

PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL: ANÁLISE METODOLÓGICA NA PREFEITURA MUNICIPAL DE SOUSA-PB

**Luana da Silva Sousa
Delano Lopes Braga
Ronaldo José Rêgo de Araújo
Carla Janaina Ferreira Nobre Correio**

Resumo

O estudo teve como objetivo verificar como é elaborado o planejamento governamental no município de Sousa-PB, buscando identificar as principais técnicas aplicadas ao processo de elaboração do planejamento municipal. Através da metodologia de estudo de caso foi possível fazer o reconhecimento e análise dos métodos e técnicas utilizados na elaboração e execução do planejamento no município, a situação atual do planejamento foi analisada através da aplicação de um questionário aos secretários da gestão vigente. O planejamento público é uma importante ferramenta para o desenvolvimento social e para a gestão, uma vez que seu desenvolvimento de forma correta gera uma gestão eficiente e voltada para o interesse público. Sua elaboração é baseada em diversos dispositivos legais, e os instrumentos de planejamento são importantes para que haja um planejamento estruturado, assim como é importante à participação da sociedade para que as demandas da população possam ser atendidas. A partir desse estudo foi possível observar o grau de participação popular e legislativa na elaboração do planejamento, a metodologia aplicada, e o nível de capacitação dos responsáveis pelo planejamento, ficando evidenciado que o planejamento é efetivo quanto a sua elaboração e execução, e que em geral a uma significativa participação da população e dos vereadores, que seu desenvolvimento é feito por profissionais capacitados em um setor específico.

Palavras-chave: Planejamento Governamental; Elaboração do Planejamento; Participação Popular.

GOVERNMENT PLANNING: METHODOLOGICAL ANALYSIS IN THE MUNICIPALITY OF SOUSA-PB

The objective of this study was to verify how government planning is elaborated in the municipality of Sousa-PB, seeking to identify the main techniques applied to the municipal planning elaboration process. Through the case study methodology it was possible to recognize and analyze the methods and techniques used in the preparation and execution of planning in the municipality, the current planning situation was analyzed by applying a questionnaire to the current management secretaries. Public planning is an important tool for social development and management, since its proper development generates efficient and public interest management. Their elaboration is based on several legal provisions, and the planning instruments are important for a structured planning, as well as the participation of society so that the demands of the population can be met. From this study it was possible to observe the degree of popular and legislative participation in the preparation of the planning, the applied methodology, and the level of qualification of those responsible for the planning, showing that the planning is effective in its preparation and execution, and that in general to a significant participation of the population and the councilors, that its development is done by trained professionals in a specific sector.

Keywords: Government Planning; Preparation of the planning; Popular participation.

1 INTRODUÇÃO

As entidades governamentais precisam fazer planejamentos administrativos, seja para desenvolver ações a fim de alcançar seus objetivos e um melhor controle de estado, seja por simplesmente cumprir questões legais. Silva, Oliveira e Pereira (2016) destacam que o planejamento é uma ação muito importante para que haja uma boa gestão, uma vez que aplica técnicas e ferramentas para realizar ações que podem maximizar a utilização dos recursos e alcançar melhores resultados.

Partindo desse pressuposto, Azevedo e Aquino (2016) destacam que, no Brasil, independente do porte, o município deve estimar suas receitas e definir como serão usados os recursos, devendo sempre considerar as regras fiscais estabelecidas pela lei de responsabilidade Fiscal e pela própria Constituição Federal de 1988, iniciando, por sua vez, o processo de planejamento governamental.

Segundo Silva, Oliveira e Pereira (2016), o processo de elaboração do planejamento municipal segue uma metodologia baseada na participação da sociedade e na utilização de diversos instrumentos que demonstram os objetivos, as diretrizes, as ações e as metas do governo. No caso brasileiro, estes instrumentos de planejamento são: o Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), e a Lei Orçamentária Anual (LOA) (BRASIL, 1988).

Para Cardoso Júnior (2011), o principal mérito do planejamento está concentrado na tentativa de transformar a atividade de planejamento governamental em um processo contínuo da ação estatal, por outro lado um dos maiores problemas é que o planejamento foi reduzido a curto e médio prazo, fazendo com que o mesmo se restrinja ao orçamento prévio disponível, o que transformou o planejamento em apenas uma ação operacional cotidiana do estado.

Rezende (2006) descreve a prática do planejamento nos municípios como sendo um meio para corrigir distorções administrativas e facilitar a gestão municipal, mas que há um grande desafio em equilibrar as questões econômicas, administrativas, políticas, sociais, ambientais entre outras.

Segundo Azevedo e Aquino (2016), as dificuldades na elaboração e implantação do planejamento nos municípios se dão devido, dentre outros fatores, à carência na estrutura administrativa e a falta de pessoal, e que essa carência reflete negativamente na qualidade do processo de planejamento.

Tratando desse assunto, Toni (2003) destaca que o planejamento não é apenas decisões sobre o futuro, mas sim um conjunto de princípios teóricos, procedimentos metodológicos e técnicas de grupo que podem ser aplicados a qualquer tipo de organização social que demanda um objetivo ou uma mudança futura.

