

ANÁLISE DA ESTRUTURA DO PLANO PLURIANUAL DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

Marco Aurélio Batista de Sousa¹

Silvio Paula Ribeiro²

Clari Schuh³

João Martins de Arruda Neto⁴

Vinicius de Souza Fernandes⁵

Fabiola Tamie Shiraishi⁶

^{1;2;4;5;6} Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campus de Três Lagoas.

³ Universidade de Santa Cruz do Sul.

Resumo

Este artigo tem como objetivo analisar a estrutura dos planos plurianuais (PPAs) dos municípios do Estado do Mato Grosso do Sul. Para tanto, inicialmente apresenta a introdução, pontuando algumas questões relacionadas ao tema, destacando a importância do planejamento das atividades do poder público por meio do plano plurianual e, em seguida, comenta-se a respeito do plano plurianual e sua estrutura. Posteriormente a esses destaques, evidencia-se a metodologia da pesquisa que foi operacionalizada por meio do estudo exploratório e descritivo, cujos dados e informações foram coletados nos *websistes* desses municípios, tendo como base, prioritariamente, informações pertinentes ao plano plurianual. Dentre os resultados, observou-se que muitos dos municípios analisados não apresentaram todas as informações referentes à composição do PPA, como reportou a literatura pesquisada. Fato, que dificulta a comparabilidade desses documentos e mesmo o entendimento das ações e da possibilidade de conquistá-las no decorrer da vigência do plano.

Palavras-chave: Estrutura, Administração Pública, Plano Plurianual.

1 Introdução

O planejamento é considerado uma das principais funções gerenciais de qualquer organização, seja ela pública ou privada. Por meio dessa função, busca-se definir objetivos, atividades e os recursos disponíveis, os quais poderão ser utilizados para concretizar qualquer tipo de ação. Portanto, planejar, trata-se de “um futuro desejado e de escolher os meios mais eficazes de alcançá-lo” (ACKOFF, 1981, p. 1).

No caso das organizações públicas, o planejamento torna-se ainda mais essencial, uma vez que a administração pública, de acordo com Sousa, Oliveira e Carraro (2018, p. 2), “tem por objetivo

proporcionar o bem-estar da população, mediante a oferta, ampliação e a gestão de bens e serviços de qualidade”. E, para atender a demanda cada vez mais crescente da sociedade, o poder público necessita de recursos; dentre eles, o financeiro que, na maioria das vezes, é limitado, fazendo-se necessário controlá-los, realizar escolhas e definir prioridades para aquele momento ou período auferindo potencialidades e restrições (BRASIL, 2019; PISCITELLI e TIMBÓ, 2019). Assim, Paulo (2010, p. 173) reconhece que o planejamento é “uma função indispensável ao Estado, e não uma opção dos governantes”.

O planejamento, para Brasil (2019, p. 9), “se consagra como espaço decisório no qual o governo decide – em resposta às demandas da sociedade – quais políticas públicas serão implementadas para enfrentar problemas e aproveitar oportunidades”. E, assim, para Santos (2011); Amorim (2016) e Giacomoni (2017), estabelecer diretrizes, objetivos e metas para o bem comum da administração pública é uma tarefa que envolve componentes técnicos e políticos que devem estar em harmonia para atingir o resultado desejável, sendo formalizado pelo Plano Plurianual.

O Plano Plurianual, de acordo com Giacomoni (2017, p. 235) “passa a se constituir na síntese dos esforços de planejamento de toda a administração pública, orientando a elaboração dos demais planos e programas de governo, assim como do próprio orçamento anual”. Trata-se de um mapa que pretende orientar os governos na condução de suas atividades governamentais na coordenação de programas e ações, detalhando as metas físicas e financeiras, público-alvo, bens e serviços a serem entregues, conforme as intenções quadrienais do governo (CAVALCANTE, 2007; AMORIM, 2008; CARDOSO JR, MELO, 2011; QUINTANA ET AL. 2011; KOHAMA, 2016; ANDRADE, 2017). Além disso, vale ressaltar que “qualquer ação do governo somente pode ser executada se devidamente inserida no PPA” (ANDRADE, 2008, p. 20).

Pode-se mencionar que conjuntamente com a elaboração do plano plurianual, tem-se a Lei de diretrizes orçamentárias (LDO) que coloca em prática o plano plurianual, destacando as metas e as prioridades no ano e busca orientar a lei orçamentária anual (LOA) que dispõe sobre a previsão da receita e a fixação da despesa, contendo programas de ação do governo e as despesas necessárias para cada programa. Ressalta-se que tanto a LDO como a LOA devem estar alinhadas e serem compatíveis com o PPA que foi estabelecido (CAVALCANTE, 2007; PAULO; 2010; OLIVEIRA, 2010; ANDRADE, 2017; PISCITELLI e TIMBÓ, 2019).

