

INDICADORES NA GESTÃO PÚBLICA: UMA ANÁLISE DO PLANO PLURIANUAL DE UBATUBA- SP

Raquel da Conceição, Edson Trajano Vieira.

Universidade de Taubaté/Departamento de Gestão e Negócios, Rua Expedicionário Ernesto Pereira, 225, Centro - 12020-330 - Taubaté/SP, Brasil, raquel.conceicao@unitau.br, trajano@unitau.br.

Resumo

O ciclo orçamentário se configura como a etapa mais importante do planejamento no setor público, pois este é se configura como uma ferramenta de criação de políticas públicas através do orçamento. É também através dele que ações são criadas para atender as demandas da sociedade. A partir da Lei de Responsabilidade Fiscal o planejamento público ganha importantes ferramentas como o Plano Plurianual, LDO e LOA, que exigem da gestão pública melhor acompanhamento dos recursos públicos, nesse sentido o uso de indicadores torna-se essencial, de modo a acompanhar, computar e melhorar os resultados orçamentários e físicos. O presente artigo busca realizar uma análise sobre a presença ou não de indicadores no Plano Plurianual da cidade de Ubatuba- SP, no período de 2022 a 2025, a partir de uma pesquisa qualitativa, descritiva e exploratório, através da análise documental dessa Lei Municipal. Os resultados demonstraram que a referida Lei atende as exigências da Constituição Federal e adere a participação popular, no entanto, quanto ao uso de indicadores ainda carece de indicadores definidos e possui pouca participação popular.

Palavras-chave: Ciclo Orçamentário. Plano Plurianual. Indicadores.

Área do Conhecimento: (Ciências Sociais Aplicadas; Ciências Contábeis).

Introdução

As peças orçamentárias possuem um papel fundamental na formulação e implementação das políticas públicas, pois os instrumentos de planejamento e orçamento garantem que ações da administração pública atendam as necessidades da sociedade. Nesse sentido, os indicadores quando utilizados nas peças orçamentárias, podem auxiliar na busca por monitoramento e melhores resultados, uma vez que produzem dados essenciais de avaliação das políticas públicas.

A Lei de Responsabilidade Fiscal trouxe grandes mudanças para administração pública, passando a exigir maior eficiência e efetividade do poder público (Zucatto, L. C. *et al*; 2009). Exigindo dos gestores um melhor gerenciamento dos recursos públicos, com foco em resultados, como a obrigatoriedade dos índices básicos de saúde, educação e limites para gasto com pessoal. A partir desse novo cenário o uso de indicadores tornou-se essencial para o monitoramento dos serviços públicos, assumindo grande relevância para as funções de planejamento e gestão (Santos; Raupp, 2015). No entanto, observa-se que muitos municípios ainda enfrentam desafios para alcançar o cumprimento dos limites básicos (Valmorbida; Mendes; Biava, 2025).

Isso reflete a importância dos indicadores para atingir os parâmetros mínimos exigidos pela Lei. Os indicadores são instrumentos de mensuração que permitem avaliar o desempenho das organizações públicas em relação aos seus objetivos e resultados, servindo como suporte ao monitoramento, à avaliação e à gestão. (BRASIL, 2009). Portanto, o não cumprimento dos limites legais, configuram falhas no planejamento orçamentário.

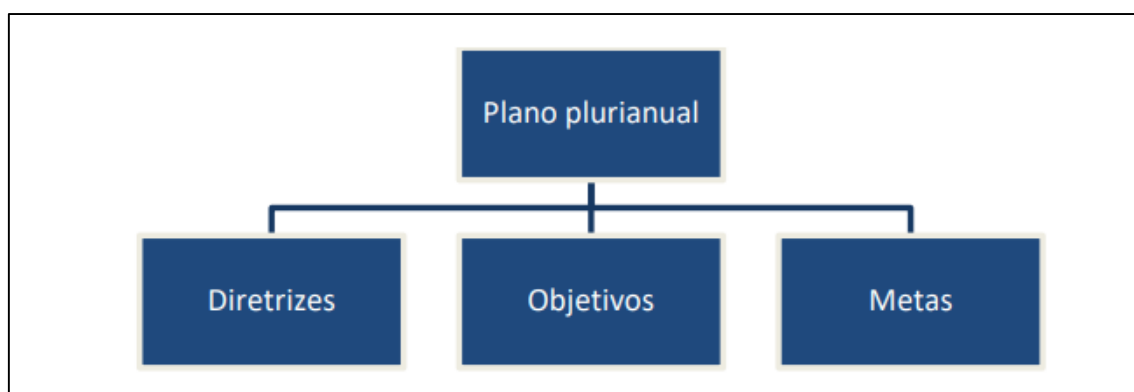
Diante desse cenário, o presente artigo tem como objetivo compreender se os indicadores estão incorporados ao Plano Plurianual de Ubatuba – SP no período de 2022 a 2025, e como eles contribuem para o planejamento, monitoramento e avaliação da gestão pública. O estudo será baseado em análise qualitativa, com abordagem descritiva e exploratória, de forma a analisar as fases do planejamento a partir do Plano Plurianual. O objetivo é identificar se existem indicadores presentes nesta etapa do ciclo orçamentário.