Diante dessas considerações, esse artigo busca solucionar a seguinte problemática: **Qual a metodologia utilizada na elaboração do planejamento governamental no município de Sousa-PB?**

Em termos gerais, busca-se verificar como tem sido usado o planejamento público, como é feita a elaboração do planejamento, quem é responsável pelo seu desenvolvimento e como é implementado. Assim, objetivando verificar como é elaborado o planejamento governamental no município de Sousa-PB.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1. PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

O planejamento é um instrumento de gerenciamento, que como qualquer outro, tem o objetivo de tornar o trabalho de uma organização mais eficiente e melhor, direcionando as forças existentes dentro da organização, de maneira que todos os membros trabalhem na mesma direção e/ou sentido (PFEIFFER, 2000).

O planejamento governamental, por sua vez, evoluiu consideravelmente ao longo dos anos. Originalmente, era privilégio da chamada tecnocracia brasileira, em seguida, evoluiu do chamado planejamento tradicional e governamental para uma concepção de planejamento estratégico; logo após, com o planejamento participativo, atingiu sua forma mais democrática e transparente diante da sociedade. O planejamento participativo, em alguns momentos, também é chamado de orçamento participativo (SOUZA, 2015).

Sobre a operacionalização do planejamento governamental, Ramos (2013) destaca que a falta de uma equipe técnica adequada, a insuficiência da avaliação dos programas, e a falta de conscientização da participação popular na discussão do planejamento orçamentário são dificuldades que impedem a eficiência e concretização do planejamento nos municípios.

De acordo com Pereira (2014) o planejamento deve ser o produto de um processo de decisões político-social, e deve desenvolver-se apontado para o futuro. Por estas razões, buscar entender e discutir o funcionamento, os pontos fortes e as falhas na operacionalização

do planejamento governamental tem sido uma tarefa dos estudos nas áreas de administração e contabilidade, motivo pelo qual este estudo também busca contribuir nesse desafio.

2.2 PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL NO BRASIL

Desde a década de 40 do século XX, o Brasil vem adotando o planejamento como instrumento de desenvolvimento nacional e como forma de gerenciar projetos dos vários órgãos governamentais. O primeiro exemplo de planejamento econômico no país foi em 1948, no governo Dutra e foi nomeado de plano SALTE, pois dava prioridade a saúde, alimentação, transporte e energia. Em 1956 no governo Juscelino Kubitschek foi lançado o plano de metas que representou o primeiro plano para desenvolvimento global. Em meados dos anos 60, o Brasil já possuía uma experiência de planejamento um tanto variada, mas que não pôde ser aproveitada na sua totalidade para alcançar o desenvolvimento nacional, pois não havia coordenação, continuidade e nem eficiência operacional dos planos de desenvolvimento (Francisco *et al.*, 2006).

Foi durante a Ditadura Militar, no entanto, que o planejamento governamental ganhou formalidade e institucionalidade. Um marco histórico desse período foi à criação do Ministério do Planejamento e do Instituto de Pesquisa e Economia Aplicada (IPEA), tendo sido este criado para dar suporte técnico-operacional ao Ministério do Planejamento. E foi em 1964 que a Lei nº 4.320, instituiu Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

Posteriormente, com a publicação da Constituição Federal em outubro de 1988, o Planejamento Governamental foi profundamente alterado, sendo instituído o Plano Plurianual (PPA) como principal instrumento de planejamento de médio prazo, e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) foi delimitada para fazer a junção e ajuste do PPA com o orçamento (Francisco *et al.*, 2006).

Sobre o assunto, Xerez (2013) destaca que a Constituição Federal de 1988 além de introduzir os novos instrumentos de planejamento, também trouxe várias mudanças em relação às normas de finanças públicas. Nesse sentido, o atual modelo de planejamento governamental, que tem seu arcabouço na Constituição Federal, permite e incentiva, para boa previsibilidade dos atos do gestor, a integração dos orçamentos entre os diversos órgãos

governamentais, a participação popular, a propositura de ideias impositivas por parte do poder legislativo, dentre outras metodologias de planejamento.

Assim, entende-se que há mecanismos variados e mutuamente suplementares de executar o planejamento governamental no Brasil e que podem variar a depender de fatores como predisposição do gestor, qualificação da equipe burocrática, características populacionais e do próprio poder legislativo, dentre outros. Diante disso, esse estudo busca lançar luz sobre o desencadeamento de como ocorre esse planejamento em um município do sertão paraibana brasileiro.

2.3 PROCESSO DE PLANEJAMENTO

O processo de planejamento precisa incentivar a criatividade e organizar meios de lidar com as mudanças em condições normais e, também nas turbulências. O processo de planejamento precisa ir além da formalidade, ele precisa ser compartilhado como valor pelos membros das entidades (Keinert, 1997), assim como mecanismo de previsibilidade e efetiva gestão das políticas governamentais.

No caso brasileiro, a Constituição Federal estabelece os prazos de apresentação de cada instrumento de planejamento. O projeto do PPA, para vigência até o final do primeiro ano do mandato presidencial subsequente, deve ser enviado até quatro meses antes do fim do primeiro exercício e deve ser devolvido para aprovação até o fim da sessão legislativa. Esse prazo é visto como mais adequado, pois permite a quem assume o governo elaborar e apresentar ao legislativo, logo no primeiro ano de mandato, um plano de governo com suas propostas de campanha, o *lag* entre o período de mandato e a vigência do PPA favorece o continuidade das políticas públicas e é visto como o período de transição (Procopiuck et al., 2014).

