



**INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA  
PARAÍBA CAMPUS JOÃO PESSOA  
UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL - UAB  
DEPARTAMENTO DE ENSINO SUPERIOR E PROJETOS ESPECIAIS  
UNIDADE ACADÊMICA DE GESTÃO E NEGÓCIOS**



**PLANO PLURIANUAL: um estudo na Secretaria Municipal de Ação Social de Capim  
na Paraíba**

**ALESSANDRA PEREIRA DA SILVA**

Graduada em Serviço Social (UFPB).

Especializada em Saúde da Família.

Aluna do curso de Especialização em Gestão Pública (IFPB).

Assistente Social da Secretaria de Saúde de Mamanguape.

E-mail: alepsilva19@hotmail.com

**ELIEDNA DE SOUSA BARBOSA**

Mestre em Ciências Contábeis (Unb).

Professora do Departamento de Contabilidade da Universidade Estadual da Paraíba (UEPB).

E-mail: eliedna.barbosa@gmail.com

## RESUMO

Esse estudo buscou apresentar as dificuldades que a Secretaria de Ação Social (SAC) do município de Capim na Paraíba teve de execução do PPA 2010/2013. Para tanto, foi realizada uma pesquisa exploratória, bibliográfica, documental, empírica, através de um estudo de caso, com análise qualitativa. Desta forma, os resultados obtidos constataram que o PPA 2010/2013 da SAC de Capim apresentou fragilidades na execução do mesmo, cabendo destacar divergências entre necessidades debatidas e apresentadas em audiência pública e as que de fato constaram no PPA. Implantação do que foi planejado para os conselhos: do Idoso, dos Adolescentes, o Tutelar, o Conselho Municipal da Assistência Social (CMAS), dos Direitos da Criança e do Adolescente e da Mulher, bem como do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), da construção de um Centro de Convivência Municipal (CCM), não foram constatadas. Ressalta-se, também, a inexistência de um cronograma de acompanhamento do que foi planejado em relação ao que realmente foi executado. Além, da existência de restrições de acesso e a utilização das informações produzidas na gestão do PPA, gerando dificuldade de avaliação por parte da própria sociedade. Fato esse que contraria as prerrogativas da Lei de Responsabilidade Fiscal que preconiza a divulgação dos planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias inclusive em meio eletrônico. Por fim, sugere-se que futuras pesquisas nesse contexto sejam realizadas, de modo a promover uma ampla discussão que minimizem as dificuldades geradas pela ineficiência de execução dos instrumentos de planejamento no setor público.

Palavras-chave: Plano Plurianual, Planejamento Estratégico e Avaliação.

## **ABSTRACT**

This study aimed to show the difficulties that the Secretariat for Social Action (SSA) of the city of Capim in the Paraíba had of execution of MAP 2010/2013. For in such a way, It was carried out an exploratory research, literature review, documentary, empirical, through a case study, with qualitative analysis. It was carried out an exploratory research, literature review, documentary, empirical, through a case study, with qualitative analysis. In such a way, the gotten results had evidenced that MAP 2010/2013 of the Secretariat for Social Action (SSA) of the city of Capim showed weaknesses in the implementation fitting to detach divergences between necessities debated and presented in audience and the ones that in fact had consisted in the MAP. Deployment of what was planned for the councils: the Elderly, Adolescents, the Guardian, the Municipal Council of Social Assistance (MCSA), and the Rights of the Child and the Adolescent and the Woman, as well as the Single System of Social Assistance (SSSA), the construction of a Living Center Municipal (LCM), were not observed. . It is noteworthy, also, the lack of a timeline for monitoring what was planned in relation to what was actually implemented It is noteworthy, also, the lack of a timeline for monitoring what was planned in relation to what was actually implemented. In addition, the existence of restrictions on access to and use of the information produced in the management of the MAP, generating difficulty of evaluation by the proper society. This fact contradicts the prerogatives of the Fiscal Responsibility Law that calls for the disclosure of plans, budgets and laws of budget guidelines including electronic means. Finally, it is suggested that future research in this context are carried out, in order to promote a wide-ranging discussion that minimize the difficulties generated by inefficient implementation of planning instruments in the public sector.

Keywords: Multi-Annual Plan, Strategic Planning and Evaluation.

## 1 INTRODUÇÃO

Para Pires (1999, p. 55) o orçamento público “é um processo de planejamento contínuo e dinâmico que o Estado se utiliza para demonstrar seus planos e programas de trabalho para determinado período”. Segundo a Lei nº 4.320/1964 a previsão orçamentária é obrigatória para o ente público. E, Angélico (2006) destaca que ela também serve para demonstrar a existência de recursos e a capacidade de investimentos do gestor.