Sendo assim, de acordo com o artigo 165 da Constituição Federal de 1988, os instrumentos de planejamento da administração pública são hierarquicamente o plano plurianual (PPA); a lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e a lei orçamentária anual (LOA), perfazendo instrumentos de planejamento e composição de Sistema Orçamentário Nacional (BRASIL, 1988). Nessa composição,

segundo Mota (2009) e Santos (2010), ele se destaca por ser diretriz para a LDO e para a LOA, uma base orientadora que deve ser a primeira a ser aprovada. Portanto, de acordo com Paulo (2010, p. 172), “é possível afirmar que a Constituição Federal atribui ao PPA um papel central de organização do estado, uma vez que a ela submete a elaboração dos demais documentos de planejamento e orçamento às suas disposições”.

Diante da importância do plano plurianual para a gestão governamental, como um instrumento que irá nortear a administração quanto à realização dos programas de trabalho e ações a médio prazo, sendo um instrumento de gestão de políticas públicas, com foco em resultados e transparência da gestão fiscal (ANDRADE, 2008; REIS e MACHADO JR, 2012), este trabalho busca analisar a estrutura do PPA dos Municípios do Estado de Mato Grosso do Sul, tendo como base as orientações das legislações que tratam sobre o assunto, contemplando o período de 2016-2019.

2 Plano plurianual

O plano plurianual abrange a área financeira e o fornecimento ao governo de meios que guie a administração, recursos humanos, organizacionais, materiais, conhecimento, no que concerne a orientar as decisões dos gestores públicos em prol da sociedade (GARCES e SILVEIRA, 2002; MOTA, 2009). De acordo com Haddad e Mota (2010, p. 20), o PPA objetiva

- Organizar os programas para melhor equilíbrio entre custo, qualidade e prazo;
- Assegurar compatibilidade com a orientação estratégica e com os recursos disponíveis;
- Proporcionar alocação de recursos nos orçamentos compatibilizados com planos;
- Melhorar o desempenho gerencial da Administração Pública (custo/resultado);
- Estimular parcerias internas e externas;
- Permitir a avaliação do desempenho físico e atingimento dos objetivos;
- Criar condições para o aperfeiçoamento constante, quanto à qualidade e produtividade;
- Oferecer elementos para que os controles internos e externos possam relacionar a execução física e financeira com os resultados da atuação do governo;
- Explicitar a distribuição regional das metas e gastos;
- Dar perfeita transparência à aplicação dos recursos e aos resultados obtidos.

Para Borges (2016, p. 25), além de atender a esses objetivos, o plano plurianual também busca:

1. Eliminar a improvisação;
2. Organizar, sob a forma de programas, os serviços prestados à população;
3. Viabilizar o monitoramento e a avaliação;
4. Definir com clareza as metas e prioridades da administração;
5. Integrar planejamento, orçamento e gestão.
6. Atuar como instrumento para orientação e gestão estratégica da ação de governo;
7. Criar programas apoiados nas demandas da sociedade e refletidas nas prioridades do governo;
8. Buscar transparência na ação governamental, de forma que o PPA e a LOA reflitam as ações de governo;

9. Fortalecer o conceito de revisão periódica do plano, tornando cada vez mais consistente o planejamento;
10. Utilizar o programa como unidade básica de gestão para resultados;
11. Produzir orçamentos anuais integrados ao PPA.

Os objetivos do PPA, conforme entende Andrade (2008), expressam a busca de resultados e são concretizados por meio dos programas, os quais agregam as ações dos governos: federal, estadual, distrital e municipal. Nesse cenário, os responsáveis pela elaboração do plano plurianual, segundo Santos (2010), devem definir o problema, os objetivos do problema o seu público-alvo, a estratégia para sua implementação e os indicadores de desempenho para avaliá-lo. Martins e Nascimento (2012, p. 394) destacam que a transparência desse processo é assegurada pelo “incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual”.