Assim, observa-se que o planejamento não pode ser tido como algo meramente legal, mas deve-se, para além de dar previsibilidade da atuação do gestor, otimizar as políticas e os recursos públicos, permitindo vislumbrar potencialidades e restrições inerentes aos recursos disponíveis, assim como a admissibilidade da aferição de metas e resultados.

2.4. INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO

É importante conhecer os instrumentos de planejamento usados na Administração Pública Municipal para entender a relevância de um planejamento estruturado, segundo Silva, Oliveira e Pereira (2016).

A Constituição Federal de 1988 criou um conjunto de normas para regulamentar o Processo Orçamentário Federal, que inseriu novos instrumentos legais, como o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). O Plano Plurianual por sua vez é a principal ferramenta para a implantação do planejamento nas atividades governamentais de médio e longo prazo (Cavalcante, 2014).

O Plano Plurianual tem vigência de 4 (quatro) anos, e ele deve estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública, sendo elaborado no primeiro ano do mandato, contendo projetos de ação governamental Pellini(2008).

O primeiro PPA foi elaborado para os anos de 1991-1995, com a finalidade de cumprir a determinação constitucional, sem nenhuma finalidade quanto ao estabelecimento de metas. Já o PPA seguinte trouxe novas concepções no ordenamento econômico-espacial do Brasil, definiu eixos nacionais de integração e desenvolvimento, e projetos estruturantes. E o PPA de 2000-2003 inseriu na Administração Pública Federal a gestão por resultados, a utilização de programas como unidade de gestão, e a união do plano, do orçamento e da gestão (Almeida 2004).

Paulo (2014) afirma que a Constituição Federal deu ao PPA o papel de organizar as ações do estado, uma vez que a elaboração dos documentos de planejamento e orçamento está submetida a ele, e que os planos e programas devem ser elaborados de acordo com o PPA.

Já a Lei de Diretrizes Orçamentárias apresenta as metas e prioridades da administração, devendo incluir as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, ela orienta a elaboração da Lei Orçamentária Anual, e faz a junção entre o Plano Plurianual e as Leis do Orçamento Anual (Pellini 2008).

A LDO compreenderá as metas e prioridades para o exercício financeiro subsequente e orientará a elaboração do projeto de Lei Orçamentária Anual (Silva *et al.*, 2016).

E por fim se tem a Lei Orçamentária Anual que está prevista na Constituição Federal, e nela contém a discriminação da receita e da despesa pública, evidenciando a política econômica financeira e o programa de trabalho de governo, obedecendo aos princípios da unidade, universalidade e anualidade. Essa lei programa as ações a serem executadas visando à concretização das situações previstas no plano plurianual, e obedece à Lei de Diretrizes

Orçamentárias (Pagliarussie Lopes, 2006). Silva *et al.* (2016) de forma sucinta diz que a LOA proverá os recursos necessários para cada ação constante da LDO.

Diante disto, não restam dúvidas que os instrumentos de planejamento governamental brasileiro são mutuamente interligados e que são interdependentes para o adequado planejamento das políticas públicas, tanto no que diz respeito à própria gestão dos recursos, como para o reflexo que este promove na vida da população, motivo pelo qual estes devem ser preservados, aperfeiçoados e amplamente utilizados.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

3.1. CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA

A presente pesquisa é classificada como qualitativa. Wainer (2007) define como qualitativa a pesquisa baseada em observações minuciosas dos ambientes. Já Moresi (2003) descreve a pesquisa qualitativa como uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, onde a principal fonte de coleta de dados é o ambiente e o pesquisador é instrumento-chave.

Quanto aos procedimentos técnicos trata-se de um estudo de caso, pois é uma pesquisa que tem como centro um único ambiente. O estudo de caso é caracterizado por Gil (2002) como o estudo profundo de um ou poucos objetos, de maneira a ter um grande conhecimento sobre o mesmo.

3.2 UNIVERSO E AMOSTRA

A presente pesquisa foi feita no município de Sousa-PB, que teve como universo todas as Secretarias de Governo vigentes da atual gestão da Prefeitura Municipal. Inicialmente, a pesquisa buscava abranger todas as secretarias, que no total são 15, no entanto, visto a falta de disponibilidades dos secretários, foram escolhidos aqueles com maior relevância para a pesquisa, e a esses foi dada prioridade, e a quantidade foi satisfatória para a formação da amostra e fazer o recorte da pesquisa, conforme detalhados na Quadro 1.

Quadro 1 – Detalhamento do Universo e Amostra da Pesquisa

Método	Universo	Amostra Órgãos/Departamentos	Entidade Pública
Questionário- Formulário	Todos os Órgãos e Secretarias de Governo:	1 Administração 2 Gabinete do Prefeito	Prefeitura Municipal de Sousa

	15 Secretarias de acordo com o organograma disponível no <i>Website</i>	3 Planejamento 4 Controladoria 5 Educação 6 Saúde 7 Assistência Social 8 Licitações	
--	---	--	--

Fonte: Dados da pesquisa (2019).

O questionário foi aplicado inicialmente à Secretaria de Planejamento, em que foi feita a discussão de algumas questões, e a mesma esclareceu diversos pontos do planejamento do município, sendo as repostas do questionário respondido por ela optou-se por servir de parâmetro para auxiliar na análise dos dados, uma vez que dentre todos os secretários suponha-se que esta seja a que tenha mais conhecimento sobre o planejamento do município.

