

LANUCY FRANCILINO FERNANDES MENDES

**INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO: UM ESTUDO NO
MUNICÍPIO DE CAJAZEIRAS – PB**

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Ciências Contábeis da Universidade Federal de Campina Grande, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Ciências Contábeis.

Orientador: Prof. MsC. Francisco Jean Carlos de Souza Sampaio.

**SOUSA - PB
2017**

LANUCY FRANCILINO FERNANDES MENDES

**INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO: UM ESTUDO NO
MUNICÍPIO DE CAJAZEIRAS – PB**

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Ciências Contábeis da Universidade Federal de Campina Grande, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Ciências Contábeis.

Aprovada em: _____ de _____ de 2017.

BANCA EXAMINADORA

Prof. MsC Francisco Jean C. de Souza Sampaio
(Orientador – UFCG)

Raul Ventura Júnior
(Examinador – UFCG)

Harlan Azevedo Herculano
(Examinador – UFCG)

DEDICATÓRIA

Ao meu porto seguro, Heitor.

À minha família, em especial Tia Maria (*In Memoriam*), onde estiver, sei que divide comigo a alegria deste momento.

Dedico.

AGRADECIMENTOS

Á Deus, pela vida e assim permitir que eu chegasse até aqui.

Ao meu esposo pelo companheirismo e compreensão. Um pai zeloso que cuidou muito bem de Heitor na minha ausência.

Aos meus pais pelo apoio, educação e ensinamentos que me deram, em especial a Mainha que sempre me encorajou diante dos obstáculos e com quem dividi todos os momentos no decorrer desses quase cinco anos. Nunca me faltaram amor, carinho, compreensão e o colo de mãe quando mais precisei.

As minhas irmãs que mesmo longe se fizeram sempre presentes em minha vida. Uma ligação, uma mensagem e tudo se tornava melhor.

Aos meus sogros Nildo Mendes e Maria Hercília pela ajuda constante.

A todos os meus familiares que acreditaram e confiaram no meu potencial em especial a tio Paulo pelo auxílio na tradução do Abstract.

A UFCG e em especial ao corpo docente que me acompanhou durante a graduação transmitindo conhecimento e auxiliando na minha formação profissional.

Ao orientador, professor MsC Jean Sampaio pela atenção, compreensão, responsabilidade, compromisso e paciência para o desenvolvimento deste trabalho.

A prefeitura de Cajazeiras na pessoa do Secretário João Vitor Mendes, pela presteza na disponibilidade das informações.

Aos meus amigos que sempre transmitiram apoio e força para prosseguir: Vanessinha, Juliana, Cármen, Isabela, Izabel, Edna, Aila, Tiago, Guilherme, Ana Paula, Manuela, Najla, Mauriti e os demais amigos de curso. As amigas-irmãs do IFPB – Cajazeiras: Camilla Mangureira, Camila Rolim, Luciana, Izabel Silva e Ana Carla mesmo distante sempre muito atenciosas. A todos os amigos que fazem parte da família “Bofaria Vip” pelos momentos de descontração e por estarem sempre presentes nas horas difíceis. As eternas “feras” Mikaelly, Iukênia e Rosângela. A

Inalina, Daiane (Claudinha), Silvana Formiga, Fábria, Virgínia, Jeferson Maciel enfim, a todos que contribuíram de maneira direta ou indireta para que eu chegasse ao topo dessa escalada.

Agradeço.

EPÍGRAFE

“(...)

*Não é sobre chegar no topo do mundo
E saber que venceu
É sobre escalar e sentir
Que o caminho te fortaleceu
É sobre ser abrigo
E também ter morada em outros corações
E assim ter amigos contigo
Em todas as situações*

*A gente não pode ter tudo
Qual seria a graça do mundo se fosse
assim?
Por isso, eu prefiro sorrisos
E os presentes que a vida trouxe
Pra perto de mim*

*Não é sobre tudo que o seu dinheiro
É capaz de comprar
E sim sobre cada momento
Sorriso a se compartilhar
Também não é sobre correr
Contra o tempo pra ter sempre mais
Porque quando menos se espera
A vida já ficou pra trás*

*Segura teu filho no colo
Sorria e abraça Seus pais
Enquanto estão aqui
Que a vida é trem-bala, parceiro
E a gente é só passageiro prestes a partir
(...)”
(Trem Bala - Ana Villela)*

RESUMO

Diante do processo de transformação das cidades, se faz necessária uma proposta com técnicas de elaboração e execução dos instrumentos de planejamento básico, visando o desenvolvimento e a expansão urbana dos municípios. A política de desenvolvimento urbano tem por objetivo ordenar o pleno avanço das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes. Para isto, é imprescindível o uso de um conjunto de instrumentos de planejamento como: o Plano Diretor do município, o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual. Nesse contexto, o referido trabalho tem o objetivo de analisar o percentual de atendimento do Plano Plurianual para o período 2014 a 2017 do município de Cajazeiras – PB com relação ao seu Plano Diretor, a fim de estabelecer uma conformidade entre esses instrumentos de planejamento governamental. A pesquisa está classificada como aplicada, descritiva, qualitativa e documental. Para a análise dos dados foi feito um comparativo entre o Plano Plurianual e o Plano Diretor do município de Cajazeiras a fim de constituir uma relação entre estes. A pesquisa constatou que o PPA do referido município corresponde com as prioridades contidas no Plano Diretor resultando num percentual de 93,33% das áreas de atendimento. O estudo comparativo entre o Plano Plurianual e o Plano Diretor juntamente com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual enfatizou a importância desses instrumentos de planejamento para um melhor desenvolvimento das cidades brasileiras.

Palavras Chave: Plano Diretor. Plano Plurianual. Desenvolvimento Urbano.

ABSTRACT

Before the transformation process of the cities, a proposal with techniques of elaboration and execution of the basic planning instruments is necessary, aiming at the development and the urban expansion of the municipalities. The policy of urban development aims to order the full advancement of the social functions of the city and ensure the well-being of its inhabitants. For this, it is essential to use a set of planning instruments such as: the Multi-Year Plan, the Budget Guidelines Law and the Annual Budget Law. In this context, the objective of this study is to analyze the percentage of assistance of the Pluriannual Plan for the 2014 to 2017 term of the municipality of Cajazeiras-PB. In relation to its Master Plan, in order to establish a conformity between these instruments of governmental planning. The research is classified as documental and field, applied and qualitative. For the analysis of the data, a comparison was made between the Master Plan and the Pluriannual Plan of the municipality, constituting a relation between them. The survey found that the PPA of said municipality corresponds with the priorities contained in the Master Plan resulting in a percentage of 93.33% of the service areas. The comparative study between the Pluriannual Plan and the Master Plan together with the Law on Budgetary Guidelines and the Annual Budget Law emphasized the importance of these planning instruments for a better development of Brazilian cities.

Keywords: Master Plan. Plurianual Plan. Urban Development.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Repartição do limite máximo com despesas de pessoal em relação RCL.....	25
Quadro 2 - Políticas e ações contidas no Plano Diretor e Órgãos/Unidades Orçamentárias do Plano Plurianual.....	35
Quadro 3 - Órgãos e/ou Funções do PPA que não estão de acordo com PD.....	39

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas

CF – Constituição Federal

IBGC – Instituto Brasileiro de Governança Corporativa

LOA – Lei Orçamentária Anual

LOD – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

PD – Plano Diretor

PPA – Plano Plurianual

RCL – Receita Corrente Líquida

SCTTRANS – Superintendência Cajazeirense de Trânsito

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	13
1.1. Objetivos	14
1.1.1. Objetivo geral	14
1.1.2. Objetivos específicos	14
2. REFERENCIAL TEÓRICO	16
2.1. Administração Pública	16
2.2. Legislação Orçamentária Pública	17
2.2.1. Lei Nº 4.320/1964	18
2.2.2. Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)	20
2.2.3. Lei Nº 10.257/2001 - Estatuto da Cidade	22
2.3. Plano Diretor	23
2.4. Planejamento Orçamentário Público	24
2.4.1. Plano Plurianual – PPA.....	25
2.4.2. Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO	27
2.4.3. Lei Orçamentária Anual – LOA	28
2.5. Controladoria Governamental	28
2.6. Governança Corporativa	29
3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	31
3.1. Classificação da pesquisa	31
3.2. Universo e amostra da pesquisa	33
3.3. Coleta e análise dos dados	33
3.4. Tratamento dos dados	34
4. ANÁLISE DOS DADOS	35
4.1. Plano Diretor x Plano Plurianual: Áreas de atendimento	35
4.1.1. Secretaria Municipal de Planejamento	36
4.1.2. Fazenda Pública	37

4.1.3. Infraestrutura, Urbanismo e Saneamento	37
4.1.4. Habitação	38
4.1.5. Secretaria Municipal de Educação	39
4.1.6. Secretaria Municipal de Saúde	39
4.1.7. Secretaria Municipal de Cidadania e Promoção Social.....	40
4.1.8. Cultura	41
4.1.9. Juventude, Esporte e Turismo	41
4.1.10. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Rural e Meio Ambiente ..	42
4.1.11. Transporte.....	43
4.1.12. Superintendência Cajazeirense de Trânsito (SCTTRANS)	444
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	46
REFERÊNCIAS.....	47
ANEXOS	50
ANEXO I.....	51

1. INTRODUÇÃO

Com o constante processo de transformação das cidades é necessária uma proposta urbana desafiadora e avançada em técnicas de elaboração e execução dos instrumentos de planejamento básico de desenvolvimento e expansão urbana. O Plano Diretor, bem como os instrumentos de planejamento que compõem o ciclo orçamentário, Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), são mecanismos de relevância inquestionáveis para um desenvolvimento urbano adequado (CARVALHO, 2014).

