a disponibilidade ao longo do tempo (série histórica) dos indicadores escolhidos.*

Garante-se a representatividade de um indicador através da identificação das manifestações ou evidências que sinalizariam no sentido da evolução entre a situação atual – que se deseja mudar, e a situação prevista, que é o cenário idealizado como resultado da intervenção.

Já a disponibilidade está associada a uma série de características que garantem a utilidade do indicador no tempo e a um custo adequados.

A tabela a seguir, adaptada da publicação *Crítérios para a Geração de Indicadores de Qualidade e Produtividade no Serviço Público*²⁰, apresenta alguns critérios que podem ser adotados, quando da seleção dos indicadores.

²⁰ Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento – MEFP – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA – Programa de Qualidade e Produtividade, Brasília (1991).

Principais Critérios para a Seleção de Indicadores

Critérios	Descrição
Seletividade	<i>Captação de uma característica chave da situação que se procura descrever.</i>
Simplicidade	Compreensão e aplicação fáceis, utilizando-se unidades adimensionais ou dimensionais simples, como percentagens, unidades de tempo, distâncias etc.
Abrangência	Representatividade adequada da situação a que se refere.
Rastreabilidade	<i>Possibilidade do registo, da manutenção e da disponibilidade dos dados e do método adotado para a sua determinação.</i>
Comparabilidade	Facilidade de comparação com referenciais apropriados.
Estabilidade	<i>Validade duradoura e geração a partir de procedimentos que podem ser padronizados e incorporados à rotina do gestor da ação.</i>
Baixo custo	Custo de geração baixo.

Usando o exemplo da área da educação, o quadro a seguir apresenta dois programas associados ao objetivo “ofertar ensino de qualidade para todos”.

OBJETIVO ESTRATÉGICO

⇒ **Promover a cidadania e a inclusão social**

Conceber e implementar as políticas públicas nas áreas de serviços públicos de educação, saúde e habitação.

MACROOBJETIVO 1 – Ofertar ensino fundamental de qualidade para todos

A promoção da cidadania e da inclusão social estão diretamente ligadas à capacidade do governo de garantir a oferta de um ensino fundamental de qualidade para todos os cidadãos, em particular para todas as crianças em idade escolar.

As ações do governo, nesse campo, serão orientadas para:

- Garantir ensino de qualidade para todas as crianças em idade escolar;
- Intensificar as ações de valorização do magistério do ensino fundamental;

- Valorizar a gestão escolar do ensino fundamental, com a implementação de indicadores de qualidade e de rendimento escolar;
- Reduzir a repetência e a evasão escolar no ensino fundamental.

PROGRAMAS

Programa 1 – Aceleração da aprendizagem

Objetivo Programático

Assegurar a equidade nas condições de acesso, permanência e êxito escolar do aluno no ensino fundamental.

Indicadores:	Unidade medida	Índice recente	Índice futuro
Distorção idade/série do aluno	%	46,00	45,00
Taxa de evasão	%	3,90	3,00
Taxa de repetência	%	23,20	19,00

Programa 2 – Escola de qualidade para todos

Objetivo Programático

Contribuir para a universalização do ensino fundamental de qualidade.

Indicadores:	Unidade medida	Índice recente	Índice futuro
Taxa de conclusão do ensino fundamental	%	96,00	97,00
Taxa líquida de escolarização do ensino fundamental	%	23,20	19,00

c) *Formulação das Alternativas de Ação*

Nesta etapa, determinam-se, para os programas definidos, todas as alternativas de ação possíveis. Isso exige alta criatividade do administrador, pois ela será mais efetiva na medida em que se formule o maior número possível de alternativas.

As alternativas serão descritas, apresentando-se para cada uma:

- **tipo da ação** – as ações serão desdobradas quanto à sua natureza, podendo ser utilizada a classificação da portaria 9/74 do Ministério do Planejamento e da Coordenação Geral, que define:

Projeto

instrumento de programação para alcançar os objetivos de um programa, envolvendo um conjunto de operações limitadas no tempo e das quais decorre um produto final, que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação do governo.

Atividade

instrumento de programação para alcançar os objetivos de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, necessárias à manutenção da ação de governo.