A responsabilidade para a elaboração e execução do plano plurianual é do poder executivo, devendo ser encaminhado para o legislativo para aprovação, sua vigência será do segundo ano de um mandato do gestor (Presidente; Governador; Prefeito) até o final do primeiro ano do mandato seguinte (BORGES, 2016). A sua construção, segundo entende Borges (2016, p. 24, “não pode ser algo meramente formal. Isso porque sua função é orientar a ação governamental no médio prazo e estabelecer parâmetros para que a sociedade monitore a ação do governo”.

Para tanto, de acordo com Gartenkraut (2002, p. 60), o processo de elaboração do plano plurianual, o PPA deve se atentar, independentemente do nível de governo (federal, estadual ou municipal), as etapas de “Preparação, Elaboração, Aprovação, Implantação e Avaliação”.

Inicialmente deve-se realizar um levantamento dos objetivos estratégicos, das diretrizes e de informações de caráter geral para fundamentar a elaboração do plano governamental de acordo com as prioridades estabelecidas pela administração. Trata-se da etapa de preparação do PPA, de um diagnóstico das situações problemas, das melhorias, necessidades e potencialidades que auxiliam os gestores na definição dessas prioridades (ALBANEZ, 1998). E nesse processo é pertinente a participação de pessoas que realmente possa contribuir com a previsão dos recursos a serem utilizados, o que pretende realizar; o quanto e onde pretende realizar o gasto; as metas físicas que serão cumpridas e os anseios da sociedade de modo a atender a todos os setores e divisões da administração pública (ALBANEZ, 1998).

Definida as prioridades do plano de governo, segue a elaboração, que consiste de uma base estratégica, resultante da incorporação das orientações dos governantes, do estudo dos eixos e insumos, elaboração de consolidação de programas e os indicadores os quais serão utilizados para avaliar o seu

desempenho (ALBANEZ, 1998; VAINER, ALBUQUERQUE e GARSON, 2001; GARTENKRAUT, 2002).

A etapa de aprovação envolve a discussão e a aprovação de lei pelo legislativo e a sanção do executivo. Enquanto a etapa da implantação consiste na preparação para o gerenciamento – entendido como o método para a obtenção dos resultados estabelecidos no Plano – com a indicação dos gerentes, o detalhamento dos programas e o desenvolvimento do Sistema de Informações Gerenciais (GARTENKRAUT, 2002).

A etapa de implantação tem por objetivo manter o aperfeiçoamento contínuo dos programas; deverá ser verificado se os resultados obtidos estão em sintonia com os objetivos e com os níveis de indicadores idealizados nos programas governamentais e se ao atingir as metas de acordo com a execução física e financeira dos projetos, atividades e operações especiais. A observação dos fatores que influenciaram na obtenção dos resultados e avaliação de eventuais desvios possibilita a tempestiva tomada de decisões para os ajustes necessários (GARTENKRAUT, 2002).

Após essa etapa, segue para aprovação pelo poder Legislativo, devendo atentar-se para os prazos estabelecidos nas Leis Orgânicas, e na sua ausência, deverá atentar para o disposto no § 2º do artigo 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

A estrutura do plano plurianual deve conter: mensagem, que encaminha o projeto de lei do plano plurianual e deve conter a síntese da orientação estratégia de governo e o cenário macroeconômico avaliando a situação atual e a perspectiva para a ação municipal; Texto da Lei, detalhamento dos artigos que regularão a execução e o acompanhamento do Plano Plurianual; Anexo I, Orientação Estratégica do Governo, que estabelece as diretrizes do Plano; Anexo II – Programas, os quais identificarão os objetivos e metas a serem atingidos no período de vigência do PPA; Anexo III - Metas e Prioridades - Por se tratar do primeiro ano do mandato, o Anexo de Metas e Prioridades que acompanha a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO foi remetido para o PPA (VAINER; ALBUQUERQUE; GARSON, 2001). Esta estrutura pode ser melhor visualizada pela Tabela 1.

Tabela 1 – Estrutura do Plano Plurianual e definições

Elementos	Definições
Diretrizes	São normas gerais, amplas, estratégicas, que mostram o caminho a ser seguido na gestão dos recursos pelos próximos quatros anos.
Objetivos	Correspondem ao que será perseguido com maior ênfase pelo Governo Federal no período do Plano para que, a longo prazo, a visão estabelecida se concretize. O objetivo expressa o que deve ser feito, refletindo as situações a serem alteradas pela implementação de um conjunto de iniciativas, com desdobramento no território.
Metas	São medidas do alcance do objetivo, podendo ser de natureza quantitativa ou qualitativa, a depender das especificidades de cada caso. Quando qualitativa, a meta também deve ser passível de avaliação. Cada objetivo deve ter uma ou mais metas associadas.