Logo, dada a importância do orçamento no setor governamental, faz-se necessário tratar, primeiramente, de planejamento das ações e do estabelecimento adequado das premissas orçamentárias, considerando-se a real capacidade de geração de receitas do município para determinado período. Assim, a Constituição Federal de 1988 instituiu os instrumentos de planejamento governamental, a saber, o Plano Plurianual (PPA), a Lei das Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei do Orçamento Anual (LOA). Sendo, apenas o PPA o objeto de estudo desse trabalho.

De acordo com Scarpin e Slomski (2005, p. 26), “ao elaborar o Plano Plurianual (PPA), o administrador público deve estar ciente que as previsões de longo prazo têm um alto grau de incerteza”. Nesta perspectiva, Makridakis, Wheelwright e Hyndman (1998, p. 452), lembram que “muitas coisas vão acontecer e podem alterar substancialmente os conceitos estabelecidos ou os relacionamentos existentes. Isto rende aos pesquisadores um alto grau de imprecisão e possíveis previsões enganosas”.

Nesse cenário, foram levantadas as seguintes problemáticas de pesquisa: as lacunas existentes entre os aspectos elencados na Audiência Pública e os propósitos do PPA 2010/2013; a falta de monitoramento e avaliação do Plano; a existência de programas apenas no plano e a falta de concretização, assim, é notório as dificuldades do PPA como instrumento de planejamento estratégico.

Tendo como objetivo geral apresentar as dificuldades que a Secretaria de Ação Social (SAC) do município de Capim na Paraíba teve de execução do PPA 2010/2013. E, para alcançar o mesmo foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos: a) descrever sobre o PPA; b) elencar as dificuldades de execução do PPA na SAC; e, c) ressaltar o papel desempenhado pelo PPA como instrumento de planejamento estratégico.

Dessa forma, esse trabalho se justifica por tratar da relevância do PPA para o orçamento da Gestão Pública e evidenciar as dificuldades que os gestores podem enfrentar em efetivar as ações preconizadas neste instrumento de gestão, e, conseqüentemente, os programas e as políticas públicas propostas.

Ressalta-se que em meio a um cenário de desvios de dinheiro público, ações que existem em projetos e que não são executadas e com o reconhecimento do importante papel do planejamento estratégico e dos instrumentos que este faz uso, os benefícios que este trabalho traz para a academia, profissionais e, especificamente, para a Gestão Pública são relevantes.

Este artigo está estruturado além dessa introdução, pelo referencial teórico que traz uma explanação acerca do assunto, seguido da metodologia em que são descritos os procedimentos utilizados, depois a análise dos resultados e as considerações finais.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

A Gestão Pública vislumbra garantir o bem-estar da população através da utilização de recursos do Estado e com o planejamento e controle de assuntos de interesse coletivo. Assim, as questões de despesas de e receitas devem estar contidas no orçamento público, que é um instrumento contábil de gestão e que detalha todas as despesas que o gestor pode realizar, visando ações de interesse público. O orçamento público brasileiro foi instituído com a Constituição de 1988 e é formado por três instrumentos: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). (SANTOS, 2012). A edição da Lei Complementar nº 101, em maio de 2000, deu enfoque à gestão de recursos públicos, exigindo o aperfeiçoamento do processo de planejamento, no qual, a elaboração e execução do orçamento público têm papel fundamental. Essa Lei, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), integra estes três instrumentos de planejamento.

O Plano Plurianual é um instrumento orçamentário que estipula, de forma regionalizada, as ações de governo para um período de quatro anos, demonstrando em quadros os programas de trabalho que serão implementados no período. É um instrumento de médio prazo que delimita as estratégias, diretrizes e metas de governo, com a finalidade de elaborar um plano de ação que detalhe os objetivos de governo, através de um planejamento estratégico, com a delimitação dos programas e suas fontes financiadoras, sendo constituído também de ações não orçamentárias. O PPA será esmiuçado com mais detalhes na lei geral de finanças públicas, que contém seus conceitos, elaboração e execução, mas que ainda está pendente de votação pelo Congresso Nacional. Entretanto, o artigo 165, § 9 da Constituição Federal de 1988 traz que:

A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, 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.