- **descrição do produto** – a descrição sucinta do resultado da realização da ação. **Exemplos:** (1) construção de estrada vicinal de 15 km (**Projeto**); (2) manutenção de atividades de ensino para 2000 alunos (**Atividade**).
- **unidade de medida** – a unidade usada para medir a carga de trabalho **Exemplos:** (1) km a construir (**Projeto**); (2) alunos a ensinar (**Atividade**)
- **metas** – o resultado final pretendido para a ação e os intermediários, obtidos ao longo do período de planejamento (cronograma físico), expressos na unidade indicada. **Exemplos:** (1) 15 km de estradas construídas; (2) 2000 alunos ensinados.
- **custos** – o total dos insumos utilizados para a concretização do resultado, decomposto nas parcelas relativas a cada período de planejamento (cronograma financeiro).

Utilizando o primeiro dos programas da página anterior, incluído no exemplo de **Programas e seus Indicadores**, apresentam-se, a seguir, algumas alternativas que poderiam ser estabelecidas.

OBJETIVO ESTRATÉGICO

Promover a cidadania e a inclusão social.

MACROOBJETIVO 1 – Ofertar ensino fundamental de qualidade para todos.

PROGRAMAS

Programa 1 – Aceleração da aprendizagem

Objetivo Programático:

Assegurar a equidade nas condições de acesso, permanência e êxito escolar do aluno no ensino fundamental.

Indicadores:	Unidade medida	Índice recente	Índice futuro
Distorção idade/série do aluno	%	46,00	45,00
Taxa de evasão	%	3,90	3,00
Taxa de repetência	%	23,20	19,00

Tipo	Nome da Ação/Produto	Unidade de Medida	Total	2002	2003	2004	2005
A	Alimentação escolar						
	Aluno beneficiado	Unidade	2.000				
	Custo	R\$1	720.000	180.000	180.000	180.000	180.000
A	Assistência médica e odontológica a alunos da rede pública						
	Aluno assistido	Unidade	1.000				
	Custo	R\$1	120.000	30.000	30.000	30.000	30.000
A	Distribuição de livros didáticos a alunos e professores do ensino fundamental						
	Exemplar distribuído	milhar	48				
	Custo	R\$1	240.000	60.000	60.000	60.000	60.000
P	Veículos para o transporte escolar						
	Veículos adquiridos	unidade	3	2	1		
	Custo	R\$1	270.000	180.000	90.000		
P	Equipamentos de informática para escolas da rede pública						
	Unidade escolar equipada	unidade	15	6	3	3	3
	Custo	R\$1	300.000	120.000	60.000	60.000	60.000
A	Correção do fluxo escolar – Aceleração da aprendizagem						
	Aluno beneficiado	unidade	550				
	Custo	R\$1	100.000	25.000	25.000	25.000	25.000
A	Distribuição de material didático a alunos e professores da rede pública						
	Módulo distribuído	milhar	12				
	Custo	R\$1	84.000	21.000	21.000	21.000	21.000

Determinação das Disponibilidades Financeiras

Para a tomada de decisão quanto ao que realizar no quadrimestre, o administrador municipal deve saber, com precisão, quais são as suas disponibilidades para a criação ou a expansão dos serviços públicos de competência da Prefeitura. Tal conhecimento é possível através de uma visualização dinâmica dos fluxos monetários no período, construída a partir de duas variáveis fundamentais: *valor* – montante monetário relativo a uma entrada (receita) ou a uma saída (despesa) – e *tempo* – o instante em que ocorre a entrada ou a saída.

Esta visão dinâmica também se impõe, na medida que o administrador pode interferir no fluxo projetado através de medidas de contenção de determinados gastos ou de expansão de receitas.

Ela deve ser construída a partir de projeções das entradas e das saídas ao longo do período analisado. Assim, o primeiro passo é determinar os valores esperados para receitas e despesas, e, como se objetiva desenhar um fluxo monetário, este trabalho deve considerar todas as fontes de captação de recursos bem como todas as aplicações, sejam elas orçamentárias ou extra-orçamentárias.

1. Previsão de Receitas

As receitas devem ser tratadas nos seguintes grupos distintos. O primeiro é constituído pelas receitas próprias do Município, sobre as quais o administrador local tem ampla capacidade de gestão. O grupo das receitas de convênios que resultam de negociação etc. E o último grupo, em que estão aquelas sobre as quais a administração municipal tem reduzida influência e onde se destacam as transferências constitucionais.

