

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS
CURSO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS**

**A INTEGRAÇÃO ENTRE OS ORÇAMENTOS
MUNICIPAIS E O PLANO PLURIANUAL: O CASO DE
DILERMANDO DE AGUIAR-RS**

TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

Ricardo da Rosa Nogueira

**Santa Maria, RS, Brasil
2014**

A INTEGRAÇÃO ENTRE OS ORÇAMENTOS MUNICIPAIS E OS PLANOS PLURIANUAIS:

O CASO DE DILERMANDO DE AGUIAR-RS

Ricardo da Rosa Nogueira

Trabalho de conclusão apresentado ao Curso de Ciências Contábeis da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS) como requisito para obtenção do grau de **Bacharel em Ciências Contábeis**.

ORIENTADOR: Prof. Dr. Fernando do Nascimento Lock

**Santa Maria, RS, Brasil
2014**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS
CURSO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS**

A Comissão Examinadora, abaixo assinada,
aprova o Trabalho de Conclusão.

**A INTEGRAÇÃO ENTRE OS ORÇAMENTOS MUNICIPAIS E OS
PLANOS PLURIANUAIS: O CASO DE DILERMANDO DE AGUIAR-RS**

elaborado por

Ricardo da Rosa Nogueira

como requisito parcial para obtenção do grau de
Bacharel em Ciências Contábeis

COMISSÃO EXAMINADORA:

Fernando do Nascimento Lock, Dr. (UFSM)
(Presidente/Orientador)

Rodrigo Debus Soares, Dr. (UFSM)

José Alexandre Magrini Pigatto, Dr. (UFSM)

Santa Maria, 02 de dezembro de 2014.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, não apenas pela conclusão dessa jornada, mas por todos os momentos em que me guiaste. Agradeço aos meus pais, por abdicar de suas vidas para encaminhar seus filhos, agradeço o exemplo dado de nunca desistir. Aos meus irmãos, por serem leais amigos. Aos meus filhos, por entenderem a minha ausência. A minha esposa, pelo amor e confiança.

Ao professor, amigo e orientador Fernando do Nascimento Lock, por ter aberto diversas portas, quando muitos a tinham fechado, agradeço e espero ter honrado a confiança.

Aos queridos professores e servidores da UFSM pela paciência e carinho que tiveram comigo durante a graduação.

Aos meus amigos da Base Aérea de Santa Maria e da Prefeitura de Dilermando de Aguiar – RS, especialmente ao “Xico” incansável apoiador dessa jornada.

Por fim, agradeço a todos que contribuíram de alguma forma para a realização desta empreitada.

RESUMO

Trabalho de Conclusão de Curso
Curso de Ciências Contábeis
Universidade Federal de Santa Maria

A INTEGRAÇÃO ENTRE OS ORÇAMENTOS MUNICIPAIS E OS PLANOS PLURIANUAIS: O CASO DE DILERMANDO DE AGUIAR-RS

AUTOR: Ricardo da Rosa Nogueira
ORIENTADOR: Fernando do Nascimento Lock
DATA E LOCAL DA DEFESA: Santa Maria, 02 de dezembro de 2014.

A aplicação de recursos públicos na educação é de fundamental importância ao desenvolvimento do país. Na maioria dos municípios gaúchos, a escassez de recursos próprios e a precária infraestrutura fazem com que a integração entre o planejamento e a execução das despesas públicas sejam determinantes no cumprimento dos planos de governo. O presente estudo de caso abordou o processo de integração entre o PPA e a LOA em relação a função de governo denominada educação, em Dilermando de Aguiar – RS, no período 2010-2013. Para entender o caso, foi necessária a descrição dos processos de planejamento e orçamentação como: elaboração, integração, execução e avaliação. Além disso, foi necessário identificar os processos informacionais e decisórios utilizados. Assim, para atender os objetivos, foram realizadas entrevistas e levantamento de informações constantes nos documentos e nos *softwares* utilizados pela prefeitura. Os resultados demonstraram que apesar de integrados ao plano plurianual, os orçamentos anuais foram incrementais, utilizados como mecanismos de controle. O incrementalismo associado a falta de avaliação dos programas de governo, contribuiu para que o planejamento público fosse realizado apenas para cumprir a lei. A análise também revelou que apesar dos processos informacionais estarem definidos, necessitam de organização e regulamentação. Quanto ao processo decisório, identificou-se que o mesmo é condicionado a três fatores: demanda, viabilidade técnica e pressão dos *stakeholders* externos.

Palavras-chave: Planejamento Governamental. Incrementalismo. Integração Orçamentária. Processo Informacional e Decisório. Programas de Governo.