Porém, com esta lacuna, as portarias, decretos do Poder Executivo Federal e normas suplementares locais regulamentam o PPA. Na Constituição está definido que o plano deve ser regionalizado e estabelece alguns aspectos que devem fazer parte deste, como: as despesas de capital, sendo discriminadas para quais objetivos e metas essas são destinadas; as despesas decorrentes das de capital que dizem respeito as destinadas para o funcionamento dos serviços criados e as despesas do programa de duração continuada, que são as destinadas aos serviços já existentes. Com a análise destas condições, é notório que as perspectivas estruturantes e permanente são vislumbradas no PPA como caminhos para o desenvolvimento humano, social e econômico. (SANTOS, 2012)

De acordo com Vainer, Albuquerque e Garson (2005), “o Plano Plurianual de um município é o instrumento de planejamento estratégico de suas ações, contemplando um período de quatro anos. Por ser um documento de planejamento de médio prazo, dele se derivam as Leis de Diretrizes Orçamentárias e as Leis de Orçamento Anuais”, no qual, o PPA ganhou centralidade em 2003 quando o Estado voltou a pensar o futuro e a planejar os investimentos de um projeto de desenvolvimento. Para os autores supracitados, o PPA apresenta os seguintes objetivos:

- Definir, com clareza, as metas e prioridades da administração bem como os resultados esperados;
  - organizar, em Programas, as ações de que resulte oferta de bens ou serviços que atendam demandas da sociedade;
  - estabelecer a necessária relação entre os Programas a serem desenvolvidos e a orientação estratégica de governo;
  - nortear a alocação de recursos nos orçamentos anuais, compatível com as metas e recursos do Plano;
  - facilitar o gerenciamento das ações do governo, atribuindo responsabilidade pelo monitoramento destas ações e pelos resultados obtidos;
  - integrar ações desenvolvidas pela União, Estado e governo local;
  - estimular parcerias com entidades privadas, na busca de fontes alternativas para o financiamento dos programas;
  - explicitar, quando couber, a distribuição regional das metas e gastos do governo;
  - dar transparência à aplicação de recursos e aos resultados obtidos.
- (VAINER, ALBUQUERQUE E GARSON 2005, p.19)

A elaboração do PPA segue duas fases: a formulação da proposta inicial pelo Poder Executivo e sua posterior apreciação e votação pelo Legislativo. Assim, todos os órgãos da Administração Pública devem estar envolvidos na elaboração de propostas, no qual, é importante a sensibilização e o treinamento dos dirigentes e de gestores públicos capacitados em planejamento estratégico e elaboração e programas para que haja uma relação entre o plano de ação e os programas, contendo as atividades e os projetos que serão implementados. Com a finalização da proposta, o PPA deve ser encaminhado para apreciação do Legislativo até o dia 31 de agosto do primeiro ano de mandato do governante para vigorar até o fim do primeiro ano do mandato seguinte.

O Manual de Elaboração do PPA que foi produzido pelo Ministério do Planejamento traz que a nova estrutura do PPA permite um aprimoramento de diálogo com todos os entes federativos e com a sociedade civil, e traz os seguintes princípios norteadores: participação social como importante instrumento de interação entre o Estado e o cidadão com vistas à efetividade das políticas públicas; incorporação da dimensão territorial na orientação da alocação dos investimentos; valorização do conhecimento sobre as políticas públicas na elaboração dos Programas Temáticos; foco na execução das políticas públicas, reforçando a necessidade de realizar as Iniciativas definidas no Plano; estabelecimento de parcerias com os estados, os municípios, a iniciativa privada e a sociedade civil, visando à união de esforços para o alcance de objetivos comuns; foco na efetividade, entendida como desempenho quanto à transformação de uma realidade, que aponta mudanças socioeconômicas, ambientais ou institucionais necessárias e que deverão decorrer das políticas públicas; foco na eficácia, relacionada com a dimensão tática do Plano, entendida como a incorporação de novos valores às políticas públicas e a entrega de bens e serviços ao público correto, de forma adequada, no tempo e no lugar apropriados; aperfeiçoamento das diretrizes para uma alocação orçamentária mais eficiente e na priorização dos investimentos. (BRASIL, 2011)

De acordo com Santos (2002), o projeto de PPA passa pelo processo de discussão e alteração, que compreende as seguintes etapas gerais: a realização de audiências públicas com as autoridades governamentais e a sociedade; a definição de regras para emendar ao projeto de lei; a apresentação das emendas ao projeto de lei; a apresentação e votação do relatório sobre o projeto de lei e suas emendas na Comissão de Orçamento; a apresentação e votação do parecer da Comissão de Orçamento no plenário do Legislativo; o encaminhamento do

autógrafo ao chefe do Poder Executivo, para sanção ou veto; e a publicação da lei no diário oficial.