As receitas do primeiro grupo devem ser estimadas em função do comportamento dos contribuintes, da possibilidade de ampliação da base tributária, de mudanças de alíquotas ou, ainda, em função de ações que venham a ser realizadas, visando diminuir a sonegação e melhorar o resultado da cobrança dos créditos tributários. Cabe destacar que as ações que concorram para ampliar as estimativas de receitas deverão constar do Plano Plurianual, integrando programas de modernização administrativa. No Anexo I, apresenta-se um exemplo de como estimar estas receitas.

Para as receitas do grupo em que é parcial a influência do Município, sugere-se avaliar a capacidade do Município de poder mantê-las nos níveis atuais ou até ampliá-las, seja através de negociação ou mesmo realizando algumas ações que concorram para mudá-las, como é o caso do FUNDEF (aumento da oferta de matrículas na rede pública de ensino fundamental) e do SUS (mudança para a gestão plena dos serviços de saúde). Na hipótese de manutenção dos níveis atuais, adotar-se-á o método de estimativa mostrado no Anexo II. Trata-se de um método que parte do princípio de que os níveis dos últimos anos serão mantidos e corrige tais valores em função da inflação no período.

Para estimar as receitas do terceiro grupo, recomenda-se a formulação de cenários baseados em hipóteses de comportamento da economia, construídos com dados obtidos em órgãos como secretarias estaduais de fazenda ou planejamento, IBGE, IPEA, FIPE, e outros. A não disponibilidade de dados não deve, entretanto, fazer com que não se realize qualquer estudo. Adota-se, nesse caso, o método descrito no Anexo II, que, apesar de conservador, como já citado, pelo menos atualiza estes valores em função da inflação do período.

2. Previsão das Despesas

As despesas também devem ser divididas em grupos para efeito de determinação das disponibilidades:

Despesas Fixas – têm caráter permanente e contínuo e um alto grau de exigibilidade, já que estão diretamente associadas à manutenção da prestação de serviços pelo poder público, o que também lhes confere importância do ponto de vista político.

Ao mesmo tempo, uma vez que representam a maior parcela das despesas governamentais, adquirem, também, importância do ponto de vista econômico.

Entre as despesas que se classificam como fixas, destacam-se:

- *peçoal fixo*
- *consumo*
- *aluguéis*

Despesas variáveis – são despesas necessárias ao funcionamento das atividades- meio e fim, cuja ocorrência não é freqüente.

Outro fato a ser considerado no cálculo das disponibilidades, além da natureza da despesa, é a vinculação, imposta por Lei, de parte da receita a gastos mínimos para determinadas funções de governo, como é o caso da educação e da saúde, já citadas neste documento. Elas podem ser fixas ou variáveis, devendo ser previamente estabelecidas.

3. Determinação das Disponibilidades Financeiras

O primeiro passo para cálculo das disponibilidades é a determinação do total de despesas vinculadas, o que pode ser feito com o auxílio do quadro abaixo:

Cálculo do Total a Vincular por Ano

RECEITAS	2002	2003	2004	2005
Receitas tributárias	(a)			
– vincular educação (25%-CF,art. 212)	(b)			
– vincular saúde (15% -EC 29)	(c)			
Outras vinculações	(d)			
Total a vincular	(e)			

- a) *estimativa da receita de impostos, compreendida a proveniente de transferências constitucionais da União e dos estados;*
- b) *parcela a vincular à educação;*
- c) *parcela a vincular à saúde;*
- d) *outras vinculações (é o caso do PASEP, por exemplo, para o qual os Municípios que continuam vinculados contribuem com 1% da sua receita total)*

O próximo passo é calcular as despesas fixas ou variáveis já comprometidas no período, destacando aquelas que estão vinculadas a receitas e identificadas no quadro anterior. Este cálculo é resumido a seguir.

Despesas Totais por Ano

DESPESAS	2002	2003	2004	2005
Despesa total	(e)			
Vinculada	(f)			
Educação	(g)			
Saúde	(h)			
Outras	(i)			

e) despesa total já comprometida no período;

f) parcela relativa a despesas vinculadas (g)+(h)+(i);

g) parcela da despesa vinculada à educação;

h) parcela da despesa vinculada à saúde;

i) parcela referente a outras vinculações.

