

Planejamento como Indutor do Processo Orçamentário: O caso do município de Manaus-AM

Catarina Amaral Zancheta, Elisa Codonho Premazzi, Ergon Cugler de Moraes Silva, Yasmin de Sousa Pinheiro¹¹, Ursula Dias Peres¹²

Introdução

A Constituição Federal criou um sistema de planejamento público ancorado na tríade orçamentária com Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). A função do PPA é estabelecer as diretrizes, objetivos e metas de médio prazo da administração pública em um período de quatro anos. Para uma articulação efetiva entre PPA e orçamentos anuais, a LDO atua para assegurar uma função estratégica aos orçamentos, tradicionalmente inerciais (PERES, 2018), prevista na Constituição, art. 165, § 2º, para “*estabelecer, em conformidade com o PPA, as metas e prioridades [...] para o exercício financeiro subsequente*” — permitindo integração entre plano-orçamento (RIBEIRO; BLIACHERIENE, 2013). A LOA, por sua vez, estima anualmente a receita e programa as despesas para o exercício financeiro.

Nesse sentido, um PPA estratégico contempla as orientações do planejamento estratégico governamental, tendo como diretriz a integração entre plano e orçamento (NASCIMENTO ET

11 Zancheta, Premazzi, Silva e Pinheiro são discentes de Gestão de Políticas Públicas da Escola de Artes, Ciências e Humanidades (EACH) da Universidade de São Paulo (USP).

12 Docente da EACH-USP e Pesquisadora do Centro de Estudos da Metrópole (CEM) e do Observatório Interdisciplinar de Políticas Públicas “Professor Doutor José Renato de Campos Araújo” (OIPP).

AL., 2020). Apesar do aprimoramento dos planos nos últimos 20 anos, há ainda limitações importantes em termos de capacidade técnico-administrativa em muitos municípios brasileiros para a elaboração do planejamento. O molde estratégico do plano é raro — um *outlier* — e, frequentemente, torna-se meramente uma peça formal-procedimental, sem institucionalização como ferramenta gerencial (NASCIMENTO ET AL., 2020).

Nesse contexto, a partir de uma análise das três principais peças que compõem o planejamento orçamentário de 2018 a 2021, o presente artigo discute se o PPA cumpre um papel indutor no processo orçamentário do município de Manaus (AM).

Plano Plurianual (2018-2021)

O Plano Plurianual (PPA) está à disposição para orientar a formulação e implementação de políticas públicas. O PPA de 2018 a 2021 de Manaus está disposto na lei 2.294/2018¹³.

Cenário Econômico

O PPA de Manaus não apresenta um anexo ao cenário econômico. Não há, também, a projeção de receitas para os próximos quatro anos e nem mesmo demonstra os cálculos realizados para prever os recursos que estão disponíveis neste período. Portanto, não é possível avaliar se as despesas projetadas em relação às receitas seguem as diretrizes impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Isso demonstra fragilidades, uma vez que o planejamento pode ter sido construído com base em projeções não tão precisas acerca dos recursos que estarão disponíveis¹⁴.

¹³ MANAUS. Lei 2.294/2018. Plano Plurianual do Município para o período de 2018 a 2021, 3 jan. 2018.

¹⁴ Essa característica representa também falha na transparência, dificultando que a sociedade possa monitorar e avaliar o planejamento do município de

Anexo Programático

O PPA pouco define quais ações são necessárias para o cumprimento de seus programas e o que será ofertado. Também, há certa confusão entre os conceitos de meta e objetivo, ainda que os programas definam objetivos, quem serão os responsáveis e os beneficiários.

Indicadores

Associado a cada programa no Anexo I (Programas de Governo), há indicadores de controle claros e compreensíveis em relação à ação e ao objetivo¹⁵. Além disso, as ações orçamentárias do plano apresentam as metas financeiras. Contudo, não há metas físicas para definir a quantidade de bens e serviços a serem entregues no exercício (AMAZONAS, 2019). Vale ressaltar que as metas físicas deveriam ser representadas por valores, não apenas algo como “reduzir em 50% o desemprego”¹⁶. Ainda assim, o PPA 2018-2021 de Manaus apresenta uma linha de base, o Índice de Referência, em alguns indicadores, indicando a data do último indicador, seu respectivo índice e qual o índice previsto para o PPA vigente.

forma efetiva, como a obediência ao equilíbrio fiscal e a real capacidade do governo em implementar os Programas anunciados.