O Plano tem como papel, além de declarar as escolhas do Governo e da sociedade, indicar os caminhos para a implementação das políticas públicas, bem como orientar a ação do Estado para a consecução dos objetivos pretendidos. Nesse sentido, o PPA estrutura-se baseado nas dimensões: dimensão Estratégica, é a orientação estratégica que tem como alicerce os Macrosdesafios e a visão de longo prazo do Governo Federal; dimensão Tática, define meios exequíveis para o alcance dos objetivos e das transformações definidas na dimensão estratégica, considerando as variáveis inerentes à política pública tratada, também vincula os Programas Temáticos para alcance dos objetivos assumidos, estes materializados pelas Iniciativas expressas no Plano; e a dimensão Operacional, relaciona-se com o desempenho da ação governamental no nível da eficiência e é especialmente tratada no Orçamento e visa a otimização na aplicação dos recursos disponíveis e a qualidade dos produtos. (BRASIL, 2011)

Conforme Garces e Silveira apud Cavalcante 2007, no que concerne à integração entre orçamento e planejamento, o PPA busca vencer a dicotomia estrutural entre os módulos do plano e os do orçamento, mediante a utilização de um único módulo integrador do plano com o orçamento, ou seja, os programas, que são constituídos de ações que objetivam aumentar a racionalidade e eficiência do gasto, ampliar a visibilidade dos resultados e benefícios gerados para a sociedade, como também elevar a transparência na aplicação dos recursos. (CAVALCANTE, 2007)

A estrutura federal de gestão do PPA preconiza a participação ativa dos sujeitos na sua fase de execução: os gerentes de programa, que são os titulares da unidade administrativa a qual o programa está vinculado, e os coordenadores de ação, que são os responsáveis diretos pela execução de cada ação. Esses dois atores possuem atribuições desafiadoras, pois, devem mobilizar recursos, articular parcerias e ter ações criativas que supram obstáculos e carências, garantindo o cumprimento dos objetivos e metas do PPA. (SANTOS, 2012)

O PPA tem seus programas detalhados e executados, anualmente, por meio da Lei Orçamentária Anual (LOA), que só pode conter programas inclusos no PPA e que constitui meio de acompanhamento se o plano esta sendo executado satisfatoriamente. Portanto, é necessário frisar que a avaliação do PPA constitui uma lacuna para o aprimoramento do orçamento público, pois, precisa ser amadurecido e regulamentado, fato que pode explicar o que vem acontecendo em diversas localidades, a exemplo de Capim, em que o plano não é seguido em sua plenitude e alavanca possibilidades, como a do amadurecimento do controle social, pois, a fiscalização por parte da população dificultaria que os programas e ações propostos pelo PPA não fossem implementados.

A prática da avaliação fortalece o planejamento e a aprendizagem nas organizações governamentais, mediante a geração de informações qualificadas sobre os resultados alcançados e as restrições enfrentadas na implementação dos programas, oferecendo recomendações para auxiliar a tomada de decisão. (MANUAL DE ELABORAÇÃO DO PLANO 2008-2011 apud CAVALCANTE 2007, p.142)

De acordo com o Decreto 2.829 de 1998, o PPA é constituído por quatro programas, classificados de acordo com a sua natureza:

- programas finalísticos – maioria dos programas que provêm direta ou indiretamente bens ou serviços para a sociedade;

- programas de gestão de políticas públicas – incluem as ações necessárias para que os órgãos de governo possam desenvolver suas atividades de formulação, monitoramento e avaliação de políticas públicas;
- programas de serviços ao Estado – executados por organizações cuja missão primordial é a prestação de serviços a órgãos do próprio Estado;
- programas de apoio administrativo – de natureza apenas orçamentária, objetiva agregar elementos de despesa.

Entretanto, o governo federal teve uma atitude inédita com o PPA 2000-2003, ao instituir uma sistemática de avaliação, baseada no monitoramento e na coleta de subsídios para avaliar cada programa, que resultou na criação do Relatório Anual de Avaliação do PPA, enviado pelo Executivo ao Congresso Nacional até 15 de abril de cada exercício financeiro, e tem por finalidade fornecer, a este último, informações ordenadas e consistentes para apreciação do desempenho do Plano Plurianual e de seus programas. Cabe destacar que o processo de avaliação é previsto na Constituição de 1988 e é fundamental para analisar o desempenho dos programas e o cumprimento das metas previstas no PPA.