ABSTRACT

Graduation Monograph
Accounting Science Course
Federal University of Santa Maria

INTEGRATION BETWEEN MUNICIPAL BUDGETS AND MULTI-ANNUAL PLANS: THE CASE OF THE DILERMANDO AGUIAR - RS

AUTHOR: Ricardo da Rosa Nogueira
SUPERVISOR: Fernando do Nascimento Lock
DATE AND PLACE OF DEFENSE: Santa Maria, 02 December 2014.

The use of public resources in education is of fundamental importance to the development of the country. In most cities in the state, the scarcity of own resources and poor infrastructure make the integration between planning and execution of public spending are crucial in meeting the government plans. This case study addressed the process of integration between the PPA and the LOA for called government education function, in Dilermando de Aguiar - RS, on the period 2010-2013. To understand the case, the description of the planning and budgeting processes was required as: development, integration, implementation and evaluation. Furthermore, it was necessary to identify the informational and decision-making processes used. So to meet the goals, there were interviews and survey information contained in the documents and software used by the city. The results showed that although integrated into the pluriannual plan, annual budgets were incremental, used as control mechanisms. The incrementalism associated with lack of evaluation of government programs, contributed to the public planning was done only to fulfill the law. The analysis also revealed that despite the informational processes are defined, require organization and regulation. As for the decision-making process, it was found that the same is conditioned to three factors: demand, technical feasibility and pressure from external stakeholders.

Keywords: Government Planning. Incrementalism. Integration Budget. Informational process and Decision Making. Government Programs.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

| | |
|---|----|
| Figura 1 - Conexões entre PPA-LDO-LOA..... | 19 |
| Figura 2 - Relações entre o PPA e os mandatos políticos | 20 |
| Figura 3 - Integração entre plano, orçamento, execução e avaliação | 24 |
| Figura 4 - Organograma das secretarias municipais..... | 33 |
| Figura 5 - Propostas para as áreas de educação, esporte, lazer, turismo e cultura.. | 35 |
| Figura 6 - Demonstrativo dos programas e ações de governo para o período por unidade orçamentária..... | 38 |
| Figura 7 - Parte do anexo de metas e prioridades LDO para o exercício de 2010 ... | 42 |

LISTA DE QUADROS

| | |
|---|----|
| Quadro 1 - Fatores que influenciam a elaboração das propostas orçamentárias ... | 22 |
| Quadro 2 - Comparação entre o plano de governo e o PPA | 36 |
| Quadro 3 - Valores previstos no PPA, referentes a Secretaria de Educação | 37 |
| Quadro 4 - Diretrizes, programas de governo e valores (PPA 2010-2013) | 39 |
| Quadro 5 - Projetos e atividades (PPA 2010-2013). | 40 |

LISTA DE TABELAS

| | |
|--|----|
| Tabela 1 - Classificação dos <i>stakeholders</i> nas prefeituras brasileiras quanto ao poder. | 28 |
| Tabela 2 - Codificação das entrevistas realizadas | 31 |
| Tabela 3 - Dificuldades encontradas durante a gestão | 35 |

LISTA DE GRÁFICOS

| | |
|--|----|
| Gráfico 1 - Escolaridade dos entrevistados | 31 |
| Gráfico 2 - Nível de capacitação, conhecimento e informações | 32 |
| Gráfico 3 - Valores PPA por função para a SMEC. | 37 |
| Gráfico 4 - Valores destinados as atividade e projetos constantes no programas de governo (PPA 2010-2013)..... | 41 |
| Gráfico 5 - Composição das receitas destinadas a educação 2013 | 45 |
| Gráfico 6 - Composição das despesas destinadas a educação 2010 | 45 |
| Gráfico 7 - Comparação entre o valor real aplicado em educação e o valor apurado pelo TCE, para efeitos de cálculo do % constitucional..... | 47 |
| Gráfico 8 - Comparação entre o % real aplicado em educação e o % apurado pelo TCE, para efeitos de cálculo do % constitucional..... | 48 |
| Gráfico 9 - Percentual de execução dos valores destinados aos programas de governo relacionados a função educação no período 2010-2013..... | 49 |
| Gráfico 10 - Percentual de valores executados para os projetos e atividades relacionados ao PPA da função educação no período 2010-2013..... | 50 |
| Gráficos 11 e 12 - Comparação entre % destinados a projetos e atividades no planejamento e na execução orçamentária 2010-2013 | 54 |

LISTA DE ANEXOS

| | |
|--|----|
| Anexo A - Extrato do plano de governo | 63 |
| Anexo B - Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado | 64 |
| Anexo C - Demonstrativo dos Projetos em Andamento e Informações sobre o Patrimônio Público | 65 |
| Anexo D - Planejamento das Despesas com Pessoal | 66 |
| Anexo E - Exemplo de Balancete da Despesa usado como ferramenta informacional | 67 |