15 Quando se sinaliza qual a fonte do indicador por um censo municipal, é possível verificar periodicamente e, assim, acompanhar em que medida as metas estão sendo alcançadas. Dessa forma, contraria-se o que a própria Lei do Plano de Manaus prevê, destacando apenas os órgãos responsáveis, participantes e público-alvo.

16 De acordo com o CAPÍTULO IV, Seção I, § 2.º da lei 2.294/2018, “a avaliação do PPA será realizada com base nos objetivos, no desempenho dos indicadores previstos em cada Programa e na execução das metas físicas e financeiras”.

Lei de Diretrizes Orçamentárias (2018-2020)

Manaus prevê a LDO nas leis 2.227/2017¹⁷, 2.324/2018¹⁸ e 2.475/2019¹⁹, devendo ser um instrumento que define as diretrizes e prioridades anuais, servindo como ponte entre as metas do PPA e as ações específicas da LOA (PERES, 2018). Assim, é possível verificar em que medida as diretrizes são coordenadas com o PPA e se orienta a elaboração da LOA do município.

Anexo programático

Na LDO de 2018, há um anexo de “Ações Prioritárias” e, na de 2019 e 2020, o anexo consta como “Prioridades da Administração Pública Municipal”. Contudo, ao contrário do PPA, esses anexos dispõem sobre as prioridades anuais do governo de acordo com a função e, sob ela, o que denomina “ações” em vez de programas. Poucas dessas ações foram nomeadas de acordo com os programas estabelecidos pelo PPA — e não estão enumeradas.

Como exemplo, os programas 0072 - Educação e Cidadania e 0117 - Cadastro Único e Programa Bolsa Família não podem ser rastreados. Não se encontra ações, nos três exercícios, que indiquem que esses objetivos foram encaminhados. Há uma miríade de ações, ainda, que não seguem nenhum programa ou eixo estratégico do PPA, indicando que as LDOs foram elaboradas sem necessariamente considerar o planejamento de médio prazo. Por outro lado, os novos parâmetros utilizados na LDO

17 MANAUS. Lei 2.227/2017. Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2018. Manaus, 30 jun. 2017.

18 MANAUS. Lei 2.324/2018. Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2019. Manaus, 28 jun. 2018.

19 MANAUS. Lei 2.475/2019. Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2020. Manaus, 09 Jul. 2019.

aprimoraram o planejamento, dispondo também de metas físicas passíveis de serem monitoradas e avaliadas.

As LDOs são mais organizadas do que o PPA do município, uma vez que são indicadas as fontes em todos os seus demonstrativos e notas explicativas acerca de cada quadro mostrando o que os valores significam na prática. Destacam também o cenário macroeconômico de referência (LDO 2019 e 2020), bem como dados sobre ele (LDO 2018) — diferente do PPA.

Lei Orçamentária Anual e Execução Orçamentária (2018-2020)

A LOA define propriamente e com detalhes as receitas previstas e despesas fixadas para o ano, em acordo com o PPA e LDO — esses valores são efetivamente executados uma vez aprovada a LOA pelo poder legislativo. Durante a execução do orçamento, são efetivadas as políticas públicas de cada governo.

Em Manaus, para operacionalizar as metas do PPA (PERES, 2018), as LOAs do município (lei 2.293/2018²⁰, 2.386/2019²¹ e 2.574/2019²²) estimam as receitas e fixam as despesas para o respectivo exercício.

Análise geral das LOAs

As LOAs não dispõem de quadros comparativos com o PPA, afetando a visualização da conexão entre eles. Contudo, há o

20 MANAUS. Lei 2.293/2018. Estima a receita e fixa a despesa para o exercício financeiro de 2018. 03 jan. 2018.

21 MANAUS. Lei 2.386/2019. Estima a receita e fixa a despesa para o exercício financeiro de 2019. 02 Jan. 2019.

22 MANAUS. Lei 2.574/2019. Estima a receita e fixa a despesa para o exercício financeiro de 2020. 30 dez. 2019.

quadro de compatibilidade fiscal da LDO com a LOA, que apresenta gráficos mais claros de como serão distribuídos os valores para cada área.