Para Garces e Silveira 2002, um dos principais obstáculos à implementação de um novo modelo de gestão do PPA é a insuficiência quantitativa e qualitativa de informações gerenciais, no qual, os gestores enfrentam dificuldade em obter e consolidar informações sobre os resultados e o desempenho físico dos programas sob sua responsabilidade. E esta realidade se agrava à medida que ações vão sendo descentralizadas para Estados e Municípios, que, na ausência de informações consistentes para subsidiar a decisão, o gerenciamento e a gestão estratégica perdem foco e rapidez. Assim, pode-se ter nesse fato, uma das causas para um plano municipal mais próximo à realidade, com gestores e profissionais que não tem pleno conhecimento acerca dos instrumentos e suas finalidades.

### **3 METODOLOGIA**

Este trabalho configura-se como uma Pesquisa Exploratória, pois, pretende oferecer uma visão geral sobre o fato e descreveu qualitativamente o objeto de estudo. Conforme Gil (2009), as pesquisas exploratórias objetivam proporcionar maior familiaridade com o problema, a partir do desenvolvimento de conceitos e ideias, com vistas a torná-lo mais explícito. Assim, a coleta de dados é feita direto da realidade observada e em uma revisão aprofundada da literatura em torno da problemática, a exemplo de Santos, Vainer e Albuquerque.

Para uma visão empírica dos fatos, foi realizado um estudo de caso, que com base em Gil (2009, p.57), “é caracterizado pelo estudo profundo e exaustivo de um ou de poucos objetos, de maneira a permitir o seu conhecimento amplo e detalhado, tarefa praticamente impossível mediante os outros tipos de delineamentos”. Assim, o objeto do estudo é o município de Capim na Paraíba, mais especificamente na Secretaria de Ação Social, através de um comparativo entre o Plano Plurianual (PPA) 2010/2013 e os programas realmente implementados, analisando se o que foi planejado foi executado.

Foi realizado nesse estudo uma revisão bibliográfica e documental, através da construção do estado da arte acerca do PPA obtidas através de buscas na internet e de livros em biblioteca e no acervo pessoal, em seguida foram levantados no município, documentos sobre o PPA, como as ações prioritárias definidas em audiência pública, o quadro dos programas e ações e os das despesas programadas. Os dados foram coletados diretamente na

Secretaria de Ação Social, que continha o quadro de programas e ações do Plano e o que foi decidido na Audiência Pública.

A pesquisa documental assemelha-se muito à pesquisa bibliográfica. A única diferença entre ambas está na natureza das fontes. Enquanto a pesquisa bibliográfica se utiliza fundamentalmente das contribuições dos diversos autores sobre determinado assunto, a pesquisa documental vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa. (GIL, 2009, p.51)

Desta forma, os resultados alcançados são oriundos de um paralelo entre três pilares: a bibliografia estudada, os documentos acerca do PPA colhidos na Secretaria de Ação Social e os programas e políticas implantados no município, no qual, esta pesquisa bibliográfica e documental objetiva alicerçar análise qualitativa e proporcionar uma melhor compreensão acerca do tema em debate.

#### **4 APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS**

Com base em dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o município de Capim na Paraíba, localizado na microrregião do Litoral Norte, no Censo de 2010 tinha uma população de 5.601, no qual, 2.815 são do sexo masculino e 2.786 do sexo feminino, porém, com uma estimativa populacional de 6.082 para o ano de 2013. Possui uma área territorial de 78 km<sup>2</sup> e limita-se com os seguintes municípios: Itapororoca (ao norte); Mamanguape e Rio Tinto (ao leste); Santa Rita e Sapé (ao Sul) e Cuité de Mamanguape (ao oeste).

Para alcançar o objetivo geral proposto foi realizado um estudo entre o PPA e a realidade de execução orçamentária da Secretaria Municipal de Ação Social de Capim na Paraíba, no qual foram observadas as ações planejadas e as que já foram executadas, pois, sabe-se que esta concordância entre planos e ações ainda constitui uma lacuna em cidades brasileiras.