LISTA DE APÊNDICES

| | |
|---|----|
| Apêndice A - Composição do financiamento da educação (ano base 2013) | 68 |
| Apêndice B - Aplicação em educação (período 2010-2013) | 69 |
| Apêndice C- Comparação entre o planejamento e a execução do PPA (período 2010-2013)..... | 70 |
| Apêndice D - Índices de correção - IPCA (período 2010-2013) | 72 |
| Apêndice E - Roteiro das entrevistas | 73 |
| Apêndice F – Primeira parte das entrevistas | 74 |
| Apêndice G – Segunda parte das entrevistas – Modelo de termo de consentimento livre e esclarecido | 75 |
| Apêndice H – Questões aplicadas nas entrevistas | 76 |
| Apêndice I – Questões e fontes de informação | 77 |

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

| | |
|-----------------|---|
| Art. | Artigo |
| arts. | Artigos |
| CF | Constituição Federal |
| COREDE | Conselho Regional de Desenvolvimento |
| ECD | Entrevista de Coleta de Dados |
| et. al. | e outros |
| FINBRA | Finanças Brasil |
| FNDE | Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação |
| FPM | Fundo de Participação dos Municípios |
| FUNDEB | Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação Básica |
| IBGE | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística |
| ICMS | Imposto sobre operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre prestações de Serviços de transporte interestadual, intermunicipal e de comunicação |
| IDHM | Índice de Desenvolvimento Humano Municipal |
| IPCA | Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo |
| IPI | Imposto sobre produtos Industrializados |
| IPVA | Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores |
| ITR | Imposto Territorial Rural |
| km ² | Quilômetros quadrados |
| LC 87/96 | Lei Complementar 87/96 "Lei Kandir" |
| LDB | Lei de Diretrizes e Bases da Educação |
| LDO | Lei de Diretrizes Orçamentárias |
| LDOs | Leis de Diretrizes Orçamentárias |
| LOA | Lei do Orçamento Anual |
| LRF | Lei de Responsabilidade Fiscal |
| MCASP | Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público |
| MDE | Manutenção e Desenvolvimento do Ensino |
| MEC | Ministério da Educação |
| MPOG | Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão |
| MS-Excel | Microsoft Excel |
| NBC T | Norma Brasileira de Contabilidade - Técnica |
| PAC | Programa de Aceleração do Crescimento |
| PAR | Plano de Ações Articuladas |
| PMDB | Partido do Movimento Democrático Brasileiro |
| PPA | Plano Plurianual |
| PPAs | Planos Plurianuais |
| PT | Partido dos Trabalhadores |
| SARH | Secretaria Municipal da Administração e Recursos Humanos |
| SFDE | Secretaria Municipal da Fazenda e do Desenvolvimento Econômico |
| SIAPC | Sistema de Informações para a Auditoria e Prestação de Contas |
| SIOPE | Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação |
| SMEC | Secretaria Municipal de Educação |
| STN | Secretaria do Tesouro Nacional |
| TCE-RS | Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul |
| .mp3 | MPEG Audio Layer-3 |
| .wav | <i>Waveform audio format</i> |
| § | Parágrafo |

SUMÁRIO

| | |
|---|-----------|
| 1 INTRODUÇÃO | 14 |
| 2 REFERENCIAL TEÓRICO | 17 |
| 2.1 Gestão Governamental..... | 17 |
| 2.1.1 Planejamento e orçamento no setor público | 17 |
| 2.1.2 A Integração entre o PPA e LOA..... | 19 |
| 2.1.3 Execução orçamentária..... | 21 |
| 2.1.4 Avaliação dos programas de governo | 24 |
| 2.2 O Processo Informacional e Decisório..... | 25 |
| 2.2.1 Gerenciamento da informação | 25 |
| 2.2.2 Processo decisório | 26 |
| 3 METODOLOGIA | 29 |
| 4 ANÁLISES E DISCUSSÕES..... | 33 |
| 4.1 O caso de Dilermando de Aguiar – RS..... | 33 |
| 4.2 Análise dos Dados | 34 |
| 4.2.1 O planejamento governamental | 35 |
| 4.2.2 A integração entre o planejamento e o orçamento | 42 |
| 4.2.3 A execução orçamentária do período 2010-2013..... | 44 |
| 4.2.4 Avaliação dos programas de governo | 48 |
| 4.2.5 Gerenciamento da informação | 51 |
| 4.2.6 Processo decisório | 52 |
| 5 CONCLUSÃO | 55 |
| REFERÊNCIAS..... | 58 |
| ANEXOS | 63 |
| APÊNDICES | 68 |

1 INTRODUÇÃO

A tradução das promessas de campanha em políticas públicas ocorre através da execução das peças orçamentárias, visto que para a legislação brasileira, o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual, representam em termos financeiros e orçamentários a operacionalização do planejamento e a implementação dessas políticas.