Foi utilizado um questionário como instrumento de pesquisa, o mesmo é resultado de uma adaptação do questionário de Azevedo e Aquino (2016), do artigo que tem como tema ‘O planejamento em municípios de pequeno porte em São Paulo’. O questionário é destinado as secretarias municipais de Sousa-PB, e foi aplicado a cada secretário de acordo com a sua disponibilidade, deixando-os a vontade para responder e entregar em outro momento.

O questionário desta pesquisa, que consta no apêndice A, é composto por 21 questões, sendo 17 objetivas e 4 subjetivas, as questões foram separadas nos seguintes blocos: (a) organização interna da estrutura de planejamento e elaboração; (b) transparência, participação legislativa e popular na elaboração do planejamento; (c) metodologia de elaboração do planejamento.

4 RESULTADOS E ANÁLISES

Os resultados obtidos da aplicação do questionário-formulário foram agrupados em em assuntos relacionados à: elaboração do planejamento (questões: 2 a 6); transparência e participação popular (questões: 7 a 10) e metodologia de elaboração do planejamento (11 a 21).

A Tabela 1, por sua vez, mostra detalhadamente o percentual de respostas para cada alternativa, e em seguida observações para explicar como foi feito o cálculo das questões subjetivas.

Tabela 1 – Percentuais obtidos dos respondentes em cada uma das questões do instrumento de pesquisa

Bloco	Qts.	Alternativas					Total
		(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	
Elaboração do planejamento	1	*	*	*	*	*	*
	2	28,5%	14,28%	-	-	42,8%	85,58%
	3	-	-	-	71,4%	14,2%	85,6%
	4	*	*	*	*	*	*
	5	-	14,2%	57,1%	14,2%	-	85,5%
	6	-	14,2%	-	85,7%	-	100%
Transparência e Participação Popular	7	14,2%	14,2%	-	42,8%	28,5%	100%
	8	*	*	*	*	*	*
	9	*	*	*	*	*	*
	10	28,5%	14,2%	-	57,1%	-	100%
Metodologia de Elaboração do Orçamento	11	28,5%	28,5%	28,5%	-	-	85,5%
	12	14,2%	71,4%	-	-	-	85,6%
	13	42,8%	28,5%	-	-	-	71,3%
	14	42,8%	42,8%	14,2%	-	-	100%
	15	-	-	28,5%	71,4%	-	100%
	16	42,8%	14,2%	-	-	14,2%	71,2%
	17	-	100%	-	-	-	100%
	18	-	-	100%	-	-	100%
	19	-	-	100%	-	-	100%
	20	-	28,5%	71,4%	-	-	100%
	21	-	42,8%	-	14,2%	42,8%	100%

Notas: * Questões totalmente abertas; - Alternativa não assinalada por nenhum respondente.

Fonte: Dados da Pesquisa (2019).

Diante desses resultados, observa-se que 42,8% dos entrevistados responderam que a elaboração do planejamento não é exclusividade de um profissional específico na gestão, e corroborando com isto, 71,4% identificaram o setor de planejamento como sendo o responsável pela elaboração do planejamento municipal. Sobre o assunto, a Secretaria de Planejamento confirma que o planejamento é desenvolvido em conjunto, e que além dos Secretários, o Prefeito e um Contador também auxiliam na elaboração. Neste sentido, pode-se afirmar que boa parte dos respondentes (responsáveis pelas pastas da gestão executiva municipal) tem razoável conhecimento de como é feito o planejamento no município, o que é um ponto positivo. Outrossim, ainda há uma quantidade significativa de Secretários que desconhecem o modus operandi do planejamento no município, o que pode fragilizar o planejamento das políticas a serem pleiteadas e executadas em sua pasta, assim como pode fragilizar a eficácia do orçamento como um todo.

Ainda sobre a participação dos profissionais envolvidos no planejamento, em média 07 (sete) pessoas exercem atividade de planejamento, mas 14,2% dos entrevistados alegaram não ter conhecimento da quantidade de pessoas que exercem tais atividades (dados detalhados no Quadro 01). Quando questionados sobre o número de pessoas que estão diretamente

ligadas com atividades de planejamento e que tem curso superior, 57,1% dos respondentes informaram que todos os envolvidos no planejamento têm curso superior, 28,5% dos respondentes relataram que a maioria tem o curso superior, e apenas 14,2% dos respondentes não souberam responder acerca da qualificação da equipe dos que são responsáveis pelo planejamento no município.

Quadro 1 – Equipe responsável pela Elaboração do Planejamento (PPA, PLOA e LDO).

Setor Responsável	Número de pessoas envolvidas no Planejamento	Questões
Setor de Planejamento	Em média 7 pessoas são envolvidas com o planejamento, todas essas possuem curso superior e participam de capacitação periodicamente.	Respostas combinadas das questões 2 a 6.

Fonte: Dados da Pesquisa (2019).

Em sua maioria, os respondentes declararam que os servidores do setor responsável pelo planejamento do município recebem capacitação, no mínimo anualmente, que participam de treinamento sobre o tema, e que todas as secretarias participam do planejamento, sendo que cada uma elabora a sua proposta e depois há um processo de consolidação desse orçamento. Sobre estes resultados, entende-se que o município apresenta aspectos positivos, tendo em vista que o princípio orçamentário da unidade obrigue que cada entidade federativa tenha tão somente um orçamento, mas que nada impede que seu planejamento seja descentralizado e consolidado em peça única.