Despesas de Capital	São medidas do alcance do objetivo, podendo ser de natureza quantitativa ou qualitativa, a depender das especificidades de cada caso. Quando qualitativa, a meta também deve ser passível de avaliação. Cada objetivo deve ter uma ou mais metas associadas.
Programas de Duração Continuada	É o mais divergente na CF/1988 quando falamos de Plano Plurianual. Retirando-se os programas governamentais que tem prazo de conclusão, os quais são denominados de investimentos, qualquer outra ação poderia ser considerada de duração continuada.

Fonte: Adaptado de Mendes (2011, p. 38).

Portanto, conjuntamente com a mensagem que o executivo encaminha ao legislativo destacando os principais pontos a serem conquistados no decorrer de sua gestão, estabelecendo assim suas prioridades, devem seguir as orientações e o entendimento em relação às diretrizes, objetivos, metas, despesas de capital e programas de duração continuadas pertinentes ao plano plurianual.

3. Metodologia de pesquisa

Tendo como base o objetivo desse estudo ele inicialmente se caracteriza como exploratório por buscar mais informações e conhecimento a respeito da temática pesquisa. Posteriormente também se utilizou da pesquisa descritiva, a fim de caracterizar os dados e as informações, tendo como base a população pesquisada (GIL, 2008).

Soma-se a esse tipo de pesquisa, a bibliográfica realizada junto a outros estudos e pesquisas já publicadas e a documental operacionalizada com base nos planos plurianuais das Prefeituras do Estado de Mato Grosso do Sul, disponibilizadas nos *websites* dessas Prefeituras, que foram coletados em meados do ano de 2017.

O direcionamento aos Municípios se deve em função de que eles, de acordo com Costa (2015, p. 24), são “a base da organização política democrática, porque nele ocorre a verdadeira relação entre a sociedade e o Poder Público”, ou seja: estas instituições estão mais próximas das pessoas e possibilita a elas mais participação nas escolhas e vivência das atividades do dia a dia das prefeituras. De forma mais específica, os Municípios de Mato Grosso do Sul foram escolhidos pelo simples fato de alguns dos autores desse trabalho já realizarem estudos nesses Municípios e, assim, buscar mais informações e conhecimentos a respeito do sistema orçamentário dessas Prefeituras.

Desse modo, a coleta de dados ocorre nos sites dos 79 Municípios do estado de Mato Grosso do Sul e foram verificados os planos plurianuais desses Municípios e todas as questões referentes a eles, pontuados no tópico anterior, a saber: mensagem; Texto da Lei; Anexo I, as diretrizes do Plano; Anexo II – Programas; Anexo III - Metas e Prioridades; o Anexo de Metas e Prioridades que acompanha a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, correspondente ao período de 2016 a 2019. A escolha deste período

foi em função da acessibilidade de mais documentos relativos a esse período de tempo nos sites pesquisados.

Vale ressaltar que com base no artigo 8.º, da Lei n.º 12.527/2011, § 4º os Municípios com população de até 10.000 habitantes ficam dispensados da divulgação obrigatória na internet a que se refere o § 2º, mantida a obrigatoriedade de divulgação, em tempo real, de, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou informações relativas à execução orçamentária e financeira, nos critérios e prazos previstos no artigo 73-B da Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000 (BRASIL, 2000; 2011). E que, também, alguns desses Municípios não respeitam o princípio orçamentário da Publicidade, não divulgando esse tipo de informação (CAMARGO, et. al, 2019).

De posse desses dados e informações eles foram agrupados e analisados qualitativamente, evidenciando essas principais características.

4. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

O Mato Grosso do Sul é um dos quatro estados que compõem a região Centro-Oeste do Brasil. Faz divisa com Minas Gerais, Paraná, Mato Grosso, São Paulo e Goiás, além de fazer fronteira com a Bolívia e o Paraguai. Possui cerca de 360 mil km², e população superior a dois milhões de habitantes, composto por 79 municípios; dentre os quais, a cidade com a maior concentração populacional é a capital, Campo Grande (IBGE, 2017).

É um dos estados brasileiros que apresenta a maior taxa de urbanização do país, superior a 85%. Mesmo com a forte influência das atividades rurais, o crescimento urbano anda em paralelo com a agropecuária. A economia do Mato Grosso do Sul é baseada na produção rural, extração mineral e prestação de serviços. O estado possui um dos maiores rebanhos bovinos do país (GOVERNO DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL, 2017).