Como instância final na alocação dos recursos públicos, os orçamentos, na visão de Lock (2012), deveriam refletir as escolhas políticas decorrentes da vontade popular, sendo que a integração entre o planejamento (PPA) e sua realização (LOA) pode contribuir para a implantação do plano de governo e para a avaliação do desempenho governamental.

Nesse sentido, o processo de alocação dos recursos orçamentários envolve, um complexo ambiente decisório, no qual políticos e burocratas decidem onde aplicar os recursos públicos, sendo o principal foco de discussão sobre os gastos não obrigatórios dos governos. Apesar de sua importância, o sistema PPA-LDO-LOA possui diversas limitações, principalmente em relação ao sistema político, estrutura temporal, forma de regulamentação e elaboração das referidas peças.

Devido a relevância do tema, esse estudo versará sobre o planejamento governamental municipal, mais especificamente, relacionado à integração entre o plano plurianual e a sua execução orçamentária. Delimitando o trabalho, será analisado o processo de integração do plano plurianual a sua execução orçamentária no período de 2010-2013, referente aos programas municipais de governo da função educação no município de Dilermando de Aguiar-RS.

Os gastos municipais na área da educação representam grande parte da aplicação de recursos, além disso, a estrutura e o quadro funcional das Secretarias de Educação compõem uma considerável parcela dos poderes executivos municipais.

Nesse sentido, é fundamental para a gestão que haja sintonia entre o planejamento e a execução orçamentária, assim, a indagação que permeará este estudo será: Como foi realizada a integração entre a execução dos orçamentos municipais e o plano plurianual do período 2010-2013 no município de Dilermando de Aguiar-RS?

O objetivo geral desse estudo será explicitar como foi realizada a integração entre a execução orçamentária e o plano plurianual (2010-2013), referentes aos programas de governo relacionados à função educação, no município de Dilermando de Aguiar – RS. Já os objetivos específicos serão: descrever os mecanismos de elaboração, integração, execução e avaliação; e identificar as ferramentas, os processos informacionais, os *stakeholders* envolvidos e o processo decisório.

A importância do tema e as características do município escolhido, são as justificativas para o presente estudo, dessa forma, a complexidade ambiental nos processos relacionados a gestão pública, a escassez de recursos próprios e a dependência de financiamento externos, tornam a integração entre o planejamento e a sua efetivação um desafio aos administradores.

Segabinazzi, Peixoto e Estrada (2006) observaram que em 92,85 % das prefeituras que pertencem ao COREDE central são utilizadas apenas as ferramentas de planejamento exigidas pela legislação. Desse modo, a utilização prática das informações produzidas pelo presente estudo e as questões de natureza teórica poderão auxiliar no entendimento dos processos pesquisados e no fomento a realização de trabalhos complementares, principalmente no contexto dos municípios gaúchos.

Assim, cidade de Dilermando de Aguiar, foi escolhida por possui índice de desenvolvimento humano (IDHM¹) municipal abaixo das médias do Brasil e do Rio Grande do Sul, segundo o Atlas do Desenvolvimento Humano (BRASIL, 2013). Em relação ao IDHM da especialidade educação, o município é 13º pior colocado no estado do Rio Grande do Sul em 2010, apesar de ser o 62º município gaúcho com maior aplicação per capita em educação no mesmo período.

Como facilitador da pesquisa e da coleta dos dados, salienta-se que a cidade localiza-se a 46,3 quilômetros de Santa Maria – RS (cidade polo da região central do Estado), além disso, o livre acesso ao *software* de gestão da prefeitura são viabilizadores do estudo.

¹ Com um IDHM de 0,648, Dilermando de Aguiar -RS ocupa a 3156ª posição, em 2010, em relação aos 5.565 municípios do Brasil, sendo que 3155 (56,69%) municípios estão em situação melhor e 2.410 (43,31%) municípios estão em situação igual ou pior, sendo a média dos município brasileiros de 0,727. Em relação aos 496 outros municípios de Rio Grande do Sul, cuja média do IDHM é de 0,746, Dilermando de Aguiar ocupa a 467ª posição, sendo que 466 (93,95%) municípios estão em situação melhor e 30 (6,05%) municípios estão em situação pior ou igual.