O passo final é determinar as disponibilidades financeiras ano a ano, conforme indicado adiante.

Cálculo das Disponibilidades Financeiras

Exemplo:	2002	2003	2004	2005
Receita total	(j)			
Despesa total	(l)			
Disponibilidade total	(m)			
A vincular	(n)			
Educação	(o)			
Saúde	(p)			
Outras	(q)			
Disponibilidade líquida	(r)			

i) receita total prevista ano a ano;

j) despesa total ano a ano;

k) disponibilidade total (j) – (l);

l) a vincular (o) + (p) + (q);

m) a vincular educação = (b)-(g), se resultado positivo; ou zero, se negativo;

n) a vincular saúde = (c)-(h), se resultado positivo; ou zero, se negativo;

o) a vincular outras = (d)-(i); se resultado positivo; ou zero, se negativo;

p) disponibilidade líquida = (m) – (n).

Estabelecimento das alternativas de ação

De posse da disponibilidade ano a ano, o administrador pode decidir sobre o que fazer.

Usando o resultado da etapa descrita no item c, onde foram formuladas as alternativas de ação, serão selecionadas, respeitando as prioridades do governo, aquelas que podem ser realizadas diante dos recursos disponíveis.

Elaboração do Plano

Uma vez decidido o que e quando realizar no quadriênio, resta apenas dar o formato final ao plano. Esse documento deve conter o máximo de

informações possível, tendo em vista que será enviado à Câmara Municipal para apreciação e constituirá a peça básica para a divulgação e o acompanhamento da ação governamental no período.

Sugere-se, por isso, que ele seja composto de:

Mensagem

Texto redigido em linguagem clara, apresentando:

- os objetivos gerais (estratégicos) e as prioridades do governo;
- os objetivos para o período;
- demonstrativo de cálculo dos recursos disponíveis;
- descrição dos programas priorizados para o período.

Projeto de Lei

Texto redigido obedecendo às técnicas próprias da redação legislativa, que obedece a esquemas especiais, no sentido de garantir o perfeito entendimento e a interpretação do seu conteúdo. O Anexo III contém um modelo de Projeto de Lei de um Plano Plurianual.

Anexo

Descrição, no formato indicado no item c, dos programas e das ações que os compõem.

ACOMPANHAMENTO, AVALIAÇÃO E REVISÃO DO PLANO PLURIANUAL

Uma vez elaborado com o cuidado técnico apresentado no capítulo anterior, o administrador público adquire também a capacidade de acompanhar a execução do Plano Plurianual, avaliar seus resultados e, sempre que necessário, revê-lo.

Esta avaliação deve ocorrer anualmente, e ser amplamente divulgada, em respeito ao art. 48 da Lei Complementar 101/2000.

Se previsto na Lei que instituiu o Plano Plurianual, deve ser enviada formalmente ao Legislativo.

Nela devem ser apresentados:

- o comportamento das variáveis financeiras que embasaram a elaboração do plano;
- o relatório demonstrativo, por programa e por ação, da execução física e financeira do exercício anterior e a acumulada dentro do período de vigência do plano;
- a avaliação, a partir dos indicadores dos programas e dos gastos realizados, da possibilidade de cumprimento das metas físicas e financeiras;
- a indicação das medidas corretivas necessárias.

A formalidade de revisão do Plano irá variar em função do texto da lei que o institui.

O Anexo 3 contém um modelo de Projeto de Lei do Plano Plurianual. Em seu art. 3º é apresentada uma das formas possíveis para estabelecer condições para a realização de modificações no Plano.

PREPARANDO A PREFEITURA PARA A ELABORAÇÃO DO PLANO PLURIANUAL

Como foi visto ao longo deste documento, o Plano Plurianual, cuja elaboração obedece a uma determinação constitucional, reflete as políticas e as metas de longo e médio prazos, e seu conteúdo constitui a base para a elaboração das Leis de Diretrizes Orçamentárias e de Orçamento Anual. Sua necessidade é também preconizada na Lei Complementar 101/2000, ao valorizar o planejamento, a transparência e o controle das ações de governo, prevendo a aplicação de penalidades pelo não cumprimento dessas disposições.

O teor dessas determinações impõe, portanto, um esforço aos entes federados, no sentido de promover a institucionalização do planejamento governamental como um processo contínuo e interligado aos seus sistemas orçamentário e financeiro.