O município de Capim realizou uma Audiência Pública Municipal para fomentar os programas e atividades do PPA 2010/2013 que eram prioritários para a população, e elencaram os seguintes aspectos:

- Manter o Programa de Atenção Integral à Família (PAIF) e o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV);
- Aumento da dotação orçamentária para estruturação e funcionamento dos conselhos: Idoso, Adolescentes, Tutelar, Conselho Municipal da Assistência Social (CMAS), dos Direitos da Criança e do Adolescente e da Mulher;
- Aumentar os recursos destinados para os benefícios eventuais, como: enxoval e funeral (Decreto 6.307 de 14/12/2007);
- Destinar os 5% do tesouro municipal para o fundo da assistência social, conforme proposta da última conferência municipal;

- Manter as doações de acordo com a lei nº 108/2005, de cestas básicas, Peixe na mesa e aluguel social;
- Criar dotação orçamentária para capacitação dos trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social (SUAS);
- Construção de um Centro de Convivência Municipal (CCM) que irá agregar cursos profissionalizantes para jovens do município, para geração de emprego e renda, cozinha comunitária e serviço de convivência para o idoso e cursos profissionalizantes e
- Implantação da Casa dos Conselhos.

Dessa forma, inicialmente, ressalta-se a realização da Audiência Pública, pois, as bibliografias debatidas preconizam como uma importante iniciativa para conhecer os anseios da população e tornar o PPA o mais próximo possível da realidade em questão e das necessidades dos indivíduos. A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101, de 4 de Maio de 2000) também preconiza a realização das Audiências Públicas para incentivar a divulgação das informações e a participação popular, durante o processo de elaboração e discussão dos planos.

Um comparativo pode ser realizado entre os programas estabelecidos no PPA e o que foi decidido em Audiência Pública, analisando a congruência entre ambos, para entender se o que foi estipulado pela população existe de fato no Plano.

Logo, observou-se alguns programas existentes em ambos os documentos, como a manutenção das atividades do Programa de Atenção Integral à Família (PAIF), que funciona no Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) e desenvolve atividades de proteção à família para que laços não sejam rompidos e promove o acesso aos direitos sociais, no qual, no município em destaque o CRAS desenvolve suas ações ininterruptamente com seus técnicos de referência, o assistente social e psicólogo, apesar de certas dificuldades como a falta de um transporte, pois, a visita domiciliar constitui uma prática de fundamental relevância para este serviço, assim, esta atividade fica dependente da disponibilidade do veículo da Secretaria de Ação Social.

Outro ponto em comum foi a construção de um Centro de Convivência para Idosos, que promoveria a socialização deste público, com a realização de múltiplas atividades de lazer, saúde, atividades físicas, educação e cursos de capacitação que sejam do interesse deles, uma vez que, no município de Capim já existe o Grupo de Idosos Renascer que se encontra semanalmente em um prédio anexo a Secretaria, mas que, não é um espaço totalmente adequado, pois, é pequeno e muito quente e não oferece a estrutura adequada para o desenvolvimento das atividades com os idosos. Ressalta-se também a oferta dos cursos profissionalizantes para os jovens no Centro de Convivência Municipal (CCM), que é de extrema necessidade para os adolescentes de Capim e que está presente em ambos os documentos.

O levantamento acima traz a tona os pontos que foram citados na Audiência Pública, mas que não estão presentes no PPA, como o CCM, que seria um espaço ideal para o acolhimento e realização de ações com os mais diversos públicos, entre eles os jovens e os idosos supracitados, e que atenderia e agregaria as mais diversas demandas de capacitação e promoção de emprego e renda, pois, a população está acomodada no Bolsa Família, programa de transferência de renda para as famílias carentes e não buscam a sua autonomia e a superação do estado de pobreza.

Entretanto, a dotação orçamentária para a capacitação dos profissionais é de extrema relevância para o crescimento dos trabalhadores e para o aprimoramento do trabalho em si, mas foi inexistente no Plano, no qual, aparenta que estes são invisíveis aos olhos dos gestores. Também ressalta-se a existência apenas no documento da Audiência, o aumento dos recursos para o auxílio enxoval e funeral, no qual, no Plano é preconizado a permanência dos auxílios e não a sua ampliação, porém, é indiscutível que a população do município cresce anualmente e que toda atividade precisa ser reavaliada de acordo com a demanda.

Porém, algumas brechas também são encontradas na implantação do que foi planejado, em executar ações como: o aumento da dotação orçamentária para estruturação e funcionamento dos conselhos: Idoso, Adolescentes, Tutelar, Conselho Municipal da Assistência Social (CMAS), dos Direitos da Criança e do Adolescente e da Mulher, criação de dotação orçamentária para capacitação dos trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social (SUAS); construção de um Centro de Convivência Municipal (CCM) que irá agregar cursos profissionalizantes para jovens do município, para geração de emprego e renda, cozinha comunitária e serviço de convivência para o idoso e cursos profissionalizantes e implantação da Casa dos Conselhos.