A escolha da função educação como delimitador do tema se deve ao fato dessas despesas possuírem a maior representatividade nos gastos públicos municipais, conforme dados extraídos da Secretaria do Tesouro Nacional. Já o período escolhido (2010-2013) ressalta-se que é o primeiro PPA totalmente executado após a efetiva implantação da lei federal nº 11.494/2007².

Do ponto de vista interdisciplinar, a escolha deste assunto é pautada na possibilidade dos resultados serem aproveitados principalmente pelas áreas de administração, ciência política, contabilidade, economia e sociologia haja vista que os eixos conceituais da pesquisa abordarão questões de gestão governamental, informacional e o processo decisório.

O presente estudo será desenvolvido nos seguintes capítulos: introdução, referencial teórico; metodologia; análises e discussões; e conclusão. No capítulo introdutório foram apresentados o tema e sua delimitação, a problematização, os objetivos gerais e específicos, a justificativa e a estrutura da monografia.

O segundo capítulo apresentará o referencial teórico, que será explorado através de dois eixos, sendo que o primeiro tratará da teoria referente a gestão governamental e o segundo tratará das questões referentes ao processos informacionais e decisórios. No terceiro capítulo será apresentada a metodologia para o desenvolvimento do presente estudo de caso, bem como as ferramentas para a abordagem do tema.

As análises e discussões dos dados obtidos serão realizadas no quarto capítulo, onde estarão expostos de maneira estruturada os resultados das entrevistas e dos dados coletados pelo pesquisador. No capítulo final serão apresentadas as conclusões obtidas na monografia, representando o fechamento do presente estudo, constando as referências, anexos e apêndices usados.

² Lei 11.494 de 20 de junho de 2007 - Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

2 REFERENCIAL TEÓRICO

O estudo ora apresentado possui base teórica sustentada por dois eixos conceituais que serão apresentados nesse capítulo. O primeiro eixo trata da teoria referente a gestão governamental e o segundo aborda as questões referentes aos processos informacionais e decisório.

2.1 Gestão Governamental

No presente eixo serão desenvolvidos os tópicos de planejamento e orçamento no setor público; a integração entre o PPA e LOA; a execução orçamentária; e a avaliação dos programas de governo.

2.1.1 Planejamento e orçamento no setor público

A Carta Magna estabeleceu aos municípios a obrigação de organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local. Mesmo sendo responsável pela maioria dos serviços públicos, os municípios possuem a menor parte da receita arrecadada pelo Estado, possuindo alto grau de dependência dos recursos de terceiros, segundo (BOVO, 2001; SEGABINAZZI, PEIXOTO E ESTRADA, 2006).

Para Neto e Pereira (2008), os planos de governo reúnem as intenções de partidos e de candidatos para um próximo mandato, estando ali as promessas que os políticos fazem à população e que serão traduzidas através da criação de um PPA.

Com vigência de quatro anos, o PPA expressa o plano de governo em termos qualitativos e quantitativos, definindo as diretrizes, os objetivos e metas da administração, sendo as despesas planejadas através das ações que integrarão os programas de governo, na lição de Vainer, Albuquerque e Garson (2005).

O PPA, segundo Vainer, Albuquerque e Garson (2005), é composto de uma base estratégica que compreende a avaliação da situação atual e das perspectivas para a ação governamental; e de programas de governo, que são os instrumentos de organização governamental para a resolução dos problemas sociais.

A Lei Maior atribuiu ao PPA um papel central de organização da ação do Estado, submetendo a elaboração dos documentos de planejamento e orçamento às suas disposições, neste sentido, (MENDES, 2008; PAULO, 2010;) entendem que a ação estatal a médio prazo é denotada pela submissão dos planos a viabilidade fiscal constante no plano plurianual.

A Lei de Responsabilidade Fiscal também influenciou de maneira decisiva as questões de planejamento orçamentário, principalmente no controle das dotações orçamentárias, no estreitamento dos vínculos entre PPA, LDO e LOA, e no fortalecimento dos instrumentos de avaliação e controle da ação governamental, segundo Machado (2002).

Apesar da legislação determinar o sistema PPA-LDO-LOA como obrigatório, esse modelo de planejamento a médio e longo prazo seria pouco efetivo segundo Giacomoni (2012), o autor indica que planos mais imediatos e concentrados nos problemas seriam mais adequados as características brasileiras.