Ainda assim, a LOA é uma peça elaborada em maior detalhamento, separando os programas por unidade orçamentária e especificando qual a ação, sua descrição e sua finalidade, além de um detalhamento maior no código, sendo possível identificar quem executa, sua função, qual o programa e qual a ação específica para este programa, sua classificação econômica e sua fonte de recursos.

Ao analisar a LOA, é possível comparar com o PPA, uma vez que segue os programas criados pelo Plano. Com a LDO, no entanto, há empasses, visto que seu detalhamento é em torno das ações. Nesse caso, o programa não é a unidade comum de integração entre o plano e o orçamento (PARES; VALLE, 2006), ou seja, o eixo organizador das três peças como seria esperado, o que afeta a interação desses instrumentos.

Execução orçamentária

Analisando a execução orçamentária é possível acompanhar os programas previstos no PPA. O quadro abaixo apresenta uma comparação entre os valores orçados e executados nas LOAs de 2018, 2019 e 2020 a partir dos quatro programas analisados no PPA 2018-2021:

Quadro 1 - Valores orçados e executados nas LOAs (2018-2020)²³

Nome do Programa	Orçado PPA (2018-21) ²⁴	Orçado LOA 2018	Executado LOA 2018	Orçado LOA 2019	Executado LOA 2019	Orçado LOA 2020
0015 - Projetos Educacionais	R\$ 1.020.251,87	R\$ 146.947,04	R\$ 71.083,98	R\$ 106.158,87	R\$ 56.880	R\$ 120.000
0072 - Educação e Cidadania	R\$ 102.526.038,28	R\$ 4.597.444,42	R\$ 18.643.626,06	R\$ 18.551.262,53	R\$ 21.439.509	R\$ 22.334.000
0019 - Geração de Emprego e Renda	R\$ 4.220.484,26	R\$ 1.187.789,59	R\$ 864.813,68	R\$ 1.782.407,43	R\$ 2.448.275	R\$ 868.000
0117 - Cad. Único e Bolsa Família	R\$ 7.568.082,90	R\$ 1.225.053,58	R\$ 13.494.737,21	R\$ 1.891.751,06	R\$ 11.600.794	R\$ 1.882.000

Fonte: Portal da Transparência de Manaus / Elaboração própria.

Verifica-se que há uma distância significativa entre valores orçados e executados. O primeiro programa, por exemplo, teve uma execução que alcançou quase menos da metade do que foi orçado em 2018 e 2019. Para ilustrar melhor, o quadro abaixo apresenta a relação entre as médias dos valores orçados e executados da LOA com o PPA:

²³ Considerando ajuste por inflação por meio do índice IGP-M (FGV).

²⁴ Total para os quatro anos

Quadro 2 - Relação dos valores orçados e executados das LOAs com o PPA²⁵

Nome do programa	Relação dos valores orçados (2018, 2019 e 2020) com o PPA²⁶	Relação dos valores executados (2018 e 2019) com o PPA²⁷
0015 - Projetos Educacionais	36,56%	12,54%
0072 - Educação e Cidadania	44,36%	39,39%
0019 - Geração de Emprego e Renda	90,94%	78,50%
0117 - Cad. Único e Bolsa Família	66,05%	331,59%

Fonte: Portal da Transparência de Manaus / Elaboração própria.

Os quadros evidenciam que a execução do programa 0117 ultrapassa o valor previsto — chegando a ser quase seis vezes maior do que as LOAs previam, além do programa 0019 quase esgotar sua previsão em apenas três exercícios orçados e duas execuções. Esta situação se confirma quando analisamos os números em relação ao PPA, que previa um valor muito menor do que foi realizado até então, ainda desconsiderando a LOA vigente e a do próximo ano. A relação contrária se observa com os programas Projetos Educacionais e Educação e Cidadania, que receberam menos recursos do que o previsto nas leis.

O foco nos programas de geração de emprego e renda e do Bolsa Família (0019 e 0117), contudo, pode indicar efeitos de crise econômica mais graves do que o previsto, o que pode ter aumentado o desemprego e causado perda de renda — gerando,

25 Considerando ajuste por inflação por meio do índice IGP-M (FGV) - a partir de 06/1989.

26 Soma dos valores orçados para 2018, 2019 e 2020 dividido pela previsão do PPA para 2018-2021.

27 Soma dos valores executados em 2018 e 2019 dividido pela previsão do PPA para 2018-2021.

portanto, necessidade de fortalecimento de programas voltados à área. É um aspecto que pode ser aprofundado em futuras pesquisas.