Até 1977 o estado fazia parte do território do Mato Grosso. A divisão aconteceu graças a um processo demorado que levou em consideração fatores socioeconômicos, culturais e políticos. A data oficial da criação do novo estado, 11 de outubro de 1977, tornou-se um marco de independência na região. Enquanto alguns condenam a divisão, outros defendem que o ato serviu para impulsionar o desenvolvimento nos dois estados (SOUZA, 2016).

Após essa caracterização do Estado, segue as observações decorrente da análise da estrutura do Plano Plurianual dos Municípios do Estado de Mato Grosso do Sul.

4.1 ANÁLISE DA ESTRUTURA DO PLANO PLURIANUAL DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

A análise da estrutura do plano pluriannual dos Municípios do Estado de Mato Grosso do Sul, busca identificar se esses Municípios apresentam a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), bem como a mensagem do executivo (Mens.); as prioridades da administração para o período de 2016 a 2019 (Pri. Ad.); a estrutura e organização do plano de ação (Estr. Org. do plano); as diretrizes a serem observadas (Diretr.); os objetivos (Obj); as metas físicas; as despesas de capital (Des. Cap.) e os programas de educação continuada (Prog. Dur. Conti), conforme a Tabela 1.

Tabela 1: Estrutura dos planos plurianuais dos Municípios do Estado de Mato Grosso do Sul (2016-2019).

Municípios	PPA	LDO	LOA	Mens.	Pri. Ad.	Estr. Org do plano	Diretr.	Obj.	Metas Físicas	Desp. Cap.	Prog. Dur. Conti.
Água clara	X	X	X	X	LDO	LDO	LDO	PPA	PPA	PPA	PPA
Alcinópolis	X	X	X	X	LDO	LDO	LDO	PPA	PPA	PPA	PPA
Amambai	X	X	X		LDO	LDO	LDO	PPA	PPA	PPA	PPA
Anastácio	X	X	X	X	LDO	LDO	LDO	PPA	PPA	PPA	PPA
Antônio João	X	X	X	X	LDO		LDO		LDO	LOA	
Ap do Taboado	X	X	X	X			LDO		LDO	PPA	PPA
Aquidauana	X	X	X	X	LDO		PPA	PPA	PPA	PPA	PPA
Bandeirantes	X	X	X	X			LDO	LDO	LDO	LOA	
Bataguassu	X	X	X	X		LDO	LDO	LDO	LDO	PPA	PPA
Bonito	X	X	X	X	LDO	LDO	LDO	LDO	LDO	LOA	
Brasilândia	X	X	X	X	LDO	LDO	PPA	LDO	LDO	PPA	PPA
Caarapó	X	X	X	X	LDO	LDO	PPA	PPA	LDO	LOA	
Camapuã	X	X	X	X	LDO	LDO	LDO	PPA	PPA	PPA	PPA
Campo Grande	X	X	X	X	LDO	LDO	LDO	PPA	PPA	PPA	PPA
Cassilândia	X	X	X	X	LDO	LDO	LDO	PPA	LDO	LOA	
Chapadão do Sul	X	X	X	X	LDO	LDO	LDO	PPA	LDO	PPA	PPA
Corguinho	X	X	X	X	LDO	LDO	LDO	LDO	LDO	PPA	PPA
Coronel Sapucaia	X	X	X	X	LDO	LDO	LDO	PPA	PPA	PPA	PPA
Costa Rica	X	X	X	X	LDO	LDO	LDO	LDO	LDO	PPA	PPA
Coxim	X	X	X	X	LDO	LDO	LDO	PPA	LDO	LOA	
Deodápolis	X	X	X	X	LDO	LDO	LDO	PPA	LDO	LOA	
Dois irmãos do Buriti	X	X	X	X	LDO	LDO	LDO	LDO	LDO	PPA	PPA
Douradina	X	X	X	X	LDO	LDO	LDO	LDO	LDO	PPA	PPA
Dourados	X	X	X	X	LDO	LDO	LDO	PPA	LDO	LOA	
Figueirão		X	X		LDO	LDO	LDO	PPA	LDO	LOA	
Glória de dourados			X							LOA	
Guia Lopes da laguna	X	X	X	X	LDO	LDO	LDO	LDO	LDO	PPA	PPA
Inocência	X	X	X	X	LDO	LDO	LDO	PPA	PPA	PPA	PPA
Itaporã	X	X	X	X	LDO	LDO	LDO	PPA	LDO	PPA	PPA