O Plano Diretor figura como um instrumento legal que executa a política urbana conforme estabelecido pela Constituição Federal de 1988 (CF/88) em seus artigos 182 e 183. Nesses artigos estão instituídos os parâmetros e diretrizes da política e gestão urbana no Brasil, os quais foram regulamentados apenas em 2001 por meio da sanção da Lei Federal 10.257, Estatuto da Cidade. Este dispositivo legal surgiu para orientar os municípios quanto à elaboração de leis que fundamentam limites e auxiliam o crescimento das cidades de maneira ordenada e sustentável.

A elaboração desse instrumento é realizada com a participação do prefeito, sociedade civil e câmara onde após a discussão entre os interessados, deve ser transformado em lei pelo poder legislativo municipal.

De acordo com a Constituição Federal o Plano Diretor só é obrigatório para os municípios com mais de 20.000 habitantes. Vale salientar que é de suma importância a implantação dele também em cidades de pequeno porte, pois até atingirem a exigência definida pelo Estatuto essas pequenas cidades podem crescer de maneira desordenada gerando vários problemas sociais.

Outro instrumento de planejamento urbano, “o Plano Plurianual é um plano de médio prazo, através do qual procura-se ordenar as ações do governo que levem ao atingimento dos objetivos e metas fixados para um período de quatro anos.” (KOHAMA, 2014).

Portanto, partindo da relevância que os instrumentos de planejamento básico para o desenvolvimento e expansão urbana apresentam, a questão norteadora dessa pesquisa é: **qual o percentual de atendimento do Plano Plurianual em relação ao seu Plano Diretor para o período de 2014 a 2017 do município de Cajazeiras - PB?**

1.1. Objetivos

Após a definição do tema e do problema da pesquisa, sucede-se a etapa de confecção dos objetivos, com o propósito de especificar o que se pretende alcançar e quais os melhores caminhos a serem seguidos para torná-la passível de realização.

1.1.1. Objetivo geral

- Analisar o percentual de atendimento do Plano Plurianual para o período de 2014 a 2017 do município de Cajazeiras – PB com relação ao seu Plano Diretor, a fim de estabelecer uma relação entre esses instrumentos de planejamento governamental.

1.1.2. Objetivos específicos

- Identificar as áreas de atendimento do Plano Plurianual referente ao período de 2014 a 2017 do município de Cajazeiras - PB;
- Demonstrar de acordo com Plano Diretor as áreas a serem exploradas no quadriênio (2014-2017) que estão inseridas no PPA, bem como as suas ações e objetivos definidos;
- Identificar o percentual de atendimento das áreas do Plano Plurianual em relação às priorizadas no Plano Diretor do Município de Cajazeiras - PB;

1.2. Justificativa

De acordo com a Constituição Federal (1988) “a política de desenvolvimento urbano tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes”. Para tanto, se faz necessário o uso de um conjunto de instrumentos de planejamento como: o Plano Diretor do município, o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual.

“O Plano Diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana” (SLOMSKI, 2014). BONDUKI *apud* SLOMSKI (2014) diz que nele

está inserida a cidade que queremos. Assim, os demais instrumentos devem incorporar as diretrizes e as prioridades elencadas no Plano Diretor a fim de organizar o crescimento das cidades.

O Plano Plurianual por sua vez, é um plano de médio prazo com a finalidade de apresentar todas as ações a serem desenvolvidas pelos gestores de forma regionalizada e contínua, tanto na esfera Federal, Estadual e Municipal objetivando atingir as metas traçadas para os quatro anos de governo (três anos do gestor atual e um ano do gestor subsequente) (KOHAMA, 2014; CARVALHO 2014).

Sendo assim, a presente pesquisa, a qual não possui cunho político, justifica-se pelo fato de fornecer informações a sociedade cajazeirense a respeito da elaboração/execução do PPA em consonância com o Plano Diretor, pois a população precisa ter conhecimento das ações traçadas pelo governo a fim de entender e contribuir para melhoria dos gastos públicos como também possa exercer cidadania de maneira consciente, tendo em vista que a participação da mesma é de suma importância para um desenvolvimento municipal equilibrado onde o bem da coletividade é primordial.

No âmbito social contribuirá para esclarecer a população acerca da relevância ao desenvolver esses instrumentos de planejamento estratégico de forma harmônica entre si. Já para o cenário acadêmico, abrirá novas discussões sobre planejamento municipal e a importância de um Plano Diretor mesmo para municípios de pequeno porte, sendo que eles não estão obrigados a implantarem tal mecanismo de planejamento diferentemente da cidade de Cajazeiras que conta hoje com quase 60.000 mil habitantes atendendo o que determina a legislação que é a obrigatoriedade de um Plano Diretor para municípios com mais de 20.000 habitantes.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1. Administração Pública

O processo de administrar consiste no ato de gerenciar entidades, pessoas, recursos, negócios dentre outros serviços, com objetivo de obter um resultado favorável.

Nesse contexto, a Administração Pública, em particular, pode ser entendida como uma atividade desempenhada pelo Estado para a prestação de serviços públicos, pelos meios próprios ou por intervenção no setor privado, representada por seus agentes, órgãos e pessoas jurídicas a quem compete exercer as atividades público-administrativas (BUGARIM, et al., 2011).

Conforme Ávila (2012) a administração também é compreendida como um processo de gerenciamento de ações. Portanto, a administração pública estaria ligada a todas as atividades as quais o Estado é responsável direta ou indiretamente, ou seja, as atividades inerentes à execução estatal.

Em outras palavras, a Administração Pública resume-se ao gerenciamento dos bens públicos em prol da população, tendo sua atenção despendida preferencialmente aos municípios que dispõe de poucos recursos para subsistência. Desse modo, é de responsabilidade da administração pública, na pessoa do seu gestor, mesmo diante da precariedade de recursos e/ou possíveis crises econômicas, promover condições de vida igualitária para toda a comunidade.

De acordo com Ávila (2012), a partir da divisão das esferas político-administrativas, a saber: União, Estados, Distrito Federal e Municípios, a Administração Pública desenvolver-se-á em qualquer esfera das relacionadas pela Constituição Federal, podendo ser conseqüentemente: Administração Pública Federal, Administração Pública Estadual ou Administração Pública do Distrito Federal e Administração Pública Municipal.

No que tange a organização da Administração Federal, a Legislação, através do Decreto-lei nº 200 de 25 de fevereiro de 1967, alterado pelo Decreto-lei nº 900 de 29 de setembro de 1969, determina que a mesma é compreendida pela administração direta ou centralizada e indireta ou descentralizada (KOHAMA, 2014). A primeira está relacionada ao modelo de governança estabelecido no governo do nosso país, que se encontra interligada e ligada na estrutura organizacional

diretamente ao Chefe do poder executivo, já a última é exercida por outras pessoas jurídicas de direito público ou privado que proporcionam ao estado a satisfação de seus fins administrativos, dentre essas entidades podemos destacar as autarquias, empresas estatais, sociedades de economia mista, empresas paraestatais e serviços sociais autônomos (ÁVILA, 2012, KOHAMA, 2014).

Depreende-se que a administração direta ou centralizada, como o próprio nome sugere, está diretamente relacionada à estrutura organizacional, tendo como cerne o chefe do poder executivo da respectiva esfera político-administrativa. Em contrapartida, na administração indireta ou descentralizada o estado faz uso de pessoas jurídicas de direito público ou privado, de acordo com as ações que pretende realizar.

Destarte, é preciso levar em consideração que mesmo sendo em prol do bem comum, todas as ações executadas pela Administração Pública devem estar respaldadas na legislação vigente, tais como Constituição Federal de 1988, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF - 101/00), a Lei de Elaboração e Controle dos Orçamentos (4.320/64), dentre outros dispositivos legais que asseguram a lisura da execução das ações. Do contrário, o responsável pela gestão poderá responder legalmente sobre seus atos.

2.2. Legislação Orçamentária Pública

Para que a Administração Pública execute suas atividades de forma coerente, estas deverão estar pautadas em instrumentos que legitimem suas ações, e o principal destes é o orçamento, e sem o seu amparo, as ações da gestão estarão limitadas.

O orçamento público organiza a programação de gastos por área de atuação governamental, compatibilizando o conteúdo dos planos setoriais com as orientações estratégicas do governo. Desse modo, a programação de gastos do orçamento será diretamente proporcional à qualidade desses planos de médio e longo prazo (SANTOS, 2010).

É importante destacar que o orçamento público pode ser instrumento de boa ou de má gestão pública, variando de acordo com a qualidade do planejamento. O orçamento público é o instrumento por meio do qual se estimam as receitas e se fixam os gastos a serem financiados com estas.

Entretanto, a concepção do orçamento público é marcada por disputas nas quais os diferentes atores (agências governamentais, políticos, empresas, servidores públicos, grupos sociais, dentre outros) buscam maximizar a satisfação de suas necessidades. Essas disputas, todavia, tornam-se mais acirradas pelo fato de inexistir metodologia capaz de dar contorno mais objetivo ao processo de decisão na alocação de recursos orçamentários, bem como pelo caráter perpétuo que gozam determinados programas ou despesas incluídas no orçamento do referido exercício (ROCHA; MARCELINO; SANTANA, 2013).

É de suma importância que o gestor público saiba lidar com orçamento em face de três fatores fundamentais, sendo eles: as demandas da comunidade por bens e serviços somente poderão ser atendidas se estiverem contempladas no orçamento público; as leis que regulamentam as atividades econômicas, sociais, culturais e políticas da comunidade dependem de recursos do orçamento público para sua aplicação; os gastos realizados pelos órgãos públicos não podem ser desviados do que está autorizado no orçamento público nem conflitar com o interesse público (SANTOS, 2010).

Porém, é consenso que o Estado não possui recursos suficientes para suprir todas as necessidades da sociedade e, por consequência, tem de escolher em quais demandas alocará os recursos escassos provenientes dos seus tributos financiadores de acordo com o orçamento, o que se torna uma tarefa substancialmente complicada.

Infere-se que o orçamento público, o encontro dos três instrumentos que regem o planejamento – (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária anual – embasados na Lei 4.320/64 e na LRF) é instrumento central de gestão, possibilitando a concretização do planejamento estratégico em programas de trabalho, bem como o acompanhamento e fiscalização das ações pelo governo.