Durante a fase de elaboração do planejamento são realizadas audiências públicas constantemente. Tais audiências são feitas em diversos bairros e não são realizadas na Câmara Municipal, sendo escolhido outro local para sua realização. Em média, 36 pessoas da sociedade civil participam dessas audiências, o que é um número bastante irrisório, embora 28,5% dos respondentes não soube responder a quantidade exata de pessoas da sociedade civil que participam desse processo, embora se tenham afirmado que sempre há uma grande participação popular. Apesar disso, subentende-se que há baixa participação da sociedade civil, o que pode ser uma deficiência do planejamento por não conseguir captar algumas demandas necessárias da população que somente com esse tipo de mecanismo seria possível conhece-las.

Deve-se frisar, no entanto, que há a representação popular constituída por meio do voto. Acerca dessa participação, os resultados apontam que em média 10 vereadores marcam

presença nas audiências públicas sobre planejamento, o que é um bom resultado para o município. Estes resultados são sintetizados no Quadro 02.

Quadro 2 – Transparência e participação popular.

Técnicas de Orçamento Participativo	Audiências Realizadas	Questões
É utilizada apenas a transparência obrigatória.	Audiências Públicas, realizadas em diversos bairros da cidade, 36 pessoas em média participam, e 10 representantes do Poder Legislativo Municipal.	Respostas das questões 7 a 10.

Fonte: Dados da Pesquisa (2019).

Sobre as técnicas modernas de participação na elaboração do planejamento, os resultados apontam que não são usadas técnicas de orçamento participativo, apenas a transparência obrigatória é utilizada.

Sobre o método de mensuração das receitas previstas no orçamento (Apresentados no Quadro 3), os respondentes ficaram bastante divididos entre as alternativas. O percentual foi igual para cada opção, sendo 28,5% responderam que o sistema informatizado faz os cálculos das receitas, outros 28,5% apontaram que constroem uma série histórica de arrecadação para cada tipo de receita com base na arrecadação dos anos anteriores, e outros 28,5% afirmaram que o método é determinado de forma individualizada para a previsão de cada tipo de receita, e 14,2% assinalaram mais de uma alternativa.

Quadro 3 – Métodos e Mensuração de Receitas e Despesas Correntes

Receitas	Pessoal e Encargos	Despesas Correntes	Questões
Sistema Informatizado Estimativas/Exercício anterior Métodos Próprios de Previsão	Informações RH	Previsões/Despesas de Exercício Anterior	Respostas das questões 11 a 13.

Fonte: Dados da Pesquisa (2019).

Para o cálculo dos gastos com a folha de pagamento, 71,4% disseram que seu cálculo é realizado mediante informações do setor de Recursos Humanos, considerando os servidores ativos, inativos e os salários atualizados, sem analisar a série histórica. Já para o cálculo dos demais gastos com custeio, 42,8% dos respondentes disseram que o cálculo é obtido pela média dos gastos dos últimos anos, ou seja, de forma incremental. Sobre a forma de cálculo desses gastos, tanto com a folha de pagamento quanto com os de custeio, a Secretaria de Planejamento diz que desconhece totalmente como é feito o cálculo, e aponta o contador

como responsável em proceder com tais cálculos.

Sobre a elaboração do orçamento, 42,8% dos respondentes revelaram que no momento da elaboração do orçamento, as informações são apuradas a partir dos dados que já estavam previstos no PPA original, como as metas fiscais e financeiras, e 71,4% determinaram que o tempo destinado à elaboração de cada instrumento de planejamento é superior a dois meses.

A respeito da regionalização do planejamento, 42,8% os respondentes demonstraram que não há qualquer iniciativa de regionalização das ações, 14,2% disseram que existe regionalização das ações, 14,2% disseram que existe regionalização e que há uma ampla participação de representantes das regiões e 28,5% dos respondentes não souberam responder a questão. Sobre este assunto a Secretaria de Planejamento diz que as ações são elaboradas de acordo com as necessidades de cada bairro e que essas ações são direcionadas ao atendimento das demandas apresentadas.

Com relação ao planejamento dos investimentos do município todos os entrevistados responderam em concordância ao dizer que são previstos os investimentos com recursos próprios e com recursos de convênios, inclusive os convênios voluntários com estado e a união.

Quando questionados sobre a elaboração de ações governamentais, bem como sobre os programas governamentais, as respostas foram todas compatíveis 100% responderam que as ações governamentais são elaboradas com definições de metas para todas as ações, e que os programas são elaborados com a definição de diversos indicadores.

Sobre as alterações nas peças de planejamento, a maioria dos respondentes (71,4%) revelaram que na maior parte das vezes ocorrem devido aos recursos serem na sua maioria originados de convênios com Governo Federal e Estadual, e, portanto, difíceis de serem previstos adequadamente no momento da elaboração do planejamento. Sobre o assunto, a Secretaria de Planejamento acrescenta que também é levado em consideração a realidade e as necessidades atuais do município.