Face a essas questões e à reduzida experiência de planejamento que se observa nos Municípios, sobretudo os de menor porte, como estas Administrações Municipais devem se preparar para promover a elaboração do Plano Plurianual, de forma a configurar uma atividade inerente ao processo de planejamento governamental?

A implantação e o desenvolvimento de qualquer função ou atividade de governo requerem o prévio estabelecimento de sua forma de organização, o que, por sua vez, vai requerer a definição dos recursos técnicos e humanos a serem utilizados, bem como o estabelecimento de normas e instrumentos técnicos de regulação de procedimentos e de formas de trabalho. Além disso, tais recursos e meios devem estar definidos em conformidade com as disponibilidades e as possibilidades da organização, no nosso caso, a Administração Municipal, de modo a não onerá-la demasiadamente.

Por outro lado, todas essas condições devem ser definidas também em sintonia com as características da atividade ou do serviço a ser realizado, sua abrangência, finalidades e forma de desenvolvimento. Nesse sentido, lembramos, mais uma vez, que o planejamento governamental, do qual o Plano Plurianual faz parte, é uma função governamental, de caráter permanente, a ser realizado em todas as instâncias ou níveis da organização municipal. Decorre desses atributos sua natureza de sistema, que requer, ainda, para seu funcionamento, recursos e instrumentos específicos de controle e avaliação.

Deve-se lembrar que, no sistema em questão, compreendido como um conjunto de elementos interdependentes e articulados entre si para atingir determinados objetivos, o Plano Plurianual se refere ao planejamento de médio e longo prazos, a ser elaborado a partir de decisões e prioridades formuladas na dimensão estratégica da organização. Convém destacar, porém, que a elaboração do Plano requer, ainda, o detalhamento dessas medidas e prioridades, sob a forma de estabelecimento de metas, adequação aos recursos, e definição de projetos e demais meios necessários a sua execução, o que se verifica na dimensão tática. Assim, o Plano Plurianual será constituído entre estas duas dimensões da organização municipal. E, como elemento do sistema orçamentário, deve se relacionar, permanentemente, com os demais integrantes deste, representados pelas Diretrizes Orçamentárias e Orçamento Anual.

Por outro lado, a organização necessária à realização das atividades próprias do planejamento governamental pode comportar tanto a previsão de órgãos específicos para este fim, a serem criados formalmente na estrutura administrativa da Prefeitura, como o seu desenvolvimento, sob coordenação de órgãos e unidades administrativas já existentes. Para tanto, será necessária a atribuição formal dessa responsabilidade aos mesmos.

Na verdade, não existem modelos ou formas ideais para a organização ou a estruturação de serviços e atividades da Administração Municipal. Os Municípios têm, por competência constitucional, capacidade de auto-organização, o que equivale a dizer que cada um deles, de acordo com seu porte e com os seus diferentes focos e formas de atuação, definidos pelas características e peculiaridades locais, deve estabelecer, a partir dos recursos de que dispõe, a forma que julgar melhor para o desenvolvimento de suas ações.

Nesse processo, deve-se ter o cuidado de não criar órgãos de grande porte para serviços ou atividades que podem ser desenvolvidos sob a coordenação de um órgão já existente, ou que demandem, para sua realização, um pequeno número de servidores.

Além disso, da mesma maneira que as vocações locais mais expressivas não devem ser esquecidas na previsão de unidades ou equipes voltadas para essas finalidades, já não se pode conceber, sobretudo nos Municípios menores, estruturas de grande amplitude ou mesmo as que são mais adequadas às Administrações Municipais de maior porte, onde os problemas e a complexidade das questões demandam um grau bem maior de especialização e divisão do trabalho.

Tais estruturas, além de onerar os Municípios, acabam não sendo implantadas, seja por não corresponder em efetivamente às necessidades de trabalho, seja pelas dificuldades de toda ordem que essa implantação vai acarretar.

Assim, conforme Dauraci Senna, “nos pequenos municípios, o sistema de planejamento pode ser constituído pelo Prefeito e seus auxiliares diretos”²¹, sem a necessidade de se recorrer à criação de órgãos para tanto. Observa-se

²¹ *Op cit*, p. 45.

nesse caso que o Chefe do Executivo e sua equipe mais próxima acumulam as dimensões estratégica e tática de atuação na organização municipal.