2.2.1. Lei Nº 4.320/1964

No que tange ao uso dos recursos, o gestor público utiliza-se de meios para respaldar seus atos durante a preparação do orçamento. Para disciplinar e ordenar o processo orçamentário, bem como o seu planejamento governamental, ele conta com a lei 4.320/64, também conhecida como lei do orçamento.

Portanto, de acordo com o artigo 1º, a Lei 4.320 estabelece as normas de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal (BRASIL, 1964).

Em seu art. 2º, a Lei do Orçamento trata da discriminação da receita e despesa, evidenciando a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo (BRASIL, 1964), e essa discriminação em relação à despesa será realizada por funções de governo, que foram detalhadas no anexo 5 do dispositivo legal mencionado.

A lei do orçamento também deve englobar os quadros demonstrativos da receita pública, despesa e programação de trabalho de governo. Assim, entende-se como receita pública:

“(...) todo recolhimento feito aos cofres públicos, e, também, a variação ativa, proveniente do registro do direito a receber no momento da ocorrência do fato gerador, quer seja efetuado através de numerário ou outros bens representativos de valores – que o Governo tem direito de arrecadar em virtude de leis, contratos ou quaisquer outros títulos que derivem direitos a favor do Estado -, quer seja oriundo de alguma finalidade específica, cuja arrecadação lhe pertença, ou caso figure como depositário dos valores que não lhe pertencem.” (KOHAMA, 2014, p. 66).

Por sua vez, as receitas podem ser classificadas de acordo com sua categoria econômica como Receitas Correntes e Receitas de Capital. Segundo o Art. 11 da referida Lei:

“§ 1º São receitas correntes as receitas tributárias, de contribuições, patrimonial, de serviços, agropecuária, industrial e outras e, ainda, as recebidas por outras pessoas de direito público ou privado, destinadas a atender as Despesas Correntes.

§ 2º São receitas de capital as provenientes de realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas; da conversão, em espécie, de bens e direitos; os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado destinados a atender as despesas classificáveis como despesas de capital, e, ainda, o superávit do orçamento corrente”.

Com relação as despesas, estas são gastos realizados pelo ente público com a finalidade de possibilitar o funcionamento e manutenção dos serviços prestados a sociedade. Tais despesas classificam-se conforme sua categoria econômica, como despesa Corrente e de Capital. Nesse contexto, entende-se como Despesa Corrente os dispêndios operacionais executados para custear o funcionamento e manutenção dos órgãos e serviços públicos. Em contrapartida, as Despesas de Capital consistem nos gastos efetuados a fim de adquirir algum bem de capital para integrar o erário público.

Com base nesta lei o gestor público encontra-se ancorado legalmente para administrar os recursos de maneira coerente, facilitando assim, a prática da contabilidade pública que atua como uma ferramenta de controle, é ela que, através de relatórios, fornece informações transparentes sobre a veracidade das ações em prol da sociedade realizadas pela Administração Pública.

2.2.2. Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)

A Administração Pública dispõe de ferramentas para auxiliá-la no controle das despesas e evitar o desperdício dos recursos. Um destes instrumentos é a Lei de Responsabilidade Fiscal que atende a tais princípios de maneira transparente.

Promulgada em 04 de maio de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) tem por objetivo viabilizar um maior controle dos gastos públicos e transparência na gestão fiscal, sendo concebida como uma legislação abrangente sobre Finanças Públicas que incide sobre todas as esferas de governo ratifica o processo de controle de gastos, bem como a estabilidade das Contas Públicas (SANTOLIN; JAYME JUNIOR; REIS, 2009).

Com a aprovação da LRF, os gestores precisaram se adaptar aos ordenamentos preconizados em seu texto, cuja finalidade é estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, exigindo assim uma ação planejada e clara.

A LRF estipulou para estados e municípios um limite superior para gastos com pessoal em 60% da receita corrente líquida (QUADRO 1) e para evitar o endividamento excessivo, uma Resolução do Senado Federal (40/2001) estipulou uma relação de 1,2 entre a dívida consolidada líquida e a receita corrente. Além disso, também foram definidas metas fiscais anuais e a exigência de apresentação de relatórios trimestrais de acompanhamento, estabelecendo, ainda, mecanismos de controle das finanças públicas em anos eleitorais e proibindo o socorro financeiro cedido pela União aos estados e municípios, além de estabelecer punições, caso tais normas não fossem cumpridas (LINHARES; PENA; BORGES, 2013).

União	Limite máximo de 50%
Poder Executivo	37,9%
Poder Judiciário	6,0%
Despesas do Distrito Federal e ex-territórios	3,0%
Poder Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas da União.	0,6%
Ministério Público da União	2,5%
Estados	Limite máximo de 60%
Poder Executivo	49,0%
Poder Judiciário	6,0%
Poder Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas do Estado.	3,0%
Ministério Público	2,0%
Municípios	Limite máximo de 60%
Poder Executivo	54,0%
Poder Legislativo incluindo Tribunal de Contas do Município, quando houver.	6,0%

Quadro 1: Repartição do limite máximo com despesas de pessoal em relação RCL

Fonte: Lei de Responsabilidade Fiscal (adaptado).

Além de determinar os limites para utilizar a receita corrente líquida, a referida lei institui alguns processos de controle e fiscalização ao final de cada quadrimestre. Caso a despesa exceda 95% do limite da despesa com pessoal, a entidade fica sujeita as restrições dos art. 22 e art. 23 dessa norma. E se ainda insistir nesse excedente, o poder ou órgão ficarão sujeitos a não receber transferências voluntárias; obter garantia direta ou indireta, de outro ente; contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento de dívida mobiliária e as que visem à redução com as despesas de pessoal. (BRASIL, 2000).

Embora a LRF tenha estabelecido as bases para a instituição de um novo ambiente de controle fiscal das contas públicas consubstanciando num rígido código de conduta dos administradores públicos (SILVA, 2011), é válido destacar, contudo, que a mesma não objetiva determinar níveis de gastos específicos, mas sim, regulamentar as Finanças Públicas em todos os níveis (SANTOLIN; JAYME JUNIOR; REIS, 2009).

Dessa forma, os municípios para planejarem o seu crescimento, além de seguirem as legislações como a LRF para executarem o orçamento, devem atentar para outras legislações como o Estatuto da Cidade. É necessário também, que o gestor desenvolva novas competências para conduzir de forma exitosa o gerenciamento dos recursos, evitando assim, problemas futuros.

2.2.3. Lei Nº 10.257/2001 - Estatuto da Cidade

A partir da década de 1950 as cidades brasileiras atraíram grande parte da população intensificando assim o processo de urbanização, além disso, nessa década não havia políticas habitacionais sociais que impedissem a ocupação irregular ou mesmo ilegais das áreas urbanas (MELLO, 2010). A autora reitera ainda que o crescimento das cidades apresentou formas aleatórias de concentração que, conseqüentemente, geraram segregações espaciais e sociais, permitindo, inclusive, o aumento da violência e insuficiência dos serviços públicos essenciais.

Partindo desse processo de urbanização e, conseqüentemente, preocupação de um crescimento desordenado das cidades, surgiu a necessidade de uma política voltada para o desenvolvimento ordenado e planejado do ambiente urbano.

Nessa perspectiva, foi criado o Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001), também denominado de Lei do Meio Ambiente Artificial, que é objetivada na formulação de diretrizes gerais de administração do ambiente urbano (SANTIN, MARANGON, 2008). Figura como o marco regulatório que se constituiu no principal instrumento da política urbana brasileira e regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal (CORIOLANO; RODRIGUES; OLIVEIRA, 2013).

De acordo com Mello 2010, p.65:

“Segundo o Estatuto da Cidade, o Plano Diretor deverá englobar o território do município em sua totalidade, ou seja, tanto as áreas urbanas como as rurais deverão ser consideradas no Plano Diretor. Esse deverá identificar as áreas de interesses especiais para o desenvolvimento econômico e turístico do município, as áreas urbanizadas e as de expansão, em outras palavras, além de serem normas de ordem pública, caracterizam-se também como normas de interesse social conferindo maior relevância ao interesse coletivo e salvaguardando o objetivo de regular a Política Urbana.”

O Estatuto da Cidade salvaguarda o meio ambiente urbano justo, equilibrado e sustentável, estabelecendo que toda a atividade econômica deve ter especial planejamento por parte da administração pública, tendo como base os limites de sustentabilidade ambiental (SANTIN; MARAGON, 2008).

Sendo assim, o planejamento urbano, baseado em dispositivos legais e políticas de desenvolvimento como o plano diretor, promove uma cidade bem estruturada, sustentável e equilibrada onde os munícipes possam desfrutar dos recursos oferecidos pela administração garantindo qualidade de vida.

2.3. Plano Diretor

Uma cidade bem administrada pelos gestores públicos traz bem estar e segurança para aqueles que ali habitam. Para tanto, se faz necessário um planejamento eficiente embasado em instrumentos eficazes que norteiem a gestão municipal. Com isso, o plano diretor é o instrumento identificado como um dos melhores para gerir uma cidade, resultando em uma gestão urbana de qualidade.

Portanto, o plano diretor pode ser definido de acordo com o Estatuto da Cidade como: instrumento básico de política de desenvolvimento e expansão urbana, e estabelece no seu parágrafo primeiro do artigo 40 que o mesmo é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas. Os artigos subsequentes estabelecem que o Plano Diretor deverá englobar todo o território do município e a lei que o instituir deve ser revista, pelo menos, a cada dez anos (SLOMSKI, 2014).

A dimensão jurídica do Plano Diretor pode ser atestada na carta constitucional de 1988 em seus artigos 182 e 183, onde tratam da política urbana, a saber:

“Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º - As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º - É facultado ao poder público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º - O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º - Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º - Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião (BRASIL, 1988).”