Nesse sentido (FERRARI et. al.,2013; LOCK, 2012; MENDES, 2008; PAULO,2010; SOUSA, 2008) entendem que a conjuntura estatal tem afastado o PPA de seus propósitos iniciais. Ideia corroborada por Mendes (2008) ilustra o desuso do PPA na gestão do governo federal:

[...] Um exemplo claro ocorreu no início do segundo mandato do presidente Lula, em 2007: o PPA 2003-2007, feito já na gestão Lula, foi totalmente ignorado e o governo apresentou a sociedade outros planos: primeiro veio o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), depois o Plano de Desenvolvimento da Educação; e em seguida diversos planos setoriais para a saúde, segurança pública, e o desenvolvimento científico e tecnológico. Esses planos foram, então, posteriormente, incorporados ao PPA 2008-2011. Ou seja, o planejamento formal (PPA) veio a reboque do planejamento efetivo, criado dentro da realidade da política brasileira. MENDES (2008, p. 9)

Mesmo com os desvios de sua finalidade atual, o sistema PPA-LDO-LOA constituem ferramentas para o controle e o planejamento dos gastos governamentais, atendendo assim o princípio constitucional da legalidade. Dessa forma, o tópico

seguinte tratará dos processos de integração entre o planejamento e o orçamento público.

2.1.2 A Integração entre o PPA e LOA

A Constituição Federal (1988) reforça a concepção que associa planejamento e orçamento como elos de um mesmo sistema, pois dispõe que leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão o plano plurianual; as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais. Nesse sentido, a integração entre orçamento e plano deve ser compatível, mantendo a coerência entre o planejado e as possibilidades de execução, de acordo com Ferrari et. al. (2013).

Como mecanismo integrador entre o PPA e a LOA, os programas de governo, representam o elo entre o planejamento e a execução orçamentária, assim, (RIBEIRO,2011; LOCK, 2012) entendem que a integração das peças orçamentárias é realizada através da LDO, conforme apresentado na Figura 1.

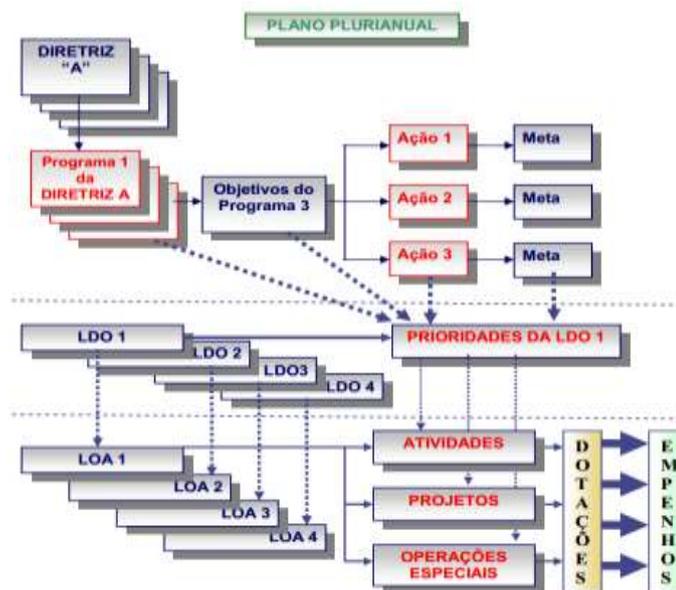


Figura 1 – Conexões entre PPA-LDO-LOA
Fonte: Lock (2012, p. 95)

Apesar de integrar o PPA a LOA, Lock (2012) observa que a LDO não mostra quais e quanto de cada diretriz, programas, objetivos, ações ou metas constantes do planejamento plurianual faltam ou deixarão de ser executados. Além disso, Giacomoni (2004) observa que o sistema de integração planejamento-orçamento vai perdendo força à medida em que se aproxima o final do mandato, para ele:

No atual modelo, o PPA cobre o período de quatro anos, horizonte esse que vai se reduzindo à medida que vencem os exercícios. Com o plano cobrindo cada vez período menor, a ação planejada de médio prazo vai deixando de existir. Encerrada a vigência de um PPA, aguardam-se a elaboração e a aprovação de novo plano para que um novo ciclo de ação planejada se inicie. Interrompe-se o processo, o que configura séria ameaça à continuidade e à integração que, em muitos programas, projetos e ações são necessárias. GIACOMONI (2004, p. 87)

Giacomoni (2012) observa que o descompasso temporal entre o PPA municipal e o dos outros entes prejudica a ação integrada entre União, Estados e Municípios, ocorrendo um claro distanciamento entre os entes financiadores (União e Estados) e os entes executores (municípios). Acompanhando o raciocínio do autor, a Figura 2 representa a linha do tempo 2008-2015 no que tange o planejamento plurianual.