Itaquiraí	X	X	X	X	LDO	LDO	LDO	LDO	LDO	PPA	PPA
Ivinhema		X									
Jaraguari	X	X	X	X	LDO	LDO	LDO	PPA	LDO	LOA	
Jateí	X	X	X	X	LDO	PPA	LDO	PPA	LDO	PPA	PPA
Juti	X			X							
Ladário	X	X	X	X	LDO	LDO	LDO	LDO	LDO	PPA	PPA
Maracaju	X			X							
Naviraí	X	X	X	X	LDO	LDO	LDO	PPA	LDO	PPA	PPA
Nova Andradina	X	X	X	X	LDO	LDO	LDO	PPA	LDO	PPA	PPA
Paraíso das águas	X	X	X	X	LDO	LDO	LDO	PPA	LDO	PPA	PPA
Paranaíba	X	X	X	X	LDO	LDO	LDO	LDO	LDO	LOA	
Paranhos	X	X	X	X	LDO	LDO	LDO	LDO	LDO	LOA	
Pedro gomes	X	X	X	X	LDO	LDO	LDO	PPA	LDO	LOA	
Rio brilhante	X	X	X	X	LDO	LDO	LDO	PPA	LDO	LOA	
Rio negro	X	X	X	X	LDO	LDO	LDO	LDO	LDO	LOA	
Rio Verde do Mato Grosso		X	X		LDO	LDO	LDO	LDO	LDO	LOA	
Rochedo	X	X	X	X	LDO	LDO	LDO	PPA	LDO	LOA	
São Gabriel do Oeste			X								
Selvíria	X	X	X	X	LDO	LDO	LDO	LDO	LDO	LOA	
Sidrolândia	X	X	X	X	LDO	LDO	LDO	LDO	LDO	LOA	
Sonora	X	X	X	X	LDO	LDO	LDO	LDO	LDO	LOA	
Taquarussu		X	X								
Três lagoas	X	X		X	LDO	LDO	LDO	LDO	LDO		PPA
TOTAL	46	49	49	45							
LDO					43	41	43	19	36		
PPA						1	3	21	5	25	26
LOA										21	
Porce/PPA	58,2	62,03	62,03	97,8		2,17	6,52	45,65	10,87	54,35	56,52

Fonte: elaborado pelos autores

Observa-se, por essa Tabela, que não foi possível identificar o plano plurianual de todos os 79 Municípios do Estado de Mato Grosso do Sul no período de 2016-2019, quer seja pela não obrigatoriedade de alguns desses municípios em não divulgar dados e informações relacionados ao seu sistema orçamentário em ambientes virtuais ou pelo fato de que não foi possível localizar esses documentos nesses ambientes e por não ter o retorno esperado dos setores responsáveis na sua elaboração nas prefeituras pesquisadas. Sobre esse assunto Medeiros, (2019, p. 12) também comenta que:

A administração pública municipal tem encontrado muitas dificuldades para elaborar o PPA, porém a principal é a de que estes dispositivos da lei deixem de ser apenas o cumprimento da lei e retratem a verdadeira situação do município, para tanto a necessidade de dispor e envolver os gestores e o quadro de servidores aptos e capacitados, a fim de propor e elaborar as ações que auxiliem os administradores no bom desempenho em todas as etapas para garantir a eficiência e o sucesso nos resultados esperados.

Desses 79 municípios, 58,23% deles apresentaram informações suficientes para a pesquisa. Sendo assim, é possível destacar que os seus planos plurianuais foram estabelecidos por lei municipal, conforme na lei orgânica de cada órgão municipal, onde são informados seus indicadores e estabelecidas as diretrizes, objetivos e metas que resultem no melhoramento na vida da população, onde devem constar todos os atributos com detalhes, metas físicas e financeiras, público-alvo, bens ou serviços a ser entregue a população.

Sendo assim, dos 46 municípios, 97,83% deles apresentam em seus PPAs a mensagem do executivo evidenciando a justificativa e a síntese dos objetivos que se pretende alcançar durante a vigência do plano.

Conforme análise do cumprimento da Constituição Federal de 1988, onde 84,78% informam na estrutura do PPA, conforme estabelecido pelo Art. 165 § 1º onde devem ser estabelecidas de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

Quanto as prioridades da administração para o período analisado, elas foram evidenciadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 43 municípios, correspondente a cada ano, não estando relatado de forma geral nos PPAs.