Além dos artigos supramencionados, o Plano Diretor corrobora com o que estabelece a Lei 10.257/01, Estatuto da Cidade, que regulamenta a forma adequada que o município deve adotar para se desenvolver de maneira ordenada.

Diante do exposto, a legislação vigente passou a exigir dos municípios brasileiros um plano diretor aprovado por lei municipal para servir como ferramenta norteadora da política de desenvolvimento e expansão urbana visando o bem da coletividade.

2.4. Planejamento Orçamentário Público

É de responsabilidade do governo, proporcionar qualidade de vida à população, sendo necessário, realizar um planejamento dos recursos a serem geridos, visando minimizar os problemas econômicos e sociais existentes. Por meio de um diagnóstico da situação atual do município, a gestão identifica as ações, bem como possíveis alterações a serem realizadas buscando atingir a conjuntura desejada, seja de médio (geralmente de três a cinco anos) ou longo prazo (dez a quinze anos).

Assim, o planejamento é a função administrativa que determina antecipadamente quais são os objetivos que devem ser atingidos e como se precisa fazer para alcançá-los, definindo aonde se pretende chegar ou que deve ser feito, quando, como e em que sequência (CHAVES, 2011). O autor reitera que:

o planejamento deve ser anterior à realização das ações governamentais no que tange aos gastos públicos, obedecendo às seguintes características:

- “ - diagnóstico da situação existente;
 - identificação das necessidades de bens e serviços;
 - definição clara dos objetivos para a ação;
 - discriminação e quantificação de metas e seus custos.
 - avaliação dos resultados obtidos;
 - estar integrado com os demais instrumentos de planejamento.
- (SILVA, 2011 p.179)”

Atualmente, o processo orçamentário está definido na Constituição de 1988, que estabeleceu como instrumentos de planejamento governamental a Lei do Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei do Orçamento Anual (SILVA, 2011). Com base nessa concepção, o referido autor destaca ainda que:

“O processo de elaboração e discussão dos instrumentos de planejamento governamental deve ser capaz de expressar com maior veracidade e responsabilidade do Governo para com a sociedade, visto que o orçamento deve indicar com clareza os objetivos perseguidos pela nação da qual o governo é intérprete (SILVA, 2011 p. 178)”.

A prática do planejamento nos municípios visa corrigir distorções administrativas, facilitar a gestão municipal, alterar condições indesejáveis para a comunidade local, remover empecilhos institucionais e assegurar a viabilização de propostas estratégicas, objetivos a serem atingidos e ações a serem trabalhadas (RESENDE; ULTRAMARI, 2007).

De acordo com a ideia estabelecida pelo autor supramencionado e corroborando com o previsto na Constituição Federal de 1988 a elaboração de um planejamento é de primordial importância para a realização de um orçamento, tendo em vista a garantia de eficácia no que se almeja realizar. É sabido que o orçamento contempla as receitas e respectivas despesas, a partir do qual a gestão municipal será norteada durante a realização das ações em benevolência da população. Além disso, o planejamento orçamentário proporciona respaldo ao gestor público, permitindo que o mesmo planeje e execute as ações municipais com responsabilidade, de acordo com o que estabelece a lei.

2.4.1. Plano Plurianual – PPA

O Plano Plurianual é um plano de médio prazo, através do qual procura-se ordenar as ações do governo que levem ao atingimento dos objetivos e metas fixados para um período de quatro anos, ao nível do governo federal e também ao nível dos governos estaduais e municipais (KOHAMA, 2014).

Conforme estabelecido pelo art. 165 § 1º da CF/88, a lei que instituir o PPA deve estabelecer de forma regionalizada as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para

os programas de duração continuada. Ainda sobre o referido artigo, no § 9º, menciona que cabe a lei complementar dispor sobre a vigência, os prazos, a elaboração e orientação do PPA, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual.

De acordo com o artigo 35 em seu § 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, diz:

“Até a entrada em vigor da Lei complementar a que se refere o § 9º do art. 165 I e II serão obedecidas as seguintes normas:
I. o projeto do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato subsequente, será encaminhado até quatro meses do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.”

Essa discrepância de um ano permite que o atual gestor (em casos que não houver reeleição) dê continuidade ao trabalho ainda não acabado do antecessor, ao tempo em que providencia o desfecho deste e direciona o foco para o seu próprio plano.

Também conhecido como Programa de Governo, o plano plurianual constitui-se na principal ferramenta de planejamento das ações da gestão pública, visto que é a primeira classificação orçamentária a ser trabalhada, tendo como característica abranger todos os objetivos e metas que serão desenvolvidas em todo o mandato do governante. Neste plano deverão estar descritas todas as diretrizes para que a administração pública cumpra as metas e objetivos planejados. Durante sua preparação, contemplam-se todas as ações que serão executadas pelo gestor.

Nesse contexto, o PPA é a transformação em lei dos ideais políticos divulgados durante a campanha eleitoral, salientando os interesses sociais. Considerando a legislação específica os instrumentos para elaboração do PPA são: as diretrizes, os programas explicitando os objetivos e ações e estas detalhando as metas do governo.

Objetivado em atingir suas metas traçadas para os quatro anos de governo (três anos do gestor atual e um ano do gestor subsequente), o PPA é considerado uma estratégia de médio prazo, cuja finalidade é apresentar todas as ações a serem desenvolvidas pelos gestores de forma regionalizada e contínua, tanto na esfera Federal, Estadual e Municipal (CARVALHO 2014, KOHAMA, 2014).

De acordo com o Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão, além de declarar as escolhas do governo e da sociedade, também é papel do PPA indicar os meios para a implementação das políticas públicas, bem como orientar a ação do Estado para a consecução dos objetivos pretendidos.

2.4.2. Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO

A Lei de Diretrizes Orçamentárias tem por finalidade nortear a elaboração dos orçamentos anuais de forma a adequá-los às diretrizes, objetivos e metas da administração pública estabelecidos no Plano Plurianual (KOHAMA, 2014). Nesse contexto, a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias deve ser baseada no PPA, tendo em vista as metas que serão desenvolvidas no exercício financeiro subsequente.

Sendo assim, conforme o parágrafo 2º do art. 165 da CF/88, a LDO compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (BRASIL, 1988).

Vale salientar que apesar da Constituição Federal não apontar a necessidade de relacionar valores na LDO, A LRF acrescentou novas atribuições a este tipo de orçamento público, especialmente no tocante a sua composição, complementando o § 2º do artigo 165 da Constituição Federal de 1988. Com este acréscimo de atribuições, a LDO deverá também:

- a) Dispor sobre o equilíbrio entre receitas e despesas;
- b) Estabelecer critérios e forma de limitação de empenho;
- c) Estabelecer normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;
- d) Estabelecer demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas;
- e) Apresentar o anexo de metas fiscais;
- f) Apresentar o anexo de riscos fiscais (Ávila 2012, p. 41-42)".

É válido mencionar que ao final do mandato do governante terão sido elaboradas quatro LDO's, ou seja, ao final dos quatro anos as LDO's elaboradas compreenderão, na totalidade, as metas e diretrizes estipuladas no plano plurianual.

Destaca-se ainda, que a LDO será o instrumento direcionador para elaboração da Lei Orçamentária Anual.

2.4.3. Lei Orçamentária Anual – LOA

A Lei Orçamentária Anual contém a discriminação da receita e da despesa pública, de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade (ANDRADE, 2013).

De acordo com o artigo 165 da CF/88, as leis orçamentárias anuais deverão compreender três partes distintas:

§ 5º - A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

A fim de encerrar o ciclo do planejamento orçamentário, a elaboração da referida lei, concretiza as situações planejadas pelo PPA e, conseqüentemente, transforma-as em realidade com a LDO. Na LOA as ações a serem executadas são programadas, buscando alcançar os objetivos definidos pela administração. Cumprindo o que determina a legislação quanto ao planejamento, o gestor público obterá êxito em suas ações garantindo o atingimento do ótimo, com o auxílio da Controladoria.

2.5. Controladoria Governamental

A controladoria desempenha um papel crucial no cotidiano das instituições. Assim, o gestor, por intermédio da controladoria, como sugere o termo, busca controlar, administrar e registrar as receitas e despesas da entidade, objetivado em operar com êxito o seu planejamento.

A definição do termo controladoria não é consenso entre os autores. Para Slomski (2014), é um termo de difícil definição, no entanto, é feita desde os

primórdios e consiste na busca pelo atingimento do ótimo em qualquer ente, seja ele público ou privado, é o algo mais, procurado pelo conjunto de elementos que compõem a máquina de qualquer entidade. Já Chaves (2011) apresenta duas classificações para o termo, a saber:

“1ª - O órgão central do Sistema de Controle Interno que agrega são somente as atividades de auditoria, mas também, diversas outras atividades de controle da administração pública;
2ª - O órgão de controle externo, podendo também ser denominado de Auditoria Geral, com direção unipessoal, que tem por finalidade exercer um controle de caráter opinativo ou consultivo, sem poderes jurisdicionais. (CHAVES, 2011 p. 18-19).”

Apesar da dicotomização de conceitos dos autores citados, ambos convergem para o mesmo entendimento. Desse modo, compreende-se por controladoria o anseio pela maximização de resultados positivos em uma entidade, seja ela estatal ou de patrimônio privado.

É por meio da controladoria que os gestores poderão verificar se todos estão aplicando corretamente os recursos oferecidos pela organização, somente com a controladoria bem aplicada nas finanças públicas pode melhorar a relação entre os representantes que estão no governo e os cidadãos e também colocar limites aos gastos excessivos (CORBARI, et al. 2013).

Nessa conjuntura, os referidos autores mencionam ainda que a função da controladoria é auxiliar na definição das estratégias e dos objetivos, na elaboração do orçamento, das normas, do planejamento, da implantação dos modelos de decisão e gestão de informação, além de desempenhar um papel importante no dia a dia das instituições.