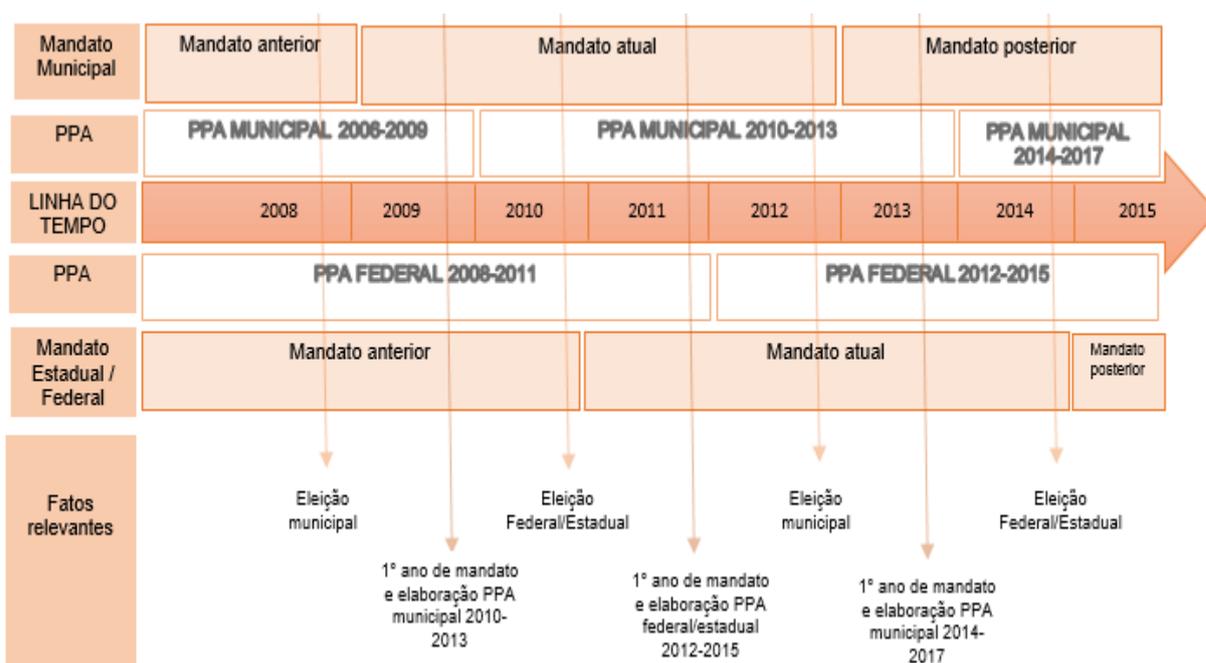


Figura 2 – Relações entre o PPA e os mandatos políticos
Fonte: Lock (2012) adaptado.

Além da questão do desalinhamento temporal entre o planejamento dos entes, a legislação brasileira prevê que o PPA tem início no segundo ano do mandato do Poder Executivo, o que para Ferrari et al. (2013), é uma tentativa de dar continuidade ao planejamento durante a transição de governo.

Como solução para os problemas relacionados aos períodos de elaboração e vigência dos PPAs, (FERRARI et. al., 2013; LOCK, 2012; GIACOMONI,2004), sugerem a adoção de um *rolling plan*, no qual o plano plurianual não seria um instrumento estanque, mas sim dinâmico, no qual permanentemente se faria a inclusão de exercícios em substituição ao exercício executado, tal como a LDO faz, neste sentido, os PPAs de todos os entes seriam constantemente cobertos e avaliados.

2.1.3 Execução Orçamentária

O Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP (BRASIL, 2012) relata que a previsão da receita dimensiona a capacidade governamental em fixar a despesa, entendendo que a receita orçamentária é o mecanismo de financiamento do Estado. A despesa pública, por outro lado, é o conjunto de dispêndios realizados pelos entes públicos para o funcionamento e manutenção dos serviços públicos prestados à sociedade, segundo o MCASP (BRASIL, 2012).

São obrigatórias de caráter continuado, segundo a LRF, as despesas derivadas de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios. Os recursos públicos também estão condicionados à questões de natureza financeira, nesse sentido, Pires (2011) esclarece alguns aspectos:

Os governantes, [...], precisam, além de dinheiro ou crédito, de autorização legislativa para gastar. Estas últimas são as dotações, ou seja, valores autorizados em lei para serem gastos com finalidades especificadas. O gestor do dinheiro público, portanto, deve controlar dois “caixas”: o do dinheiro e o da autorização legislativa para gastar. Na falta de valores em qualquer um deles, despesas não podem ser realizadas. Tendo dinheiro, mas não tendo autorização legislativa para gastar, o governante fica de mãos atadas, ocorrendo o mesmo se tiver autorização mas não dispuser de dinheiro. PIRES (2011, p. 160)