Em relação à elaboração do texto legal da Lei de Diretrizes Orçamentárias, 42,8% responderam que o texto é elaborado pela Secretaria da Fazenda ou pela própria Contabilidade do município, isso após discussões com os outros setores e com o Prefeito. Nesse aspecto, a Secretaria de Planejamento afirmou que não há um setor específico, mas que o texto é elaborado em conjunto, com participação popular, envolvendo o Prefeito e todas as secretarias do governo.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo destinou-se a contribuir para a ampliação do conhecimento sobre o processo de planejamento governamental do município de Sousa-PB, por meio da produção e apresentação de informações que são pertinentes nos processos futuros de planejamento, a fim de que possam ser aperfeiçoados e fortalecidos, com base no exposto no capítulo 4.

Os resultados demonstram que no município as atividades relacionadas à elaboração do planejamento são de responsabilidade de um setor específico de planejamento, que todas as pessoas que estão envolvidas com o desenvolvimento do planejamento possuem curso superior e periodicamente recebem treinamento para que possam desempenhar melhor suas funções. Os resultados também mostraram que, apesar de ser desenvolvido por um setor específico, o planejamento não é feito de forma centralizada, há participação popular, embora reduzida, mas há boa representação legislativa, além da participação das demais secretarias, sobretudo os Secretários e, inclusive, do Prefeito e do Contador.

Observou-se que, no momento da elaboração do orçamento, a maior parte das informações previstas no PPA são mantidas, poucas alterações são feitas. O principal motivo dessas alterações corresponde à origem dos recursos que são fruto de convênios com o governo federal e estadual, que são difíceis de serem previstos no momento do planejamento.

Foi possível observar, ainda, que o tempo destinado à elaboração do planejamento é superior a dois meses e as ações são elaboradas de acordo com as necessidades de cada bairro, apesar disso o planejamento ainda precisa de aprimoramento, visto que não são usadas técnicas de orçamento participativo além daquelas que são obrigatórias, e os secretários não tem conhecimento de como são mensuradas as receitas.

Quanto às limitações do estudo, a falta de disponibilidade de tempo dos secretários reduziu o nível de abrangência do estudo, e fez com que a amostra fosse reduzida. Para abordagens posteriores recomenda-se ampliar o universo da pesquisa, podendo abranger diversos setores da prefeitura, ou mais de uma prefeitura municipal, desde que admitisse comparabilidade e/ou *benchmarking* em relação às demais.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Paulo Roberto de. A experiência brasileira em planejamento econômico: uma síntese histórica. 2004.

AZEVEDO, Ricardo Rocha de; DE AQUINO, André Carlos Busanelli. O planejamento em municípios de pequeno porte em São Paulo. **Revista de Contabilidade e Organizações**, v. 10, n. 26, p. 63-76, 2016.

BRASIL. Lei de Responsabilidade Fiscal (2000). Lei complementar 101, de 4 de maio de 2000

BRASIL, Senado Federal do. Constituição da república federativa do Brasil. **Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico**, 1988.

CARDOSO JR, José Celso. **Planejamento governamental e gestão pública no Brasil: elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado**. Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2011.

CAVALCANTE, Pedro Luiz. O Plano Plurianual: resultados da mais recente reforma do Planejamento e Orçamento no Brasil. **Revista do serviço público**, v. 58, n. 2, p. 129-150, 2014.

FRANCISCO, Jailton Gonçalves; FARIA, Maria Leonor Veiga; COSTA, Helder Gomes. Planejamento e orçamento públicos: uma revisão da literatura. **III Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia**. **Rezende: Associação Educacional Dom Bosco**, 2006.

GIL, Antonio Carlos. Como Elaborar Projeto de Pesquisa. **4ª edição. Editora Atlas. São Paulo**, 2002.

KEINERT, Tania Margarete Mezzomo. Planejamento governamental e políticas públicas: a estratégia "Cidades Saudáveis". **Saúde e Sociedade**, v. 6, n. 2, p. 55-64, 1997.

MORESI, Eduardo et al. Metodologia da pesquisa. **Brasília: Universidade Católica de Brasília**, v. 108, p. 24, 2003.

PAGLIARUSSI, Marcelo Sanches; LOPES, Venina de A. Lei de responsabilidade fiscal e eficácia dos instrumentos orçamentários: um estudo exploratório na Prefeitura de Vitória. In: **Congresso USP de Controladoria e Contabilidade**. 2006.

PAULO, Luiz Fernando Arantes. O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica. **Revista do Serviço Público**, v. 61, n. 2, p. 171-187, 2014.

PELLINI, Ana Maria. Os Sistemas de Planejamento, Execução e Controle da Gestão Pública- Uma Nova Proposta. **Contexto**, v. 3, n. 4, 2008.

PEREIRA, Cláudia Fardin Soares. Experiências brasileiras em planejamento regional: uma síntese histórica. In: GOUVEIA, Leandro Carvalho de Almeida. LAGO, Josevaldo da Silva do (Org). **Saberes Multidisciplinares vol 3.**, Lago. Salvador: JM Gráfica, 2014[A], p. 136

PEREIRA, Cláudia Fardin Soares. Planejamento regional no Brasil: um breve relato histórico. In: GOUVEIA, Leandro Carvalho de Almeida. LAGO, Josevaldo da Silva do (Org). **Saberes Multidisciplinares vol 2.**, Lago. Salvador: JM Gráfica, 2014[B], p. 162

PFEIFFER, Peter. Texto para discussão 37: planejamento estratégico municipal no Brasil: uma nova abordagem. 2000.