O Ciclo Orçamentário

O Plano Plurianual foi estabelecido a partir da Constituição de 1988 e tornou-se um dos principais instrumentos de planejamento dos municípios brasileiros, ele tem como objetivo estabelecer diretrizes, objetivos e metas para um prazo de quatro anos (Cavalcante, 2007). Sua introdução foi baseada em modernas técnicas de planejamento, que tinha como meta ações para o desenvolvimento do país (Cavalcante, 2007).

A elaboração do PPA é proposta para um período de quatro anos e passa a vigorar a partir do segundo ano do poder executivo eleito (São Paulo, 2025). Ele é composto por uma série de etapas que unidas servem de base para a elaboração da LDO e LOA (IBAM, 2001).

Figura 1- Composição do Plano Plurianual



Fonte: AUDESP, 2025

Na Figura 1 é possível identificar as etapas de cada fase da formulação do Plano Plurianual. Cada fase possui um papel importante na formulação das políticas públicas:

Diretrizes: descrevem as orientações e normas para que se alcancem os resultados dos objetivos retratados no PPA durante os 4 anos de sua duração (AUDESP, 2025).

Objetivos: devem descrever de forma clara e direta os resultados que se pretendem alcançar com as ações das políticas implantadas (AUDESP, 2025).

Metas: tem como objetivo a mensuração dos resultados e servem como parâmetro de acompanhamento de cada objetivo (AUDESP, 2025).

Assim como o PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO foi introduzida a partir da Constituição de 1988, esta é a responsável pela convergência entre o Plano Plurianual e Lei Orçamentária Anual (Couto; Neto; Resende, 2023).

A lei é proposta pelo executivo e encaminhada ao legislativo 8 (oito) meses e meio antes do término do exercício, esses prazos podem variar de acordo com os normas próprias dos municípios, mas devem estar a tempo de orientar a elaboração da LOA (Giacomoni, 2009).

Dentre suas funções está a criação de metas e prioridades da administração e as orientações sobre a criação do orçamento, além dos limites para gasto de pessoal e normas para o equilíbrio fiscal (Giacomoni, 2009).

A Lei Orçamentária Anual assim como as demais peças do planejamento também deriva da Constituição de 1988, como descrita ela deve ser realizada anualmente e encaminhada para apreciação do legislativo até quatro meses antes do término do exercício (Giacomoni, 2009).

Dado a sua relevância Brito, 2009, destaca “a lei orçamentária é a lei materialmente mais importante do ordenamento jurídico logo abaixo da Constituição”. Nela estão detalhados os direcionamentos dos recursos públicos anuais, divididos em três orçamentos:

Orçamento Fiscal: Abrange os Poderes da União, fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações e autarquias. Em outras palavras, é o orçamento geral, pois neste

estão incluídas as demais receitas e despesas que não se enquadrem nos demais orçamentos (Moutinho, 2023).

Orçamento da Seguridade Social: Refere-se às áreas como saúde, previdência social e assistência social (Moutinho, 2023)

Orçamento de investimento das empresas estatais: Refere-se às empresas públicas e sociedades de economia mista que não dependem do Tesouro (AUDESP, 2025).

Além das discriminações de receitas e despesas que deverão demonstrar a política econômica financeira e o programa de trabalho, obedecendo os princípios de unidade, universalidade e anualidade, a Lei do Orçamento deverá estar acompanhada de outros quadros demonstrativos, tabelas e especificações (AUDESP, 2025).

Para fins de exemplo será descrito um programa pertencente ao PPA 2022-2025 do município de Ubatuba, conforme Figura 2.

Em síntese estão descritas o Programa 0006- Tecnologia e Modernização que tem como responsável a Secretaria Municipal de Tecnologia da Informação, o objetivo é modernizar e tornar mais tecnológico o setor público, em seguida são descritos os valores previstos para os 4 (quatro) exercícios, porém não traz a métrica de avaliação que seria utilizado quantificar os resultados alcançados. É importante destacar que o PPA utilizado como exemplo foi apresentado no ano de 2021 para ser implantado a partir de 2022.