Em tal situação, os esforços devem-se concentrar na criação das demais condições para o desenvolvimento da função governamental de planejamento em toda a sua plenitude, o que vai envolver a identificação e a disponibilização dos meios e dos recursos necessários, a definição de responsabilidades e atribuições dos envolvidos, a criação de normas e procedimentos, entre outros.

Já foi dito que as características de conteúdo e abrangência do Plano Plurianual determinam que sua formulação seja realizada nas dimensões estratégica e tática da organização, o que equivale aos níveis hierárquicos superiores e intermediários de sua estrutura administrativa. E, em Municípios menores, a supervisão e a coordenação desse trabalho podem estar atribuídas ao Gabinete do Prefeito ou a outro órgão da estrutura administrativa mais próximo do Chefe do Executivo Municipal.

Em paralelo à definição da forma de organização para o planejamento, há necessidade de providências quanto à previsão de recursos e meios para seu funcionamento.

Em se tratando de um sistema de planejamento, devem-se destacar, entre essas condições, a definição das funções a serem desenvolvidas; o estabelecimento de atribuições e competências dos órgãos e das equipes envolvidos, a preparação dos recursos técnicos e humanos, a definição de procedimentos específicos de trabalho que permitam o desenvolvimento das ações de acompanhamento e controle das ações executadas, o estabelecimento de um sistema de informações que apóie as atividades de acompanhamento e controle, a tomada de decisões e a definição de formas de participação da população em todo esse processo.

É necessário, ainda, no corpo dessas medidas, estabelecer mecanismos que possibilitem a melhor integração do planejamento com os sistemas orçamentário e de finanças, de forma, inclusive a atender os preceitos da LRF.

Finalmente, o Município deve instituir formas efetivas de participação da população na elaboração desse instrumento. Essa condição é extremamente importante para conferir ao processo de planejamento, em geral, e à formulação do Plano Plurianual, em particular, a legitimidade e a consis-

tência de que o mesmo se deve revestir, para alcançar resultados efetivos. Além do mais, trata-se de um recurso eficaz para fazer valer o controle e a transparência, estabelecidos como princípios da gestão pública e reforçados nos dispositivos da Lei Complementar nº 101/2000.

Anexo 1

Estimativa das Receitas Próprias

Anexo 1

Estimativa das Receitas Próprias

Um método que pode ser adotado para realizar previsões de receitas é o de análise de tendência.²² Trata-se de método mais simples que os demais, que geralmente, exigem instrumental mais sofisticado.

Exemplificando: supondo que a arrecadação de um determinado tributo nos últimos anos foi a mostrada no quadro abaixo, pode-se estabelecer uma estimativa para os próximos anos através de um procedimento relativamente simples.

ANO	VALOR (R\$)
1995	1.667.400
1996	1.844.900
1997	2.663.400
1998	2.159.000
1999	2.766.500

Para determinar a tendência, podem ser utilizadas diversas técnicas: médias móveis, modelos lineares e análise de regressão. Adotaremos um modelo linear que é bastante simples para o objetivo proposto.

O uso deste instrumental, no entanto, requer que os fatores básicos que explicam o nível da arrecadação não tenham sofrido mudanças no período abrangido pela análise, como por exemplo, IPTU – alíquotas, número de imóveis, localização.

O processo consiste em encontrar a reta que melhor se ajusta aos valores dados. Essa reta é do tipo $y = ax + b$, onde:

²² O método mais preciso seria o de séries temporais, uma vez que incorpora, além da tendência, os componentes sazonalidade e cíclicidade. Exige, pois, não só o uso de um instrumental estatístico mais sofisticado mas também maior disponibilidade de dados sobre o fato sendo analisado. Uma descrição do método pode ser encontrada em *Administração Financeira Municipal* – Campello, Carlos A.G.B., e Matias, A. Borges – SP: Atlas, 2000.

$$(1) \ a = \frac{\sum xy - (\sum x \cdot \sum y)/n}{\sum x^2 - (\sum x)^2/n} \quad \text{e} \quad (2) \ b = y \text{ méd} - a \cdot x \text{ méd}$$

No nosso caso:

- x representa o ano sendo analisado. Tomando-se 1995 como referência, teremos: 1995 = 1
1996 = 2
1997 = 3
1998 = 4 e
1999 = 5
- y representa as receitas realizadas nos anos analisados.