No geral, observa-se uma tendência em Manaus de valorizar as metas financeiras sem dar tanta luz à quantificação do alcance real de suas ações como, por exemplo, o total de alunos contemplados por um projeto educacional. Devido ao PPA, base de planejamento das demais leis, não evidenciar aspectos físicos, dificulta-se o monitoramento do cumprimento do planejamento de médio prazo e da efetividade dos programas, bem como o entendimento do que pode ser aprimorado para o próximo ano fiscal.

Considerações finais

Apesar dos pontos positivos na tríade orçamentária de Manaus, os elementos sugerem que o município ainda apresenta limitações em seu planejamento orçamentário, uma vez que o PPA possui ação limitada no sentido de orientar a LDO e a LOA. Há pouca associação entre o planejamento de médio prazo, de curto prazo e a execução do orçamento, resultando em uma certa desintegração entre planejamento e orçamento — tal desconexão pode ser observada na elaboração das políticas públicas.

Assim, apesar de o PPA estabelecer o planejamento de programas com objetivos detalhados, na LDO são transformados em “ações” que não possuem conexão com os programas elaborados pelo planejamento de médio prazo. Porém, a LOA retoma os programas, utilizando inclusive o mesmo código estabelecido

anteriormente. Pode se dizer, portanto, que o PPA e a LOA conversam entre si, mas a LDO é desconectada em termos de planejamento das políticas públicas.

Um outro ponto diz respeito às metas físicas, não tão claras no Plano. A comparação meramente financeira não garante a adequada eficiência e efetividade no uso dos recursos. No entanto, observamos que a primeira revisão (2019-2021) e a segunda revisão (2020-2021) do PPA buscam consertar tal fato ao apresentar as metas para o ano vigente, contendo metas físicas — como a oferta de 120 treinamentos em determinado programa —, junto à meta financeira para o ano em questão e os subsequentes, indicando que, possivelmente, o município identificou posteriormente que havia essas lacunas que observamos na primeira versão do PPA. Ainda assim, verifica-se a ausência relatório de avaliação do PPA para identificar as entregas e resultados em relação ao previsto.

Além, apesar de o PPA e a LOA se conectarem na elaboração de políticas públicas, eles se desconectam em outros aspectos — principalmente na previsão de receitas e despesas. Como exemplo, a execução anual do orçamento de cada programa muitas vezes difere do planejado pelo PPA, sendo que alguns programas ultrapassam esses valores enquanto outros são preteridos.

Por fim, é preciso recordar do potencial que um planejamento pode ter como indutor de um processo orçamentário que se relacione com as demandas reais projetadas pelo município. Caso contrário, a falta de diálogo entre peças orçamentárias pode resultar em uma função meramente formal-procedimental ao orçamento, limitando seu papel como ferramenta gerencial para a gestão pública e para a gestão de políticas públicas.

Referências bibliográficas

AMAZONAS. MANUAL TÉCNICO DO ORÇAMENTO. Manaus, p. 41-42, 2019. Disponível em: <http://www.sefaz.am.gov.br/>. Acesso em 15 nov 2020.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF. 1988.

NASCIMENTO, I. C.; COELHO, F. S.; OLENSCKI, A. R. B., BORELLA, R. Plano Plurianual com Densidade Macroestratégica na Gestão Pública Municipal. TPA - Teoria E Prática Em Administração, v. 10, n. 1, p. 12-24, 2020.

PARES, Ariel; VALLE, B. A RETOMADA DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL NO BRASIL E SEUS DESAFIOS In: Planejamento e orçamento governamental; coletânea / Organizadores: James Giacomoni e José Luiz Pagnussat. – Brasília: ENAP, 2006.

PERES, U. D. Análise da Governança do Orçamento Público. In: Marques, E. (org.). As políticas do urbano em São Paulo. 1a ed. São Paulo: Editora Unesp, 2018, v. 1, p. 111-140

RIBEIRO, R.; BLIACHERIENE, A.C. O Sistema Constitucional de Planejamento e Orçamento. In: RIBEIRO, R.; BLIACHERIENE, A.C. Construindo o Planejamento Público. São Paulo; ATLAS, 2013.