Figura 2- Programa Governamental Ubatuba

 PREFEITURA MUNICIPAL DA ESTÂNCIA BALNEÁRIA DE UBATUBA Litoral Norte do Estado de São Paulo	
Programas Governamentais	
0006 - TECNOLOGIA E MODERNIZAÇÃO	
Subunidade Responsável	
Secretaria Municipal de Tecnologia da Informação	
Objetivo: Modernizar a estrutura tecnológica e dos serviços digitais do Poder Público por meio da implantação de processos digitais; bem como ofertar uma gama maior de serviços e atendimentos à população.	
Previsão Orçamentária	
2022	5.300.000,00
2023	3.380.000,00
2024	3.925.000,00
2025	3.873.000,00
Total	16.478.000,00

Fonte: Prefeitura de Ubatuba, 2025

A Importância Dos Indicadores

De acordo com Chiavenato (2014), os indicadores são ferramentas essenciais no processo de avaliação, uma vez que possibilitam medir o desempenho das organizações frente às suas metas e objetivos. No ambiente institucional, eles assumem um papel relevante ao possibilitar a mensuração, o acompanhamento e a análise dos resultados obtidos pelas organizações. Através desses instrumentos, dados qualitativos e quantitativos são organizados e transformados em informações consistentes e úteis para a gestão.

Sua aplicação se estende a diferentes tipos de instituições, sejam elas públicas, privadas ou pertencentes ao terceiro setor. Os indicadores viabilizam tanto o monitoramento dos processos internos quanto a análise dos impactos gerados externamente pelas ações institucionais. Além disso, são fundamentais para apoiar a gestão, conferindo maior transparência, precisão e foco nos resultados. (Chianevato, 2014).

O uso de indicadores institucionais permite que as organizações reconheçam seus avanços, identifiquem desafios e detectem pontos que demandam maior atenção. Dessa maneira, promovem uma cultura organizacional voltada ao monitoramento constante e à avaliação de desempenho, contribuindo assim para o fortalecimento da governança, para a qualificação dos serviços prestados e para a tomada de decisões (ENAP, 2001).

Na gestão pública, os indicadores contribuem para identificar e medir fenômenos que decorrem da falta de ação ou omissão do Estado. A partir das informações coletadas pelos indicadores é possível avaliar a situação, estabelecer novas prioridades e redirecionar quando necessário as etapas de

A Ciência do NANO e seu impacto transformador no MACRO

trabalho, de modo a potencializar o uso de recursos públicos. Dentre os benefícios destacam-se o maior controle sobre as organizações e seus resultados, além de um melhor direcionamento de suas demandas (ENAP, 2001).

Metodologia

O presente trabalho traz uma abordagem qualitativa, com caráter descritivo e exploratório, a partir da análise documental do Plano Plurianual do município de Ubatuba, considerando o período de 2022 a 2025. O objetivo é analisar e levantar se existem indicadores presentes nos programas, ações e metas. Os dados foram coletados a partir do Portal de Transparência do Município de Ubatuba, Módulo Orçamentário- Legislação.

Resultados

O Plano Plurianual referencia 2022-2025 foi criado a partir da Lei Municipal número 4.464, de 28 de dezembro de 2021, sendo composta por nove artigos e seus anexos. O texto está baseado no Art. 165, §1º da Constituição Federal, que obriga União, Estados e Municípios a elaborarem o PPA. Também descreve que Lei abrange tanto a Administração Direta quanto Indireta, incluindo os Poderes Executivo e Legislativo.

Do conteúdo dos anexos, o objetivo da lei é organizar as políticas públicas municipais, definindo prioridades e garantindo continuidade das ações governamentais, mesmo com troca de gestão (Ubatuba, 2021). Descreve que a estrutura do PPA conforme Figura 3 que está dividida em 20 (vinte) programas governamentais, sendo 4(quatro) da administração indireta (ex.: Câmara, FUNDART, FUNDAC e Instituto de Previdência) e 16(dezesseis) da administração direta (ex.: saúde, educação, segurança, turismo, meio ambiente, esporte, urbanismo e infraestrutura):

Figura 3- Estrutura PPA Ubatuba

Código	Nome do Programa	Unidade Responsável
1	Gestão Legislativa	Câmara Municipal de Ubatuba
2	Cultura e Arte em Toda Parte	Fundação da Arte e Cultura de Ubatuba
3	FUNDAC Itinerante	Fundação da Criança e do Adolescente de Ubatuba
4	Previdência Municipal - RPPS	Instituto de Previdência Municipal de Ubatuba