2.6. Governança Corporativa

Governança corporativa, para o IBGC (Instituto Brasileiro de Governança Corporativa), é o sistema pelo qual as sociedades são dirigidas e monitoradas, envolvendo os relacionamentos entre acionistas/cotistas, conselho de administração, diretoria, auditoria independente e conselho fiscal (SLOMSKI, 2014).

Atualmente, as práticas de Governança não se apresentam apenas no setor privado. A ascensão do campo organizacional, tem enfatizado cada vez mais a importância da Governança Corporativa no setor público, pois é por meio destas que

os gestores aprimoram, dentre outros, os aspectos norteadores de controle e gerenciamento das organizações.

O Estado, da mesma maneira que as entidades privadas, precisa usufruir de boas práticas para gerir os recursos que são de sua responsabilidade, convertendo-os adequadamente em bens e serviços em prol do bem estar social, proporcionando a criação de valor público e a geração de capital social, bem como o compartilhamento das responsabilidades e a coordenação entre os entes públicos e privados (AGUIAR; NASCIMENTO, 2015).

Ao utilizar as práticas da Governança Corporativa na gestão pública, o gestor facilitará o papel da contabilidade que atua como uma ferramenta de controle, apresentando informações mais relevantes, completas, consistentes e transparentes dos recursos públicos.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O presente capítulo é objetivado na pormenorização dos procedimentos, métodos e técnicas adotados no decurso da referida pesquisa, com a finalidade de alcançar os objetivos. A técnica é definida como um conjunto de preceitos ou processos de que se serve uma ciência, ou ainda a habilidade para usar esses preceitos ou norma, a parte prática (MARCONI; LAKATOS, 2010).

Os autores incitam ainda que toda pesquisa implica no levantamento de dados de variadas fontes, quaisquer que sejam os métodos ou técnicas empregadas. Nesse sentido, esta seção tratará da classificação da pesquisa, quanto a natureza classifica-se como aplicada, quanto aos meios de abordagem do problema – qualitativa, levando em consideração os objetivos - descritiva, e do ponto de vista dos procedimentos técnicos utilizados – documental.

3.1. Classificação da pesquisa

Para Marconi e Lakatos (2010), a pesquisa se configura como um procedimento formal, com método e pensamento reflexivo, que exige tratamento científico e se constitui no caminho para se conhecer a realidade ou para encontrar verdades parciais. Nesse contexto, a pesquisa figura como o cerne da Ciência e:

“(...) ela possibilita uma aproximação e um entendimento da realidade a investigar. A pesquisa é um processo permanentemente inacabado. Processa-se por meio de aproximações sucessivas da realidade, fornecendo-nos subsídios para uma intervenção no real. A pesquisa científica é o resultado de um inquérito ou exame minucioso, realizado com o objetivo de resolver um problema, recorrendo a procedimentos científicos (SILVEIRA; CÓRDOVA, 2009 p. 31).”

Ainda tomando como base o conceito de pesquisa, Gil (2010) a define como o procedimento racional e sistemático que tem por objetivo proporcionar respostas aos problemas que são propostos. O autor destaca ainda que a mesma é requerida quando não se dispõe de informação suficiente para responder ao problema, ou então quando a informação disponível se encontra em tal estado de desordem que não possa ser adequadamente relacionada ao problema.

Dessa forma, toda pesquisa deve procurar especificar quais métodos utilizara para assim explicar os fatos e constatar sua veracidade. De acordo com Silva (2005) a pesquisa pode ser classificada de diferentes formas: quanto a sua natureza, a

forma de abordagem do problema, o ponto de vista dos objetivos e seus procedimentos técnicos.

A metodologia da pesquisa empregada constitui uma abordagem de natureza aplicada, tendo em vista que seu objetivo é gerar conhecimentos para aplicação prática, dirigidos à solução de problemas específicos, envolvendo verdades e interesses locais (SILVEIRA; CÓRDOVA, 2009).

Conforme exposto, esta pesquisa procura investigar a realidade local, no que se refere a consonância entre os instrumentos de planejamento do município de Cajazeiras-PB

No que diz respeito ao tipo de abordagem do problema, esta pesquisa se orientou pela abordagem qualitativa, por meio da qual o pesquisador analisou uma relação dinâmica de pertinência entre documentos e conceitos estabelecidos pela literatura específica. Costa e Costa (2011) acrescentam que a pesquisa ancorada numa abordagem de cunho qualitativo busca significados, não exige representatividade amostral e trabalha com pressupostos.

Quanto aos objetivos, Gil (2010) elenca três classificações para pesquisa, a saber: exploratória, descritiva e explicativa. Nessa perspectiva, a pesquisa em tela classifica-se como descritiva, uma vez que não busca interferir nem modificar a realidade estudada, apenas descreve e interpreta as características de determinada população ou fenômeno (COSTA; COSTA, 2011).

Do ponto de vista dos procedimentos técnicos utilizados nesta pesquisa, a mesma se caracteriza como documental. De acordo com Marconi e Lakatos (2010, p. 157):

“A característica da pesquisa documental é que a fonte de coleta de dados está restrita a documentos, escritos ou não, constituindo o que se denomina de fontes primárias. Estas podem ser feitas no momento em que o fato ou fenômeno ocorre, ou depois.”

Os referidos autores determinam como fontes documentais a consulta a arquivos públicos, arquivos particulares e fontes estatísticas. Os arquivos públicos consistem em:

- a) Documentos oficiais, tais como: ordens régias, leis, ofícios, relatórios, correspondências, anuários, alvarás etc.
- b) Publicações parlamentares: atas, debates, documentos, projetos de lei, impressos, relatórios etc.

- c) Documentos jurídicos, oriundos de cartórios: registros de nascimentos, casamentos, desquites e divórcios, mortes; escrituras de compra e venda, hipotecas; falências e concordatas; testamentos, inventários etc.
- d) Iconografia (MARCONI; LAKATOS, 2010 p. 159).

De modo geral, a pesquisa documental consiste na consulta realizada em documentos oficiais, ou seja, em atas, regulamentos, memorandos, balancetes, CD-ROM, internet (quando o site for oficial), etc (COSTA; COSTA, 2011). Assim, a fim de obter os dados necessários para a realização da referida pesquisa, serão analisados, o Plano Diretor municipal e o Plano Plurianual do município de Cajazeiras – PB para o quadriênio 2014 a 2017, o primeiro concedido por responsável do Setor de Planejamento da Prefeitura Municipal de Cajazeiras, e o segundo encontrado no site oficial do referido órgão, no intuito de fornecer dados e responder aos objetivos da pesquisa.

3.2. Universo e amostra da pesquisa

Com base em seu conceito, universo ou população é o conjunto de seres animados ou inanimados que apresentam pelo menos uma característica em comum e sua delimitação consiste em explicitar pessoas ou coisas, fenômenos etc. serão pesquisados, enumerando suas características comuns. (MARCONI; LAKATOS, 2010). O trabalho em questão tem como o universo os documentos Plano Diretor e Plano Plurianual.

3.3. Coleta e análise dos dados

Para Marconi e Lakatos (2010) a coleta de dados consiste na etapa da pesquisa em que se inicia a aplicação dos instrumentos elaborados e das técnicas selecionadas, a fim de se obter os dados necessários.

Para esta pesquisa a fonte de obtenção de dados foi documental. O PPA viabilizado por meio do portal da Prefeitura Municipal de Cajazeiras onde foram extraídos dados das seguintes unidades orçamentárias: Despesas por Função (ANEXO II-a), Despesa por Função e Subfunção Segundo a Categoria Econômica (ANEXO II-b), Despesas por Programas e Totais por Eixos Estratégicos (ANEXO II-c), Quantitativo de Programas e Ações por Órgão (ANEXO II-d) e Despesas por

Programas e Ações por Órgão (ANEXO II-e). E o Plano Diretor (ANEXO III), disponibilizado pelo Setor de Planejamento do referido município.

É válido reiterar que a referida pesquisa dispensou a participação direta de sujeitos ou instrumentos de levantamento de dados como questionários e/ou formulários. Desse modo, com base unicamente em documentos físicos, toda a população foi analisada e estes dados foram suficientes para alcançar o que se almejou na pesquisa.

3.4. Tratamento dos dados

Uma vez manipulados os dados e obtidos os resultados, o passo seguinte é a análise e interpretação destes (MARCONI, LAKATOS, 2010). As autoras definem a análise como uma tentativa de evidenciar as relações existentes entre o fenômeno estudado e outros fatores, já a interpretação consiste numa atividade intelectual que procura dar um significado mais amplo às respostas, vinculando-as a outros acontecimentos.

Nesse contexto, os resultados almejados na pesquisa em tela foram obtidos através do tratamento analítico dos documentos analisados. Tendo em vista que a referida pesquisa se trata de um trabalho documental, de acordo com as ideias de Costa e Costa (2011) este método é o mais adequado para análise de conteúdo.

Para análise da conformidade dos instrumentos de planejamento orçamentário, a princípio foi estabelecida uma relação entre o PPA e o PD, com a finalidade de elencar quais áreas a serem exploradas do ano de 2014 a 2017 e destas, quais estão em consonância com PD. Portanto, foram comparadas as áreas atendidas pela prefeitura de Cajazeiras – PB, que constam no Plano Plurianual, com as áreas que são prioridades de atendimento por parte do Plano Diretor do referido município, destacando o percentual de atendimento do respectivo plano. Para se chegar ao percentual encontrado considerou-se para o cálculo da regra de três simples:

- As áreas de abrangência do Plano Diretor;
- Os órgãos, funções e subfunções que constam nos Anexos I, IV, VIII, X e XII do PPA referente ao período de 2014 a 2017.