Este cenário também desagua na prerrogativa da criação da Casa dos Conselhos que foi tido como um dos propósitos do PPA, mas que não há perspectivas de construção deste espaço, que se apresenta como um instrumento importante de controle social e de garantia de direitos. Ressalta-se também a construção de um Centro de Convivência Municipal (CCM) com a finalidade de ofertar cursos profissionalizantes para os jovens do município que, devido a conjuntura de Capim, que está marcada pela marginalização das crianças e dos adolescentes, pelas drogas, a prostituição e com isso, a falta de perspectivas para um futuro melhor, aspectos que se agravam por Capim ser atravessada por uma rodovia estadual que liga as maiores cidades do Estado (Campina Grande e João Pessoa), o CCM constituirá um espaço de libertação de um cenário destrutivo e desumano, que está rompendo com todos os direitos sociais deste público.

Outro ponto de fundamental importância é a destinação de recursos para a capacitação dos profissionais, aspecto que é garantido em legislação e apresenta recursos como o Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único da Assistência Social (IGDSUAS), que é repassado fundo a fundo do governo federal para o municipal, e tem como um de seus preceitos a garantia da capacitação dos trabalhadores do SUAS, mas que na Secretaria de Ação Social de Capim, este fato ainda não está sendo respeitado e geralmente, não há representação do município em ambientes de educação continuada pelo motivo supracitado.

É notório que a concretização destas atividades constitui uma etapa complexa e dependente de diversos fatores, mas que um dos alicerces para que algo venha a acontecer é o empenho dos gestores, que devem mobilizar recursos e ter práticas e mecanismos inovadores que incentivem e facilitem o desenvolvimento do programa. Com base no cenário de garantia de direitos e da superação da teorização das ações e programas, ou seja, a existência restrita a teoria e ao papel e a inexistência na realidade, percebe-se que a gestão por resultados, a construção da capacidade de trabalho e busca pela garantia de direitos não são compatíveis ao quadro atual de Capim.

Desta forma, estas lacunas também podem ser justificadas pela falta da avaliação e do monitoramento por parte dos gestores que elaboram o Plano, mas não seguem um cronograma de acompanhamento dos programas e do que foi realmente executado, assim, uma das soluções para superação destes obstáculos seria o estabelecimento de um calendário de monitoramento e avaliação com a formação de uma equipe destinada para esta função, com a comparação entre o planejamento e a concretização das ações. Entretanto, esta análise pode

ter tido sua qualidade comprometida pela existência de restrições no acesso e na utilização das informações produzidas na gestão dos programas do PPA, pois, este documento fica restrito na Prefeitura e o acesso é negado, no qual, apenas os documentos que se encontravam na Secretaria foram possíveis acessar, como o que foi debatido na Audiência Pública, os programas do PPA e o Quadro da Despesa detalhada fixada por unidade orçamentária.

Entretanto, esta atitude contraria as prerrogativas da Lei de Responsabilidade no que diz respeito a Transparência da Gestão Fiscal, pois, a Lei Complementar 101/2000 preconiza a divulgação dos planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentária inclusive em meio eletrônico para o conhecimento e acompanhamento por parte da sociedade.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Este trabalho teve a finalidade de apresentar as dificuldades que a Secretaria de Ação Social (SAC) do município de Capim na Paraíba teve de execução do PPA 2010/2013. E, de acordo com a análise empírica, foi possível verificar pouca relação entre o que foi planejado e o que foi executado.

Desta forma, o PPA 201/2013 da SAC de Capim (PB) apresentou fragilidades na execução, cabendo destacar a lacuna na avaliação, pois, esta etapa não foi amadurecida e firmada, mas seria indispensável para o aprimoramento dos Planos futuros. Apesar do PPA ser uma ferramenta imprescindível de planejamento de estratégico de longo prazo, ela ainda precisa ser aperfeiçoada em alguns pontos. Com a análise do referido plano foi constatado divergências entre necessidades debatidas e apresentadas na Audiência Pública e as que de fato constaram no PPA.

Quanto à implantação do que foi planejado para os conselhos: do Idoso, dos Adolescentes, o Tutelar, o Conselho Municipal da Assistência Social (CMAS), dos Direitos da Criança e do Adolescente e da Mulher, bem como do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), da construção de um Centro de Convivência Municipal (CCM), as lacunas são perceptíveis, ao passo que, através de visita nos mesmos pode-se verificar ausência de uma estrutura física mais adequada e de realização de melhorias em alguns, enquanto que em outros como a criação da Casa dos Conselhos, prevista no PPA até essa pesquisa não existe.