Em relação às diretrizes, 6,52% dos municípios as mencionam no PPA, enquanto os demais apresentam essas diretrizes em suas LDO de forma mais específica e direcionada a cada ano. Já os objetivos são evidenciados nos PPAs de 45, 65% das prefeituras, enquanto 19 deles os apresentam na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

As metas, por sua vez, são geralmente definidas como a qualificação do que se pretende realizar, sobre as metas físicas somente 10,87% dos municípios as citaram em seus PPAs, porém 36 deles apresentaram na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Quanto a despesa de capital que são medidas para alcançar objetivos, sejam eles qualitativos ou quantitativos, 54,35% dos municípios apresentam em seus anexos justamente com o PPA e outros 21 deles apresentam na Lei Orçamentárias Anual.

Considerando os programas de duração continuada, 56,52% dos municípios apresentam na estrutura do PPA e 20 não informaram apresentar tais programas de duração continuada.

Diante disto, nota-se que as estruturas do PPA dos municípios não refletem a estrutura institucional e orçamentária dos governos e as ações mostram o detalhamento dos gastos governamentais.

Ao se analisar os dados apresentados na Tabela 2 notam-se a falta de padronização na estrutura para o planejamento e elaboração do Plano Plurianual.

5 Considerações finais

Considerando que o PPA é a principal ferramenta para programar o planejamento nas atividades governamentais de médio e longo prazo, tendo um papel fundamental na coordenação de programas e ações, podendo impor seus objetivos que não tenha estabelecido no começo no processo elaborado, ainda assim nota-se carência de estabelecer uma determinada estrutura de padronização.

No momento, ainda não existe regulamentação de estrutura padrão de PPA, com exceção dos prazos de formulação, vigência e apresentação do plano. No entanto, devido às mudanças que ocorrem no âmbito nacional, onde levam a uma nova forma de administrar a gestão pública, faz-se necessária à implementação de alterações na elaboração do planejamento governamental e inserir informações com maior relevância e representação fidedigna, para realização de comparabilidade, verificabilidade, tempestividade e compreensibilidade dos dados e das informações expostas nesse documento.

Este artigo servirá de interesse dos pesquisadores na área de contabilidade e administração pública, como forma de analisar e ampliar seus conhecimentos, sensibilizados pela necessidade de aperfeiçoar sua tomada de decisão pelos responsáveis pelas políticas e negócios públicos municipais, saber o que não foi realizado das metas do plano plurianual, o porquê de não terem sido cumpridas e quais as consequências disso para o município e apresenta-se assim, respostas para as principais perguntas que incentivaram estes pesquisadores a realização da pesquisa.

Dessa forma, os avanços apresentados no planejamento, durante o período, podem representar somente uma ação das prefeituras. Portanto, pesquisas futuras podem ser voltadas para a análise da lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual, na forma de análise, verificação e intervenção para os mesmos. Além disso, a pesquisa pretende tornar mais natural a procura por informações de interesse da população como instrumentos de gestão de pública.

Referências

ACKOFF, R. L. *Planejamento empresarial*. Rio de Janeiro: Livros técnicos e científicos editora, 1981.

AMORIM, I. T. *A institucionalização do plano plurianual (ppa): um estudo no governo federal brasileiro nos períodos 2000-2003 e 2004-2007*. 2016. 155 f. Pós-graduação – Curso de Administração, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

AMORIM, M. S. G. *Contabilidade pública para concursos e graduação em ciências contábeis*. São Paulo: Ícone, 2008.

ANDRADE, N. A. *Contabilidade pública na gestão municipal*. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2017.

ANDRADE, N. A. (Org.). *Planejamento Governamental para Municípios*. Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual. - 2ª Ed. - São Paulo: Atlas, 2008.

ALBANEZ, O. *Lei 4.320*, 6º Ed. Ribeirão Preto, IBRAP, 1998.

BRASIL, *Constituição da república federativa do brasil de 1988*, Brasília, 05 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 22 ago. 2020.

BRASIL, *Lei complementar nº 101 de 2000*, Brasília, 4 mai. 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em 28 ago. 2020.

BRASIL. *Lei n.º 12.527*, de 18 de novembro de 2011. Lei de Acesso a Informação. Brasília, DF: Presidência da República, [2018]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 3 jul. 2020.

BORGES, T. B. *Fundamentos de contabilidade pública*. Porto Alegre: SAGAH, 2016.