4. ANÁLISE DOS DADOS

4.1. Plano Diretor x Plano Plurianual: Áreas de atendimento

O PD do município de Cajazeiras organiza a atuação governamental e nele constam 15 áreas ou políticas de atendimento, a saber: Planejamento Municipal, Tributária e do Uso do Solo, Orçamentária e do Investimento Público, Urbana e Rural, Habitacional, Promoção e Assistência Social, Saúde, Educação, Cultura, Turismo Esporte e Lazer, Ambiental, Transportes Públicos, Sistema Viário e do Trânsito, Global e de Desenvolvimento dos Bairros e Desenvolvimento Econômico. Em contrapartida, o PPA apresenta em sua composição vários Órgãos ou Unidades orçamentárias, que no Legislativo é compreendido pela Câmara Municipal e no Executivo por 21 órgãos e/ou funções: Secretarias de Governo e Articulação Política, Secretaria Municipal de Administração, Fazenda Pública, Planejamento, Controle Interno, Infraestrutura, Políticas Públicas, Educação, Saúde, Juventude, Esporte e Turismo, Desenvolvimento Rural e do Meio Ambiente, Cidadania e Promoção Social, Superintendência Cajazeirense de Trânsito, Procuradoria Geral do Município, Instituto de Previdência e Assistência Municipal de Cajazeiras, Fundos Municipais de Saúde e Assistência Social, Segurança Pública, Urbanismo, Cultura e Saneamento.

No que tange ao Legislativo, as ações Legislativas e de Previdência Básica (conforme anexo II-b) responsabilidade da Câmara Municipal, não estão previstas nas políticas de atendimento do PD.

Abaixo estão elencadas as áreas ou políticas prioritárias no PD e sua respectiva associação com os órgãos (QUADRO 2), funções ou unidades orçamentárias de acordo com o PPA no que se refere ao Executivo.

PD	PPA
Planejamento Municipal	<ul style="list-style-type: none"> Secretaria Municipal de Planejamento
Tributária e do Uso do Solo	<ul style="list-style-type: none"> Secretaria Municipal de Planejamento
Orçamentária e do Investimento Público	<ul style="list-style-type: none"> Secretaria Municipal de Fazenda Pública Secretaria Municipal de Planejamento
Urbana e Rural	<ul style="list-style-type: none"> Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbanismo Saneamento
Habitacional	<ul style="list-style-type: none"> Habitação
Promoção e Assistência Social	<ul style="list-style-type: none"> Secretaria Municipal de Cidadania e Promoção Social e Fundo Municipal de Assistência Social
Saúde	<ul style="list-style-type: none"> Secretaria e Fundo Municipal de Saúde
Educação	<ul style="list-style-type: none"> Secretaria Municipal de Educação
Cultura	<ul style="list-style-type: none"> Cultura
Turismo Esporte e Lazer	<ul style="list-style-type: none"> Secretaria de Juventude, Esporte e Turismo
Ambiental	<ul style="list-style-type: none"> Secretaria Municipal do Desenvolvimento Rural e Meio Ambiente
Transportes Públicos	<ul style="list-style-type: none"> Transporte
Sistema Viário e do Trânsito	<ul style="list-style-type: none"> Superintendência Cajazeirense de Trânsito
Global e de Desenvolvimento dos Bairros	<ul style="list-style-type: none"> Secretaria Municipal de Planejamento
Desenvolvimento Econômico	<ul style="list-style-type: none"> Secretaria Municipal do Desenvolvimento Rural e Meio Ambiente

Quadro 2: Políticas e ações contidas no Plano Diretor e Órgãos/Unidades Orçamentárias do Plano Plurianual.

Fonte: PD/2006 e PPA 2014-2017 (adaptado pelo autor – 2017)

4.1.1. Secretaria Municipal de Planejamento

O programa referente à Secretaria Municipal de Planejamento do Plano PPA “Programa de Qualidade, Controle e Coordenação do Plano de Governo Municipal” busca implementar o planejamento e o controle nas ações administrativas contidas no Plano de Governo e produzidas através do Orçamento Socialista, ou seja, por meio de realização de audiências públicas para elaboração dos instrumentos de planejamento. Uma abordagem vasta já que o planejamento integra vários órgãos da Administração Pública norteando o gestor na execução do orçamento.

Por ser um órgão amplo, associa-se as seguintes Políticas constantes no Plano Diretor:

- Política de Planejamento Municipal - delinea a instituição do processo permanente de planejamento; a participação comunitária através dos Conselhos Municipais instituídos pela Lei Orgânica, Plano Diretor e Leis Complementares estabelecidas e a descentralização dos serviços públicos;

- Política Tributária e do Uso do Solo – para um melhor desenvolvimento desta política o Parágrafo Único - III do Art. 12 institui a criação de um setor de georeferenciamento ligado à Secretaria de Planejamento;
- Política Orçamentária e do Investimento Público – composta do Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual deve, obrigatoriamente, considerar as proposições do PD tendo como responsável a Secretaria de Planejamento;
- Política Global de Desenvolvimento dos Bairros – contempla todos os bairros do município e a Secretaria Municipal de Planejamento é a responsável em compatibilizar as diretrizes e os programas constituindo as ações de desenvolvimento do município.

Portanto, a Secretaria Municipal de Planejamento relaciona-se com as quatro políticas mencionadas acima em virtude de estarem de acordo com o Plano Diretor municipal.

4.1.2. Fazenda Pública

O órgão Fazenda Pública inserido no PPA busca manter as atividades da Secretaria Municipal da Fazenda Pública através de ações de arrecadação, fiscalização, pagamento, contabilização e controle dos recursos públicos municipais, além da execução do orçamento e gerenciamento da dívida pública através do “Programa de Apoio Administrativo da Secretaria Municipal da Fazenda Pública”. Além disso, viabiliza outras ações visando garantir que os compromissos assumidos possam ser cumpridos integralmente. O referido órgão condiz com o Plano Diretor em sua Política Orçamentária e do Investimento Público, pois assim como a Secretaria de Planejamento também é responsável pelas proposições contidas neste plano.

4.1.3. Infraestrutura, Urbanismo e Saneamento

A fim de garantir melhorias urbanísticas o PPA abrange três unidades orçamentárias que possuem associação com a Política Urbana e Rural citada no Plano Diretor onde este aborda os sistemas de abastecimento de água, tratamento de esgotos, drenagens de águas pluviais, iluminação pública, pavimentação de ruas

e coleta de lixo como diretrizes que beneficiam a coletividade de maneira equânime, assegurando a adequação do uso da infraestrutura urbana e rural à demanda da população. No tocante a Infraestrutura o PPA objetiva melhorar e ampliar a oferta de serviços prestados a população com construção, ampliação e reforma de prédios públicos. No contexto urbanístico oferece serviços de pavimentação, limpeza e iluminação pública, parques, jardins entre outros através de ações de melhoria na infraestrutura de vias públicas tanto da zona rural quanto urbana. Por meio do “Programa Saneamento Básico” aumenta o índice de cobertura de saneamento no município, elevando a qualidade de vida da população através de um conjunto de ações integradas, contemplando novas redes de esgoto e água.

4.1.4. Habitação

A referida unidade orçamentária mencionada no PPA apresenta o Programa “Minha Casa Chegou” com o objetivo de assegurar recursos financeiros necessários à implantação de política de habitação e desenvolvimento urbano para atender as famílias carentes do município. O Plano Diretor numera como alguns dos objetivos básicos dessa Política: a garantia do acesso à propriedade e moradia a todos priorizando a população de baixa renda; a implantação de Conjuntos Habitacionais com áreas destinadas ao convívio social para a população; o impedimento de aglomerados populacionais em áreas de preservação ambiental, insalubres e perigosas ou destinadas à expansão econômica, industrial e afins; e a elaboração de uma política municipal de habitação. Para o cumprimento dos objetivos o Plano Diretor lista diretrizes sobre: a criação de políticas como a de moradia na cidade e a definição do saneamento básico; a concretização da reurbanização de áreas ocupadas por favelas e a regularização fundiária das áreas de ocupação irregular; implantação de lotes urbanizados, construção de Conjuntos Habitacionais e distribuição de cesta básica de materiais de construção para população comprovadamente carente de acordo com critérios estabelecidos neste Plano; implantação de processos construtivos (mutirões); criação de formas de financiamento e formação de estoques de áreas para fins habitacionais cumprindo a legislação urbanística. Assim, a Unidade Orçamentária Habitação, mesmo que apresentando um número pequeno de ações para atender ao programa proposto

para o período em estudo, condiz com alguns objetivos e diretrizes do PD no que se refere à Política Habitacional.

4.1.5. Secretaria Municipal de Educação

Os programas expostos no PPA “Educação Básica de Qualidade para Todos”, “Educação Infantil – A Base do Saber”, “Desenvolvimento do Ensino Especial”, “Educação de Jovens e Adultos” e “Desenvolvimento do Ensino Médio” abrangem as diretrizes do PD quando assegura condições igualitárias de acesso, permanência e êxito escolar do aluno no ensino fundamental; amplia a oferta de vagas e melhora a qualidade do ensino infantil garantindo o acesso de todas as crianças a uma educação de qualidade; amplia também a oferta de vagas e evolui a qualidade do ensino especial garantindo a redução das desigualdades por meio da educação inclusiva; implementa a educação de jovens e adultos dispondo de oportunidades iguais a todos que em sua idade escolar não tiveram acesso ao ensino fundamental; e melhora a qualidade e a eficiência do ensino médio, expandindo sua cobertura e garantindo a maior equidade social. Dessa maneira, o PPA desenvolvido para o período (2014-2017) destacou-se por apresentar um grande número de projetos com respectivas ações que priorizaram a Educação no município de Cajazeiras. Sendo assim, esta Unidade Orçamentária condiz amplamente com a Política de Educação do Plano Diretor uma vez que o referido plano detém como objetivos básicos a garantia da igualdade de condições para o acesso e permanência na escola bem como o padrão de qualidade do ensino; a valorização dos profissionais de ensino; a adoção do pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas e a promoção e garantia do ensino público gratuito nas instituições oficiais buscando sempre uma educação de qualidade e igualitária para toda população cajazeirense.