Código	Nome do Programa	Unidade Responsável
5	Gestão Administrativa	Chefia de Gabinete; Controladoria; FUNSOC; Jurídico; Administração e Transportes
6	Tecnologia e Modernização	Secretaria Municipal de Tecnologia da Informação
7	Comunicação Bairro a Bairro	Secretaria Municipal de Comunicação - SMC
8	Segurança Bairro a Bairro	Secretaria Municipal de Segurança Pública e Defesa Social e subunidades
9	Gestão Financeira de Ativos	Secretaria Municipal de Fazenda
10	Construindo a Educação - Cuidando do Futuro	Secretaria Municipal de Educação
11	Bairro a Bairro	Infraestrutura e Serviços Públicos e Regionais; Obras Públicas e Iluminação Pública
12	Pensando em Todos	Secretaria Municipal de Habitação
13	Gestão Urbanística	Secretaria Municipal de Urbanismo
14	Montando as Bases do Futuro Ambiental do Município	Secretaria Municipal de Meio Ambiente
15	Desenv. Sustentável da Pesca, Maricultura e Agricultura	Secretaria Municipal de Pesca, Agricultura e Abastecimento
16	Inclusão e Participação Social	Secretaria Municipal de Assistência Social
17	Saúde Para Todos	Secretaria Municipal de Saúde
18	Programa Esportivo de Ubatuba	Secretaria Municipal de Esportes
19	Ubatuba - Seu Destino e Aqui	Secretaria Municipal de Turismo
20	Encargos Gerais do Município	Encargos Gerais do Município

Fonte: Ubatuba, 2021.

Ele possui 69(sessenta e nove) ações governamentais classificadas em:

Atividades: Manutenção dos serviços públicos.

Projetos: Obras, construções e serviços com prazo determinado.

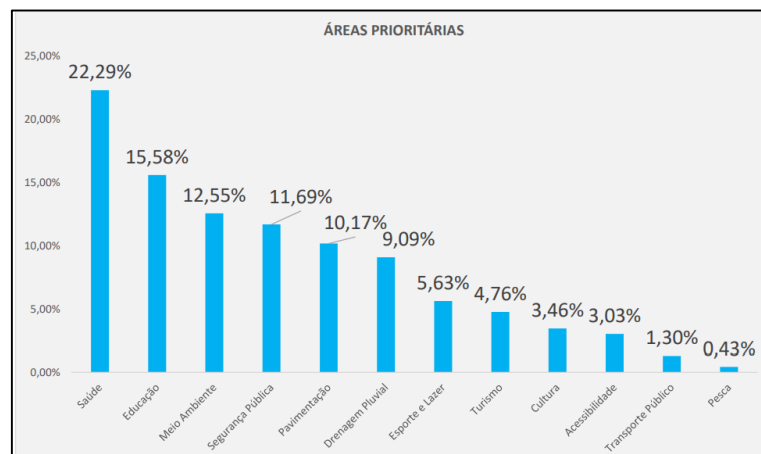
Operações Especiais: Precatórios, dívidas, aposentadorias e reservas.

A destaque para a participação popular por meio do Orçamento Participativo, dos resultados:

Houve consulta pública online, de maio a junho de 2021, com 150 respostas e 571 sugestões. As maiores demandas foram nas áreas de: Saúde (22,29%), Educação (15,58%), Meio Ambiente (12,55%), Segurança Pública (11,69%) e Pavimentação (10,17%).

A Ciência do NANO e seu impacto transformador no MACRO

Figura 4- Orçamento Participativo por área



Fonte: Ubatuba, 2021

Dentre os textos há também destaque para o período de impacto da pandemia do novo coronavírus e traz os aspectos econômicos presentes no ano de 2020.

Da Previsão Orçamentária Total R\$ 2.305.926.700,00 para o quadriênio, distribuídos da seguinte forma:

- 2022: R\$ 542.850.800,00
- 2023: R\$ 554.868.700,00
- 2024: R\$ 587.785.600,00
- 2025: R\$ 620.401.600,00

Sobre a flexibilização e revisões é permitido a alteração de metas, produtos e ações via Lei Orçamentária Anual (LOA) ou créditos adicionais. Além de exigir que todo investimento que ultrapasse um exercício financeiro esteja previamente previsto no PPA ou seja autorizado por lei específica.

Do conteúdo descrito pelos programas há foco no desenvolvimento sustentável, fortalecimento da infraestrutura, melhorias nos serviços de saúde e educação, além de incentivo ao turismo, à pesca, à agricultura e à inclusão social.