Outro ponto de fundamental importância é a falta da avaliação e do monitoramento por parte dos gestores que elaboram o Plano, a inexistência de um cronograma de acompanhamento do que foi planejado em relação ao que realmente foi executado. Além desse, ressalta-se, ainda, a existência de restrições de acesso e a utilização das informações produzidas na gestão do PPA, o que gera uma dificuldade de avaliação por parte da própria sociedade. Fato esse que contraria as prerrogativas da Lei de Responsabilidade Fiscal que preconiza a divulgação dos planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentária inclusive em meio eletrônico.

Por fim, sugere-se que futuras pesquisas nesse contexto sejam realizadas, de modo a promover uma ampla discussão que minimizem as dificuldades geradas pela ineficiência de execução dos instrumentos de planejamento no setor público.

## REFERÊNCIAS

ANGÉLICO, J. **Contabilidade Pública**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado, 1988.

\_\_\_\_\_. **Decreto no 2.829**, de 29 de outubro de 1998.

\_\_\_\_\_. **Lei 4.320, de 17 de março de 1964**. Institui Normas Gerais de Direito Financeiro para Elaboração e Controle dos Orçamentos e Balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 de Março de 1964.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 101**, de 4 de maio de 2000. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em 10 de Outubro de 2014.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Orientações para elaboração do Plano Plurianual 2012-2015**. Brasília; MP, 2011. Disponível em < [http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/publicacoes/Orientacoes\\_para\\_Elaboracao\\_do\\_PPA\\_2012-2015.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/publicacoes/Orientacoes_para_Elaboracao_do_PPA_2012-2015.pdf)>. Acesso em 30 de Setembro de 2014.

CALMON, Kátya Maria Nesianesi; GUSSO, Divonzir Arthur. A experiência de Avaliação do Plano Plurianual (PPA) do governo federal no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, nº 25. Brasília: IPEA, jun/dez 2002.

CAVALCANTE, Pedro Luiz. **O Plano Plurianual: resultados da mais recente reforma do Planejamento e Orçamento no Brasil**. Revista do Serviço Público. Brasília, 2997, p. 129-150.

GARCES, Ariel; SILVEIRA, José Paulo. **Gestão pública orientada para resultados no Brasil**. Revista do Serviço Público, ano 53, no 4, out-dez 2002.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 15ª edição. São Paulo: Atlas, 2010. p. 353.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6ª ed. São Paulo. Atlas. 2009

MAKRIDAKIS, S.; WHEELWRIGHT, S. C.; HYNDMAN, R. J. **Forecasting: methods and applications**. New York: John Wiley & Sons Inc, 1998.

PARANÁ. Secretaria do Planejamento e Coordenação Geral. **Elaboração do Plano Plurianual: orientações gerais**. 2012. Disponível em < [http://www.fazenda.pr.gov.br/arquivos/File/Orçamento/PPA/MANUAL\\_PPA\\_VERSAO\\_05\\_SETEMBRO.pdf](http://www.fazenda.pr.gov.br/arquivos/File/Orçamento/PPA/MANUAL_PPA_VERSAO_05_SETEMBRO.pdf). > Acesso em 29 de setembro de 2014.

PIRES, V. **Orçamento Participativo: o que é, para que serve, como se faz**. Piracicaba - SP, edição do autor, 1999.

SANTOS, Adriana Rodrigues dos. **Monitoramento e Avaliação de Programas no setor público: a experiência do PPA do governo federal no período 2000-2011**. Monografia. Brasília, 2011. Disponível em < <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2541117.PDF> >. Acesso em 02 de Outubro de 2014.

SANTOS, Rita de Cássia. **Plano Plurianual e orçamento público**. 2 ed. Florianópolis. Departamento de Ciências da Administração; UESC. Brasília: CAPES:UAB.2012

SCARPIN, J. E.; SLOMSKI, V. Acurácia da previsão de receitas no orçamento antes e após a Lei de Responsabilidade Fiscal: um estudo de caso. **Revista Universo Contábil**, Blumenau, v. 1, n. 2, p. 23-39, maio/ago. 2005.

VAINER, Ari; ALBUQUERQUE, Josélia; GARSON, Sol. **Manual de elaboração: o passo a passo da elaboração do PPA para municípios**. 2 ed. Brasília, 2005. Disponível em <[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/publicacoes/090205\\_manual\\_elaboracao\\_PPA\\_municipios.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/publicacoes/090205_manual_elaboracao_PPA_municipios.pdf)>. Acesso em 01 de Outubro de 2014.