4.1.6. Secretaria Municipal de Saúde

No que diz respeito a Secretaria Municipal de Saúde e Fundo Municipal de Saúde o PPA apresenta programas direcionados: a condução de um modelo de atenção à saúde por meio de estratégias destinadas as famílias através dos serviços municipais; promover entre a comunidade e o serviço de saúde local (agentes comunitários de saúde) um contato mais direto, esclarecendo à população sobre os

cuidados com a saúde e orientando a mesma a buscar as unidades e postos de saúde para a prevenção de doenças; garantir serviços básicos e especializados no âmbito da odontologia; fortalecer as atividades de vigilância em saúde no que concerne a vigilância epidemiológica e ambiental bem como a vigilância sanitária; distribuir medicamentos por meio do programa de farmácia básica auxiliando no tratamento das doenças mais comuns e ampliar o acesso da população aos medicamentos considerados indispensáveis a um custo mais baixo por meio da farmácia popular; articular a melhoria sanitária nas residências da população considerada de baixa renda e ampliar o acesso de toda população aos serviços básicos de saúde. A gestão municipal desenvolveu ações abrangentes na área de saúde onde estas encontram-se relacionadas com o Plano Diretor o qual elenca políticas de saúde com ações preventivas e educativas a fim de se ter uma saúde de qualidade que atenda aos anseios da população.

4.1.7. Secretaria Municipal de Cidadania e Promoção Social

Com relação a Secretaria Municipal de Cidadania e Promoção Social o PPA dispõe de uma série de programas e ações. Auxiliam no fortalecimento de vínculos para crianças de 0 a 6 anos, jovens de 15 a 17 anos bem como para idosos, buscando assegurar o convívio familiar prevenindo situações de risco social; além disso, desenvolve atividades articuladas de modo que incentive a geração de emprego e renda para usuários em situação de vulnerabilidade e risco social, através de cursos de capacitação e formação profissional para inserção destes no mercado de trabalho; apresenta ainda atividades de atendimento especializado a famílias com pessoas com deficiência e idosos em algum grau de dependência potencializando a inclusão social dos mesmos com vistas à melhoria na qualidade de vida; disponibiliza ações sociais de respeito ao cidadão promovendo a reintegração das pessoas menos favorecidas nas áreas de desenvolvimento social municipal; prioriza políticas públicas de assistência social e atende o que determina o Estatuto da Criança e do Adolescente e o Estatuto do Idoso; implanta programas de segurança alimentar favorecendo o pequeno produtor familiar e oferece capacitação para aprimorar as condições de comercialização de seus produtos diretamente para o consumidor. Nessa concepção, o PPA para o quadriênio em

estudo foi desenvolvido com base no Plano Diretor onde há várias condutas que primam pela assistência social para as famílias cajazeirenses.

4.1.8. Cultura

No que tange a Cultura o PPA traz ações como construção de casas de cultura e manutenção da banda de música municipal com o programa “Cultura para Todos”. O PD no âmbito cultural aborda como desígnios: a divulgação da história, as tradições e obras artísticas locais; a proteção aos locais e objetos de interesse histórico, artístico e turístico; a parceria por meio de convênios de intercâmbio e cooperação técnica e/ou financeira com entidades públicas e privadas para criação e manutenção de Bibliotecas Públicas e estimula o desenvolvimento e a apresentação de atividades artísticas-culturais por meio de incentivos fiscais sobre tributos, regularmente cobrados de acordo com legislação específica. Para alcançar essas metas dispõe de projetos onde divulga todas as formas de expressão cultural no município (cênicas, plásticas, musicais etc); cria escolas ou cursos de músicas de formação artística; implanta o Sistema Municipal de Bibliotecas e incentiva a iniciativa privada na promoção de programas e projetos culturais. Depreende-se que o PPA está em conformidade com o Plano Diretor no quesito Política de Cultura, pois o gestor buscou subsídios para dinamizar a cultura do município.

4.1.9. Juventude, Esporte e Turismo

O PPA no que concerne a Secretaria de Juventude, Esporte e Turismo apresenta o programa “Esporte é Saúde”, criado para garantir o acesso à prática desportiva como ferramenta educacional, visa o desenvolvimento integral de crianças, adolescentes e jovens como meio de formação da cidadania e melhoria da qualidade de vida através das ações de implantação de infraestrutura esportiva e apoio ao desporto amador e profissional. Outro programa, “Turismo de Eventos” promove o desenvolvimento do turismo sustentável local atuando junto a sociedade divulgando as belezas e eventos, de forma a gerar emprego e renda através das ações de implantação de infraestrutura turística e promoção de eventos sociais e culturais. Vale salientar que o Carnaval dentre as festas comemorativas tradicionais é a que tem atraído o maior público para cidade de Cajazeiras fortalecendo a política

de turismo e aquecendo a economia local. Diante do exposto, o órgão Juventude, Esporte e Turismo do PPA possui relação direta com a Política de Turismo, Esporte e Lazer presente no Plano Diretor, uma vez que a mesma objetiva a promoção de eventos populares e que incentivem também a prática de esportes; sugere a instituição de um calendário turístico com as principais comemorações do município inserindo-o na rota do turismo estadual e nacional; e a busca de recursos e incentivos financeiros além de firmar convênios visando a melhoria do turismo e a manutenção das equipes de competição e recreação. Para o cumprimento desses objetivos a política tratada neste item contempla algumas diretrizes dentre elas: a criação de programas de fomento ao turismo e a potencialização do uso de espaços turísticos existente; o desenvolvimento de programas para prática de esportes que contemplem todas as idades e também os portadores de necessidades especiais, e a implantação de ambientes com equipamentos esportivos como praças destinadas a práticas competitivas e recreativas.

4.1.10. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Rural e Meio Ambiente

Para promover a conscientização da preservação e recuperação do meio ambiente dentro do contexto de desenvolvimento sustentável, o PPA traz o “Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Recursos Ambientais” onde o mesmo aborda ações sobre a reciclagem do lixo e educação ambiental. O referido programa além de proporcionar melhores condições de trabalho aos catadores de lixo visa a confecção de cartilhas destinadas à população para que a mesma se conscientize da importância de separar o lixo. Outra ação é a realização de eventos e campanhas de preservação ambiental promovendo palestras para toda população. Nesse contexto, a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Rural e Meio Ambiente está diretamente ligada ao PD para estabelecer suas ações, pois a Política Ambiental deste plano atribui como objetivos básicos desta Política: a preservação, melhoria e recuperação do meio ambiente; a obrigação de recuperar e indenizar o meio ambiente aquele indivíduo que venha a poluir ou agredir o mesmo; a implantação de coleta seletiva; o desenvolvimento de atividades educativas e a compatibilização da Política Ambiental com políticas setoriais, principalmente a de Uso e Ocupação do solo Urbano.

Além de possuir relação com a Política Ambiental, a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Rural e Meio Ambiente também está associada a Política de Desenvolvimento Econômico do PD, pois garante ações de recuperação de estradas vicinais que assegurem a trafegabilidade em todos os limites do município, bem como o desenvolvimento de políticas para melhorar a vida do homem do campo, através de construção e/ou recuperação de estradas vicinais, passagens molhadas, apoio aos criadores e produtores, aquisição de máquinas e implementos, dentre outras. Para o quadriênio (2014-2017) o PPA promove apoio aos criadores rurais e ao pequeno agricultor e contribuição ao Fundo Seguro Safra condizendo com alguns pontos do PD onde aborda diretrizes de incentivo à convivência com o semiárido, respeitando o plano de desenvolvimento agropecuário; da mesma maneira incentiva o agricultor familiar para implantação de fruticultura nativa da região e inseri o agente de desenvolvimento rural para atender e favorecer o crescimento agropecuário, principalmente o agricultor familiar. Ainda, visa a compatibilização do desenvolvimento econômico com a preservação do meio ambiente por meio de criação de políticas de aproveitamento de resíduos orgânicos do município para transformação em adubos, enfatizando a importância da reciclagem também para pequenos produtores.

4.1.11. Transporte

De acordo com o estudo realizado a unidade orçamentária Transporte está elencada no PPA, porém não apresentou ações específicas para o quadriênio (2014-2017). Tal análise justifica-se com a Seção XIII, Artigo 31 Inciso V do Plano Diretor onde apresenta como um dos objetivos básicos a compatibilização desta Política com a do Sistema Viário e do Trânsito constante na Seção XIV. Sendo assim, as ações desenvolvidas para este órgão, visando atender demandas da população nessa conjuntura, estão discriminadas na unidade orçamentária da Superintendência Cajazeirense de Trânsito (SCTRANS) analisada a seguir. No entanto, o órgão Transporte possui relação com o Plano Diretor.

4.1.12. Superintendência Cajazeirense de Trânsito (SCTTRANS)

A Administração Pública planejou para atender ao órgão SCTTRANS o programa “Trânsito Consciente” objetivando planejar, organizar, coordenar, executar, fiscalizar e controlar o trânsito, o transporte coletivo, de táxi, moto-táxi e o sistema viário do município. Para a execução do programa as ações desenvolvidas foram: aquisição de veículos para SCTTRANS; construção, ampliação e reformas de rotatórias e guaritas; aquisição de semáforos e grupo focal com contador auxiliar de tempo A-LED; sinalização indicativa e informativa; e campanhas de educação de trânsito. O Plano Diretor na Política do Sistema Viário e do Trânsito lista objetivos básicos como: assegurar a adequada continuidade das vias; melhorias nas condições de circulação garantindo segurança ao pedestre bem como condições adequadas às pessoas portadoras de necessidades especiais. A fim de atender a tais objetivos dispõe de projetos para priorizar o transporte coletivo; promover estudos de sentido de tráfego como também para identificar pontos críticos de trânsito e buscar saná-los; garantir acesso livre a vias e calçadas coibindo que as mesmas sejam obstruídas com depósitos de materiais, pontos de venda, entre outros; instalar lombadas eletrônicas além de implantar comunicação visual e sinalização gráfica; e elaborar campanhas educativas de trânsito. Neste caso, o PPA está em conformidade com o Plano Diretor uma vez que buscou ações para auxiliar nos trabalhos da SCTTRANS e conseqüentemente, melhorar o sistema viário do município promovendo maior segurança aos motoristas e pedestres.