O cálculo pode ser feito usando a planilha a seguir:

x	Y	xy	x ²	y (estimado)
1	1.667.400	1.667.400	1	1.717.780
2	1.844.900	3.689.800	4	1.969.010
3	2.663.400	7.990.200	9	2.220.240
4	2.159.000	8.636.000	16	2.471.470
5	2.766.500	13.832.500	25	2.722.700
Soma	15	11.101.200	35815900	
Média	3	2.220.240		

$$a = 251.230$$

$$b = 1.466.550$$

Substituindo-se os elementos da fórmula anterior por seus respectivos valores, temos:

$$(1) \ a = \frac{35.815.900 - [(15 \times 1.101.200)/5]}{\frac{55 \times 15^2}{5}} = \frac{35.815.900 - 33.303.600}{10} \quad \mathbf{a = 251.230}$$

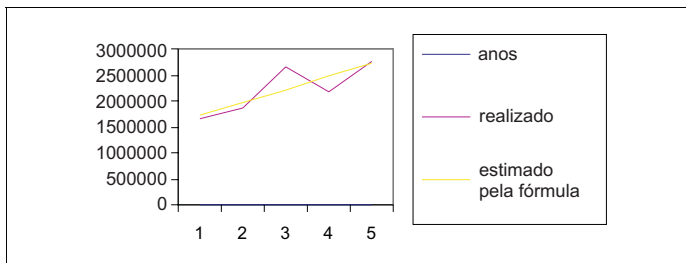
Decompondo-se a fórmula de **b**:

$$\Leftrightarrow \text{Cálculo da média de } y = \frac{11.101.200}{5} = 2.220.240$$

⇒ Cálculo da média de $X = \frac{15}{5} = 3$

⇒ Substituindo-se na fórmula: $b = 2.220.240 - (251.230 \times 3)$ **$b = 1.466.550$**

Podemos observar, no gráfico abaixo, que o ajuste linear, no caso dos valores apresentados, permite uma estimativa razoável para a receita.



Usando, finalmente, os valores determinados para **a** e **b**, teremos:

$$Y = a x + b$$

Substituindo na fórmula os elementos por seus respectivos valores, temos:

$$Y_6 = 2000 \rightarrow (251.230 \times 6) + 1.466.550 = 2.973.930$$

$$Y_7 = 2001 \rightarrow (251.230 \times 7) + 1.466.550 = 3.225.160$$

$$Y_8 = 2002 \rightarrow (251.230 \times 8) + 1.466.550 = 3.476.390$$

$$Y_9 = 2003 \rightarrow (251.230 \times 9) + 1.466.550 = 3.727.620$$

$$Y_{10} = 2004 \rightarrow (251.230 \times 10) + 1.466.550 = 3.978.850$$

Anexo 2

Estimativa para Outras Receitas

Anexo 2 Estimativa para Outras Receitas

O que se pretende é a fixação de uma estimativa de determinadas receitas para os próximos anos. O método, que parte de uma visão conservadora da economia, consiste em corrigir estes valores em função da inflação passada, determinar uma média dos valores corrigidos e projetar essa média, adotando uma expectativa de inflação futura.

No quadro abaixo, foram levantadas as arrecadações de transferências da União, do Estado e Outras nos últimos 5 (cinco) anos e projetadas, usando o método descrito, para os próximos 5 (cinco) anos.

Ano	Índice médio	Fator correção	Valores Históricos (S/correção)			Valores Corrigidos (IGP-DI)			
			Transf. da União	Transf. do Estado	Outras Transf.	União	Estado	Outros	
1995	117.492	1.503	1.000.500,00	2.100.000,00	250.000,00	1.504.232,83	3.157.310,28	375.870,27	
1996	130.528	1.353	1.150.720,00	2.510.400,00	440.000,00	1.557.299,86	3.397.390,82	595.463,66	
1997	140.885	1.254	1.270.900,00	2.620.000,00	544.450,00	1.593.503,02	3.285.056,18	682.652,23	
1998	146.330	1.207	1.320.005,00	2.780.500,00	483.500,00	1.593.486,80	3.356.570,65	583.672,69	
1999	162.894	1.084	1.470.100,00	3.200.000,00	450.600,00	1.594.219,28	3.470.173,24	488.643,77	
12/99	176.647	1.000				Total	7.842.741,78	16.666.501,18	27.260.302,61
						Média	1.568.548,36	3.333.300,24	545.260,52