CARDOSO JR, J. C.; MELO, V. *A reinvenção do planejamento governamental no Brasil*: Brasília. Ipea, 2011. v.4

CAMARGO, R. P.; SOUSA, M. A. B.; RIBEIRO, S. P.; SANTOS, F. F. Princípio orçamentário da publicidade e da transparência: uma análise de suas adoções pelas prefeituras do estado de Mato Grosso do Sul. *Revista da Universidade Vale do Rio Verde*, v. 17, n. 2, ago./dez. 2019, p. 1-10.

CAVALCANTE, P. L. O plano plurianual: resultados da mais recente reforma do planejamento e orçamento no Brasil. *Revista do Serviço Público*, Brasília, n. 58, p. 129-150, abr./jun. 2007.

COSTA, N. N. *Direito municipal brasileiro*. 7 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

GARCES, A.; SILVEIRA, J. P. Gestão pública orientada para resultados no brasil. *Revista do Serviço Público*. Nº 4, p. 53-77, out./dez. 2002.

GARTENKRAUT, M. *Brasil: uma análise do Plano Plurianual – PPA 2000/2003*. Cooperação técnica BID-Ipea: fortalecimento da função avaliação nos países da América do Sul. Brasil: Ipea, 2002.

GIACOMONI, J. *Orçamento público*. 17 ed. Ampliada. São Paulo: Atlas, 2017.

GIL, A. C. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4ª Ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOVERNO DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL. *Mato grosso do sul*. Disponível em: <<http://www.ms.gov.br/dados-demograficos/>>. Acesso em: 26 set. 2017.

HADDAD, R. C.; MOTA, F. G. L. *Contabilidade pública*. Brasília: Capes, 2010.

IBGE. Mato Grosso do sul. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/uf.php?coduf=50>>. Acesso em: 26 set. 2020.

KOHAMA, H. *Contabilidade pública: teoria e prática*. 11ª ed. São Paulo: Atlas, 2016.

MARTINS, I. G. S.; NASCIMENTO, C. V. *Comentários à Lei de responsabilidade fiscal*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MEDEIROS, J. R. *Planejamento Municipal: Comparação entre o Plano Plurianual e a Lei Orçamentária Anual do Município de Arroio do Sal*, 2019.

MENDES, S. *Administração financeira e orçamentária: teoria e questões*. 2ª edição. São Paulo: Editora Método, 2011.

MOTA, F. G. L. *Contabilidade aplicada ao setor público*. Brasília: Mota, 2009.

PAULO, L. F. A. O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica. *Revista do Serviço Público*. Brasília 62 (2), p. 171-187 Abr./Jun., 2010.

PISCITELLI, R. B.; TIMBO, M. Z. F. *Contabilidade pública*. 14. Ed. São Paulo: Atlas, 2019.

OLIVEIRA, A. B. S. *Controladoria governamental: governança e controle econômico na implementação das políticas públicas*. São Paulo: Atlas, 2010.

REIS, H. C.; MACHADO JR., J. T. *A Lei 4.320 Comentada*. 30ª ed. Rio de Janeiro: IBAM, 2000/2001.

QUINTANA, A. C.; MACHADO, D. P.; QUARESMA, J. C. C.; MENDES, R. C. *Contabilidade pública: de acordo com as novas normas brasileiras de contabilidade aplicadas ao setor público e a lei de responsabilidade fiscal*. São Paulo: Atlas, 2011.

SANTOS, R. C. *Plano plurianual e orçamento público*. Brasília: CAPES: UAB, 2010. 106p.

SANTOS, E. O Confronto entre o Planejamento Governamental e o PPA. In: Cardoso Júnior, J. (Org). *A reinvenção do planejamento governamental no Brasil*. Brasília: IPEA. Vol. 4, pp. 307-336, 2011.

SOUSA, M. A. B. OLIVEIRA, A. L. L. CARRARO, N. C. Técnicas orçamentárias utilizadas por prefeituras do Estado de Mato Grosso do Sul. *Revista da Universidade Vale do Rio Verde*. v. 16, n. 1 jan./jul. 2018, p. 1-9.

SOUZA, H. M. *MS 39 anos: história marcada pela efervescência política e movimentos sociais*. AGRAER. Campo Grande, out. 2016. Disponível em: <<http://www.agraer.ms.gov.br/ms-39-anos-historia-marcada-pela-efervescencia-politica-e-movimentos-sociais/>>. Acesso em: 26 set. 2020.

VAINER, A; ALBUQUERQUE, J; GARSON, S. *Plano Plurianual - O passo a passo da elaboração do PPA para municípios - Manual de Elaboração*. Outubro de 2001. Disponível em: <<https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/2594>>. Acesso em: 26 set. 2020.