PROCOPIUCK, Mario et al. O Plano Plurianual Municipal no sistema de planejamento e orçamento brasileiro. **Revista do Serviço Público**, v. 58, n. 4, p. 397-415, 2014.

RAMOS, Magnólia Régia Gonçalves. Desafios da concretização do planejamento estratégico governamental em âmbito municipal. 2013.

REZENDE, Denis Alcides. MODELOS DE INTEGRAÇÃO NO PLANEJAMENTO MUNICIPAL: DESCRIÇÃO DA EXPERIÊNCIA DE UM MUNICÍPIO PARANAENSE. **GESTÃO. Org-Revista Eletrônica de Gestão Organizacional-ISSN: 1679-1827**, v. 4, n. 2, 2006.

SILVA, Maria Celoir Ferreira da; OLIVEIRA, Leonilda Jandra de; PEREIRA, Keidiani. O Planejamento Público Como Instrumento de Gestão: Um Estudo na Prefeitura Municipal de Matupá-MT. **Nativa-Revista de Ciências Sociais do Norte de Mato Grosso**, v. 5, n. 1, 2016.

SOUZA, Antônio Ricardo de. As trajetórias do planejamento governamental no Brasil: meio século de experiências na administração pública. **Uniciências**, v. 8, n. 1, 2015.

TONI, J. D. Planejamento e elaboração de projetos: um desafio para a gestão no setor público. **Porto Alegre: FDRH.[Links]**, 2003.

XEREZ, SEBASTIÃO REGIS DIAS. A evolução do orçamento público e seus instrumentos de planejamento. **Revista Científica Semana Acadêmica. Fortaleza-CE**, v. 1, n. 43, 2013.

WAINER, Jacques et al. Métodos de pesquisa quantitativa e qualitativa para a Ciência da Computação. **Atualização em informática**, v. 1, p. 221-262, 2007.

APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO DA PESQUISA

Comunicamos que toda informação obtida será tratada com plena discrição e sigilo, sendo ela restrita apenas a formação dos resultados da pesquisa, assim os dados recebidos serão administrados de forma agregada, sem revelar quaisquer informações. Os resultados da pesquisa estarão à disposição após o término do estudo, caso solicitado pelo (a) senhor (a).

QUESTIONÁRIO

1. Qual a sua formação, e qual seu cargo na entidade?

2. Qual a formação da pessoa que elabora o planejamento no seu município? (a pessoa quem efetivamente negocia valores e limites com os outros setores, define as regras e as demais atividades de planejamento)

- a) Contador d) Economista
b) Administrador e) Outra: _____
c) Advogado f) Desconheço.

3. Que setor é responsável pela elaboração do planejamento público (PPA / LDO / LOA)?

- a) A elaboração do planejamento é feita de forma terceirizada.
b) Secretaria de Administração
c) Secretaria da Fazenda / Contabilidade
d) Setor de Planejamento
e) Outro setor: _____

4. Se o planejamento é desenvolvido internamente pela entidade, responda:

- a) Quantas pessoas exercem atividade de planejamento?
-

- b) Quantas pessoas que exercem atividades de planejamento possuem curso superior?
-

5. Se o planejamento é desenvolvido internamente pela entidade, responda: os funcionários do setor responsável pelo planejamento do município recebem capacitação:

- a) Não recebem treinamento sobre o tema.
- b) Esporadicamente participam de treinamentos sobre planejamento, mas não é uma prática comum.
- c) Participam de treinamentos sobre planejamento no mínimo anualmente
- d) A entidade incentiva à participação em treinamentos de planejamento, além de custear cursos de pós-graduação na área.

6. A elaboração do planejamento (PPA / LDO / LOA) é realizada apenas pelo setor responsável ou existe a participação de outras secretarias / divisões durante o processo?

- a) Praticamente não existe envolvimento das demais secretarias / departamentos no planejamento público: o seu desenvolvimento é feito apenas pelo setor responsável.
- b) As demais secretarias / departamentos participam apenas da fase final do planejamento, quando o planejamento é lhes apresentado já pronto para sua análise.
- c) Apenas algumas secretarias / departamentos participam do planejamento.
- d) Todas as secretarias participam do planejamento, sendo que cada secretaria elabora a sua proposta de forma individualizada, que são posteriormente consolidados.

7. Quantas audiências públicas são realizadas durante a fase de elaboração do planejamento?

- a) Ainda não foi adotada essa prática no município
- b) Não é uma prática comum, mas quando é realizada, ocorre apenas uma audiência, na Câmara Municipal.
- c) Realizamos regularmente, mas apenas na Câmara Municipal.
- d) São realizadas constantemente, e além de apresentá-las na Câmara Municipal existem algumas iniciativas de realização em outros bairros.
- e) A prática é adotada, sendo realizada tanto na Câmara Municipal quanto em diversos bairros.