<i>Projeções das receitas P/o período 2001-2004</i>				
Ano	Fator (*)	União	Estado	Outros
2001	1.1236	1.762.420,90	3.745.296,10	612.654,70
2002	1.1910	1.868.141,00	3.969.960,50	649.405,20
2003	1.2624	1.980.135,40	4.207.958,20	688.336,80
2004	1.3382	2.099.031,40	4.460.622,30	729.667,60

(*) Considerando uma inflação de 6%, teríamos:

- para 2000, em relação a dez/99 - $1 \times 1,06 = 1,06$
- para 2001, em relação a dez/99 - $1,06 \times 1,06 = 1,1236$
- para 2002, em relação a dez/99 - $1,1236 \times 1,06 = 1,1910$

- para 2003, em relação a dez/99 - $1,1910 \times 1,06 = 1,2624$
- para 2004, em relação a dez/99 - $1,2624 \times 1,06 = 1,3382$

Aqui também se faz a observação anterior. A adoção da técnica demonstrada também depende de um estudo dos fatores que explicam os níveis de obtenção dessas receitas.

Anexo 3

Modelo de Projeto de Lei do Plano Plurianual

Anexo 3

Modelo de Projeto de Lei do Plano Plurianual

PROJETO DE LEI Nº DE

Dispõe sobre o Plano Plurianual de governo do Município, para o período de...../.....

O Prefeito Municipal de _____, no uso das atribuições que lhe confere a legislação, faz saber que a Câmara Municipal aprovou e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º. Esta Lei institui o Plano Plurianual do Município de _____, para o período...../....., em cumprimento ao disposto no art. 165, § 1º, da Constituição Federal, na forma do anexo desta lei.

Art. 2º. O Plano Plurianual de Governo foi elaborado observando as seguintes diretrizes para a ação do Governo Municipal:

I – garantir o direito a o acesso a programas de habitação popular à população de baixa renda, de modo a materializar a casa própria;

II – garantir aos alunos das escolas municipais melhores condições de ensino, para reduzir o absenteísmo;

III – criar condições para o desenvolvimento socioeconômico do Município, inclusive com o objetivo de aumentar o nível de emprego e melhorar a distribuição de renda;

IV – realizar campanhas para a solução de problemas sociais de natureza temporária, cíclica ou intermitente, que possam ser debelados ou eradicados por esse meio;

V – integrar a área rural e certas áreas periféricas, ainda à margem de melhoramentos urbanos;

VI – integrar os programas municipais com os do Estado e os do Governo Federal;

VII – intensificar as relações com os Municípios vizinhos, a fim de se dar solução conjunta a problemas comuns.

Art. 3º. A exclusão ou a alteração de programas constantes desta Lei ou a inclusão de novo programa serão propostas pelo Poder Executivo, por meio de projeto de lei específico.

Parágrafo único. Fica o Poder Executivo autorizado a introduzir modificações no presente plano plurianual, no que respeitar aos objetivos, às ações e às metas programadas para o período abrangido, nos casos de:

I – alteração de indicadores de programas;

II – inclusão, exclusão ou alteração de ações e respectivas metas, exclusivamente nos casos em que tais modificações não envolvam aumento nos recursos orçamentários.

Art. 4º. O Poder Executivo enviará à Câmara de Vereadores, até o dia 15 de abril de cada exercício, relatório de avaliação do Plano Plurianual.

Parágrafo único. O relatório conterá, no mínimo:

I – avaliação do comportamento das variáveis macroeconômicas que embasaram a elaboração do Plano, explicitando, se for o caso, as razões das diferenças verificadas entre os valores previstos e observados;

II – demonstrativo, por programa, da execução física e financeira do exercício anterior e a acumulada;

III – demonstrativo, por programa e para cada indicador, do índice alcançado ao término do exercício anterior, comparado com o índice final previsto;

IV – avaliação, por programa, da possibilidade de alcance do índice final previsto para cada indicador e de cumprimento das metas físicas e da previsão de custos para cada ação, relacionando, se for o caso, as medidas corretivas necessárias.

Art. 5º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Prefeito Municipal