O Plano Plurianual além de apresentar as áreas que estão de acordo com o Plano Diretor, também expõe outras que não estão em conformidade com o referido instrumento de planejamento comparado. Com isso, abrange órgãos e/ou funções que para a gestão de 2014 – 2017 são do mesmo modo, prioritárias para a população. Consoante o quadro abaixo:

Não houve associação direta com Políticas ou Ações do PD	• Procuradoria Geral do Município
	• Instituto de Previdência e Assistência Municipal
	• Secretaria de Governo e Articulação Política
	• Secretaria Municipal de Administração
	• Secretaria Municipal de Controle Interno
	• Segurança Pública.
	• Secretaria Municipal de Políticas Públicas.

Quadro 3 - Órgãos e/ou Funções do PPA que não estão de acordo com PD.

Fonte: PD/2006 e PPA 2014-2017 (adaptado pelo autor – 2017)

De acordo com os dados (QUADRO 3), no que diz respeito à Procuradoria Geral do Município, Instituto de Previdência e Assistência Municipal, Secretaria de Governo e Articulação Política, Secretaria Municipal de Administração, Secretaria Municipal de Controle Interno, Segurança Pública e Secretaria Municipal de Políticas Públicas constam programas e ações no PPA porém, não há um órgão ou unidade específico para estas demandas no Plano Diretor. Tal fator pode estar associado à desatualização deste instrumento de planejamento, pois segundo a Lei 10.257/01 em seu artigo 40 § 3º a lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.

Destarte, contrastando com o que determina a legislação, o Plano Diretor do município de Cajazeiras, criado em 2006, ainda não passou por nenhuma alteração. A relação de atendimento encontrada do PPA com o PD foi de 93,33%, portanto, esse percentual indica que o PPA apresenta uma conformidade parcial, porém significativa com relação ao PD do município de Cajazeiras - PB

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo comparativo entre o Plano Plurianual e o Plano Diretor do município de Cajazeiras - PB enfatiza a importância de instrumentos de planejamento para todos os municípios brasileiros. Para um melhor desenvolvimento das cidades o PPA juntamente com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual, devem ser elaboradas de maneira harmônica bem como, de forma hierarquizada tomando por base o Plano Diretor do município. O referido plano deve ser atualizado mesmo o PPA atendendo com um percentual significativo de 93,33%, pois conforme as análises, o PPA abrange outras áreas tidas como necessárias para o desenvolvimento do município e bem estar da população.

Uma pesquisa dessa natureza orienta outras gestões municipais com o intuito de estabelecer a relação entre essas ferramentas. Além disso, pode levar a uma reflexão sobre a possibilidade de elaboração de um Plano Diretor para cidades de pequeno porte (até 20 mil habitantes), tendo em vista que nestas, também há necessidade de um desenvolvimento previamente planejado, equilibrado e sob acompanhamento da Controladoria Municipal desde o planejamento até a execução do orçamento, a fim de se ter no futuro uma cidade com menos problemas econômicos, sociais e políticos.

Diante disso, sugere-se para estudos subsequentes no mesmo município comparando o PPA de outras gestões com PD já atualizado, além disso, verificar os percentuais de atendimento não só dos órgãos e/ou funções como também, o conteúdo dessas áreas que constam no PPA com as políticas priorizadas pelo Plano Diretor Municipal.

Sugere-se ainda, expandir essas análises para diferentes municípios com características econômica e populacional semelhantes ao município estudado. Propõe-se também, a realização de um estudo comparativo, tanto no município de Cajazeiras – PB como em outros municípios brasileiros, das cartas propostas dos candidatos ao cargo de gestor público municipal com o Plano Diretor do referido município, pois uma vez eleito, o gestor municipal levará suas propostas para o Plano Plurianual de seu governo.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, J. E.; NASCIMENTO, L. S. **Governança Corporativa Aplicada à Gestão Pública: uma análise das práticas de governança no processo de gestão da Universidade Federal de Uberlândia.** I Congresso UFU de Contabilidade. Uberlândia, MG. 2015.

ANDRADE, N. A. **Contabilidade Pública na Gestão Municipal: métodos com base das Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor público (NBCASP) e nos padrões internacionais de contabilidade.** 5. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

ÁVILA, C. A. **Orçamento Público.** Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia - Paraná - Educação a Distância. Curitiba: IFPR/e-Tec Brasil. 126p. 2012.

BRASIL, **Resolução nº 40, de 2001.** Dispõe sobre os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em atendimento ao disposto no art. 52, VI e IX, da Constituição Federal. Disponível em <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=221525>> Acesso em 28/12/2016.

BRASIL, **Decreto-Lei nº 200, de 25 de Fevereiro de 1967.** Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm> Acesso em 23/12/2016.

BRASIL, **Decreto-Lei nº 900, De 29 de Setembro de 1969.** Altera disposições do Decreto-lei número 200, de 25 de fevereiro de 1967, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm> Acesso em 23/12/2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acessado em: 21/12/2016.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 900, De 29 de Setembro de 1969.** Altera disposições do Decreto-lei número 200, de 25 de fevereiro de 1967, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0900.htm>. Acesso em 21/12/2016.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de Julho de 2001.** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acessado em: 05/01/2016.

BRASIL. **Lei nº 101, de 04 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm>. Acessado em: 07/01/2017.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.** Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm>. Acesso em: 12/01/2017.

BUGARIM, M. C. C.; CARNEIRO, J. D.; BOARIN, J. J.; FAUSTINO, J. O.; BUZZIN, C. R.; OLIVEIRA, D. P.; SILVA, D. B.; MELO, E. R.; PINHEIRO, F. A. ALMEIDA JÚNIOR, J. D. **Gestão Pública Responsável: Uma Abordagem Do Sistema CFC/CRCS**. Brasília Conselho Federal De Contabilidade – CFC. 108p. Brasília – 2011.

CARVALHO, D. **Orçamento e contabilidade pública**. 6.ed. - Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

CHAVES, R. S. **Auditoria e Controladoria no Setor Público: Fortalecimento dos Controles Internos com Jurisprudência no TCU**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2011.

CORBARI, E. C.; WECK, J. C. S.; CABRAL, P. W.; PEREIRA, T. C. G.; MACEDO, J. J. Controladoria Governamental: Uma Investigação de suas Funções no Poder Executivo Estadual. **Caderno Gestão Pública**. V. 2, n.2, p. 120-136, 2013.

CORIOLOANO, G. P.; RODRIGUES, W.; OLIVEIRA, A. F. Estatuto da Cidade e seus instrumentos de combate às desigualdades socioterritoriais: o Plano Diretor Participativo de Palmas (TO). **URBE**. Paraná: Revista Brasileira de Gestão Urbana, v. 5, n. 2, p. 131-145, Jul/Dez/2013.

COSTA, M. A. F., COSTA, M. F. B. **Projeto de Pesquisa: Entenda e Faça**. 3ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**, 5 ed. – São Paulo: Atlas, 2010.

GOMES. A. L. O. **Contabilidade: Importância para gestão e para Governança Corporativa**. XXVII CONAC. São Paulo, SP. Março/2006.

KOHAMA, H. **Contabilidade Pública: Teoria e Prática**. 14 ed. São Paulo: Atlas, 2014.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. de A. **Fundamentos de metodologia científica: Técnicas de pesquisa**. 7 ed. – São Paulo: Atlas, 2010.

LINHARES, F.; PENNA, C.; BORGES, G. Os efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal no endividamento dos municípios do Piauí. **Rev. Adm. Pública**. Rio de Janeiro: Revista da Administração Pública, v. 47, n.6, p.1359-373, Nov/Dez/2013.

MELLO, S. A. R. A Influência Das Políticas Públicas Quanto A Aplicação Do Imposto Predial E Territorial Urbano Progressivo No Tempo Como Instrumento Do Estatuto Da Cidade. **Semestre Económico**. Medellín, Colombia, V. 13, N. 27, P. 63- 80, Jul/Dez/2010.

REZENDE, D. A.; ULTRAMARI, Clovis. Plano diretor e planejamento estratégico municipal: introdução teórico-conceitual. **RAP**. Rio de Janeiro: Revista da Administração Pública, v. 41, n. 2, p.255-71, Mar/Abr/ 2007.

ROCHA, D. G.; MARCELINO, G. F.; SANTANA, C. M. Orçamento público no Brasil: a utilização do crédito extraordinário como mecanismo de adequação da execução orçamentária brasileira. **R. Adm.** São Paulo: Revista de Administração, v.48, n.4, p.813-827, Out/Nov/Dez/2013.

SANTIN, J. R.; MARANGON, E. G. O Estatuto da Cidade e os instrumentos de política urbana para proteção do patrimônio histórico: outorga onerosa e transferência do direito de construir. **História**, São Paulo, v. 27, n. 2, p. 89-109, 2008.

SANTOLIN, R.; JAYME JR., F. G.; REIS, J. C. Lei de Responsabilidade Fiscal e Implicações na Despesa de Pessoal e de Investimento nos Municípios Mineiros: Um Estudo com Dados em Painel Dinâmico. **Est. econ.** São Paulo: Estudos Econômicos, v. 39, n. 4, p. 895-923, Out/Dez/2009.

SANTOS, R. C. L. F. **Plano plurianual e orçamento público**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES : UAB, 154p. 2010.

SILVA, E. L. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação**, 4 ed. Florianópolis. UFSC, 2005.

SILVA, L. M. **Contabilidade Governamental: Um Enfoque Administrativo da nova Contabilidade Pública**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

SLOMSKI, V. **Controladoria e Governança da Gestão Pública**. 1. Ed. São Paulo: Atlas, 2014.

ANEXOS

ANEXO I

O trabalho foi normatizado de acordo com as orientações da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS
UNIDADE ACADÊMICA DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS**



LANUCY FRANCILINO FERNANDES MENDES

**INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO: UM ESTUDO NO
MUNICÍPIO DE CAJAZEIRAS – PB**

**SOUSA- PB
2017**