8. Em média, quantas pessoas da sociedade civil participam das audiências públicas sobre planejamento? (não considerar as pessoas da própria Prefeitura / Câmara Municipal)

9. Quantos vereadores normalmente participam das audiências públicas sobre planejamento?

10. Durante o planejamento do PPA, LDO, LOA de seu município são utilizadas técnicas de Orçamento Participativo?

- a) Sim, durante as audiências públicas são oferecidas algumas opções de planejamento para os cidadãos poderem votar (escolha entre uma ação “A” ou ação “B”). Não é feita a divulgação prévia das ações, e os cidadãos tomam conhecimento das mesmas apenas no momento da audiência.
- b) Sim, a população é convidada a participar do planejamento via internet, com link disponibilizado na própria página da prefeitura, através de votação em opções de planejamento (escolha entre uma ação “A” ou ação “B”).
- c) Sim, iniciativas inovadoras são utilizadas, como por exemplo são enviadas cartas aos alunos utilizando a rede básica de ensino contendo ações de planejamento para serem votadas.
- d) Não são utilizadas técnicas de orçamento participativo, apenas a transparência obrigatória é utilizada.

11. Para a elaboração das receitas previstas no seu planejamento, qual método de mensuração das receitas é utilizado?

- a) O próprio sistema informatizado faz o cálculo das receitas previstas para o próximo exercício.
- b) Construímos a série histórica de arrecadação para cada tipo de receita com base na arrecadação dos anos anteriores e da arrecadação do próprio exercício como base para mensuração.
- c) Determinando de forma individualizada a previsão de cada tipo de receita.

12. No momento da elaboração do planejamento, o cálculo dos gastos com a folha de pagamento é feito:

- a) Pela média dos gastos dos últimos anos
- b) Mediante informações do setor de RH, considerando os servidores ativos / inativos, e os salários atualizados, sem analisar a série histórica.
- c) Outro, descreva: _____

13. No momento da elaboração do planejamento, o cálculo dos demais gastos com custeio é feito:

- a) Pela média dos gastos dos últimos anos
- b) Mediante informações dos setores, após análise de todos os contratos em vigor.
- c) Outro, descreva: _____

14. No momento da elaboração do orçamento (LOA), as informações são apuradas na maioria das vezes:

- a) A partir dos dados que já estavam previstos no PPA original, como as metas físicas e financeiras.
- b) Os dados do PPA original são utilizados, mas com revisão anual.
- c) Outro, descreva:

15. Quanto tempo é dedicado, em média, para a elaboração de cada um dos instrumentos de planejamento? (PPA / LDO / LOA)

- a) Até uma semana
- b) Até um mês
- c) Até dois meses
- d) O processo leva mais do que dois meses

16. Com relação à regionalização do planejamento:

- a) O ente não possui qualquer iniciativa de regionalização das ações.
- b) Existe regionalização de ações, como ações em diversas subprefeituras, ou divisão por bairros. Porém o orçamento não é feito por região,

assim como não existe apuração de resultados por região divulgada para a população.

- c) Existe regionalização de ações, e o ente convida a sociedade para discussão e priorização de demandas regionais (bairros ou municípios). Os projetos e programas que decorrem destas seções vão para o orçamento de forma segregada, associando despesas nestes programas específicos. Porém para programas globais (que cobrem toda região) o ente não aloca as despesas segundo a região em que são aplicadas.
- d) Além do nível anterior, existe uma ampla participação de representantes das regiões em comitês para discussão das prioridades na fase da proposição de projetos.
- e) Adicionalmente ocorre uma ampla divulgação aos comitês das ações que são realizadas, e do grau de conclusão dos projetos selecionados em conjunto, monitoramento e divulgação dos resultados finalísticos dos projetos e ações implantadas ou em funcionamento.

17. Com relação ao planejamento dos investimentos do seu município:

- a) São previstos apenas os investimentos com recursos próprios.
- b) São previstos os investimentos com recursos próprios e com os recursos de convênios, inclusive os convênios voluntários com o Estado e a União.
- c) Como os investimentos são feitos na maioria das vezes com recursos Federais / Estaduais, se prevê poucos investimentos no planejamento.

18. Em relação ao planejamento, as ações governamentais (projetos e atividades) são elaboradas:

- a) Sem a definição de metas físicas.
- b) Com a definição de metas físicas apenas para algumas ações.
- c) Com a definição de metas físicas para todas as ações.

19. Em relação ao planejamento, os programas governamentais:

- a) Não possuem definição de indicadores
- b) Apenas alguns programas possuem definição de indicadores
- c) São elaborados com a definição de diversos indicadores

20. As alterações nas peças de planejamento são uma realidade nos municípios. Em sua opinião, as alterações ocorrem na maior parte das vezes:

- a) Devido ao pouco tempo que se dedicou à atividade de elaboração do mesmo
- b) Em decorrência da falta de compreensão por parte dos gestores da importância de se utilizar o planejamento como ferramenta de gestão
- c) Devido aos recursos serem na sua maioria originados de convênios com o Governo Federal e Estadual, e portanto, difíceis de serem previstos no momento da elaboração do planejamento.

21. O texto legal da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) em seu município é elaborado:

- a) Pela Secretaria da Fazenda ou a própria contabilidade, sem grandes discussões com os outros setores ou com o Prefeito.
- b) Pela Secretaria da Fazenda ou a própria contabilidade, após discussões com os outros setores e com o Prefeito
- c) Pelo Departamento Jurídico da prefeitura sem grandes discussões com os outros setores ou com o Prefeito.
- d) Pelo Departamento Jurídico da prefeitura, após discussões com os outros setores e com o Prefeito.
- e) Por _____ outro _____ setor, _____ especifique:

Agradecemos pela sua valiosa contribuição!