Considerações Finais

Esta pesquisa teve como objetivo analisar e identificar a presença de indicadores no Plano Plurianual do município de Ubatuba referencia 2022-2025, a partir da análise da Lei e de seus anexos.

Dos resultados observa-se que a referida Lei possui a estrutura técnica adequada cumprindo os requisitos exigidos pela Constituição Federal ao apresentar as diretrizes, objetivos e metas de médio prazo. Nas informações orçamentárias estão detalhadas as fontes de financiamento, demonstrando as projeções já considerando a inflação e possíveis impactos de crises.

Destaque para inclusão de uma consulta pública como o orçamento participativo que fortalece a transparência pública e reforça a participação popular. Observa-se que há direcionamento de maiores recursos para educação, saúde e infraestrutura, fato que responde algumas das demandas do orçamento participativo.

A criação de programas específicos como gestão ambiental e regularização fundiária demonstram um compromisso com o desenvolvimento sustentável, além de possuir alinhamentos com os ODS.

No entanto, observa-se algumas limitações, como baixa participação popular, no caso apenas 150 (cento e cinquenta) pessoas num município com mais de 90 mil habitantes no último censo (IBGE, 2022).

Das características dos programas e ações, observa-se que a lei carece de indicadores bem definidos. Embora o PPA determine que cada programa deve ter um ou mais indicadores de

desempenho, os anexos não trazem os indicadores explicitamente nomeados. Muitos programas apresentam descrições genéricas sem detalhar resultados esperados.

A maioria dos recursos é destinada a manutenção da máquina pública e despesas obrigatórias (previdência, folha, encargos), com poucos investimentos efetivos em transformação social. Não há na lei mecanismos claros de acompanhamento público dos resultados do PPA. O acesso às metas executadas depende de ferramentas que não estão estruturadas no próprio texto da lei.

A presente pesquisa demonstra a necessidade de estudos posteriores, por se tratar na fase inicial do ciclo orçamentário, um novo estudo sobre as Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual, fases posteriores que originaram deste PPA, podem contribuir para analisar se os resultados foram alcançados e se houve uso de indicadores nesses processos.

Referências

BRASIL. Secretaria de Gestão. **Guia de Gestão por Indicadores para Resultados**. Brasília, DF: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2009.

CAVALCANTE, P. P. **Planejamento governamental: fundamentos e práticas**. Brasília, DF: ENAP, 2007.

CHIAVENATO, I. **Gestão de pessoas: o novo papel dos recursos humanos nas organizações**. 4. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

CONTÍ, J. M.; MOUTINHO, D. V.; NASCIMENTO, L. M. **Orçamento público no Brasil**. Belo Horizonte; São Paulo: D'Plácido Editora, 2023. 296 p. ISBN 978-65-5589-901-6.

COUTO, A.; NETO, B.; RESENDE, C. **A convergência entre o Plano Plurianual e a Lei Orçamentária Anual: desafios e práticas**. Revista de Administração Pública, v. 57, n. 2, p. 345-367, 2023.

GIACOMONI, J. A. **Orçamento público e gestão municipal: fundamentos e práticas**. São Paulo: Atlas, 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL – IBAM. **Planejamento orçamentário: elaboração da LDO e LOA**. Rio de Janeiro: IBAM, 2001.

SÃO PAULO. Secretaria da Fazenda e Planejamento. **O que é o Plano Plurianual - PPA**. São Paulo: Governo do Estado de São Paulo, 2025. Disponível em: <https://portal.fazenda.sp.gov.br/servicos/planejamento/Paginas/ppa.aspx>. Acesso em: 25 maio 2025.

SANTOS, C. A.; RAUPP, F. M. **Utilização de indicadores na gestão pública: uma análise da produção científica**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 49, n. 4, p. 995–1018, jul./ago. 2015.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO – TCESP. **Manual de Planejamento Público**. São Paulo: TCESP, 2021. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Manual%20de%20Planejamento%20Pu%CC%81blico%20%28vf-200121%29.pdf>. Acesso em: 28 maio 2025.

UBATUBA. **Plano Plurianual 2022-2025**. Ubatuba: Câmara Municipal de Ubatuba, 2021. Disponível em: https://cmubatuba.legislacaocompilada.com.br/Arquivo/Documents/legislacao/L44642021_anexos.pdf?identificador=35003500360032003A004C00. Acesso em: 28 maio 2025.

ZUCATTO, L. C.; et al. **Proposição de indicadores de desempenho na gestão pública**. ConTexto, Porto Alegre, v. 9, n. 16, p. 65–80, jul./dez. 2009