Uma classificação importante da despesa é a apresentada pela Portaria nº 42/99 MOG que define como função, o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público, além disso, o referido documento prevê que nas leis orçamentárias e nos balanços, as ações serão identificadas em termos de funções, subfunções, programas, projetos, atividades e operações especiais, assim, o MCASP (2012) define:

a) Ação: São operações das quais resultam produtos (bens ou serviços), que contribuem para atender ao objetivo de um programa. As ações, conforme suas características podem ser classificadas como atividades, projetos ou operações especiais.

b) Atividades: São operações contínuas e permanentes, das quais resulta um produto ou serviço necessário à manutenção da ação de governo.

c) Projetos: São operações limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de Governo.

d) Operações Especiais: São despesas que não contribuem para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações de governo.

O Manual Técnico de Orçamento – MTO (BRASIL, 2010) conceitua programa como um instrumento de organização da atuação governamental que articula um conjunto de ações que concorrem para a concretização de um objetivo comum preestabelecido, mensurado por indicadores, que visa a solução de um problema, necessidade ou demanda social.

Como última instância na aplicação dos recursos públicos, os orçamentos, segundo a lei, devem ser integrados ao planejamento. Nessa perspectiva, Souza (2013), fazendo uma revisão de literatura, apresenta no Quadro 1 os fatores de influência na elaboração orçamentária:

| Perspectiva | Fatores |
|-------------|---|
| Estrutural | Incapacidade de comunicação e preparação para mudanças. |
| | Designação individualizada de responsabilidades. |
| | Ambiguidade no papel orçamentário. |
| | Falta de sistema de planejamento integrado com níveis inferiores. |
| | Dissociação planejamento-execução. |

| | |
|-------------|--|
| Tecnológica | Incrementalismo. |
| | Compatibilidade das estratégias com a estrutura. |
| | Imposição externa para formulação. |
| | Problemas no tipo de planejamento implantado. |
| | Falta de conhecimento técnico dos usuários. |
| | Formulação integrada a implementação; elaboração de plano de ação; regras simples, claras e concretas. |
| | Orçamentação dupla e orçamentos alternativos. |
| | Falta de informação e prazos adequados para os elaboradores. |
| | Força da gestão operacional para ignorar o planejamento estratégico. |
| Humana | Liderança. |
| | Comprometimento das pessoas. |
| | Envolvimento da alta administração. |
| Cultural | Visão legalista do orçamento. |
| | Carreiras estruturadas tem maior competências estratégicas. |
| | Características culturais dos brasileiros: improvisação, imediatismo e individualismo. |
| Política | Definição de objetivos amplos e imprecisos. |
| | Planejamento por mini análise. |

Quadro 1 - Fatores que influenciam a elaboração das propostas orçamentárias

Fonte: Souza (2013, p.38)

Como forma de ajustar a execução orçamentária, o governo pode realizar créditos adicionais que são a autorização de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas pela LOA, segundo a Lei 4.320/64.

Outro fator importante na execução dos orçamentos é a possibilidade da vinculação das receitas e despesas públicas, nesse sentido, a Constituição Federal (1988) prevê que os municípios, anualmente, nunca aplicarão menos de vinte e cinco por cento, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Tendo em vista a importância social e política das ações sociais, a União como ente financiador, dispõe de programas federais de apoio a educação que segundo Mendes (2008) contém rígidos controles sobre os repasses e a sua execução.

2.1.4 Avaliação dos programas de governo

A ação governamental é viabilizada pelos projetos e atividades constantes nos programas de governo, sendo acompanhada pelos componentes da programação física do planejamento, que segundo o MTO (BRASIL, 2010) são as metas, as quais quantificam o produto a ser ofertado pelas ações. Já os indicadores, segundo o referido documento, são instrumentos capazes de medir o desempenho do programa.

Como forma de acompanhamento da ação governamental, o sistema de custos poderia permitir a análise da eficiência e eficácia do gestores segundo Machado (2002). Por outro lado, Lock (2012) entende que o foco de análise nos programas e ações em detrimento as diretrizes, prejudicam a avaliação do planejamento governamental como um todo.

Além disso, o Lock (op. cit.) destaca que na LOA as metas físicas desaparecem, permanecendo apenas itens de mensuração financeira, o que pode inviabilizar a avaliação governamental sob a ótica do desempenho.

De maneira complementar, Mendes (2008) acredita que a avaliação da ação governamental é prejudicada principalmente pelo fato da execução do PPA do governo anterior contrariar realidade política e pela priorização da execução orçamentária em detrimento ao planejamento. A Figura 3 demonstra a integração entre plano, orçamento, execução e avaliação:

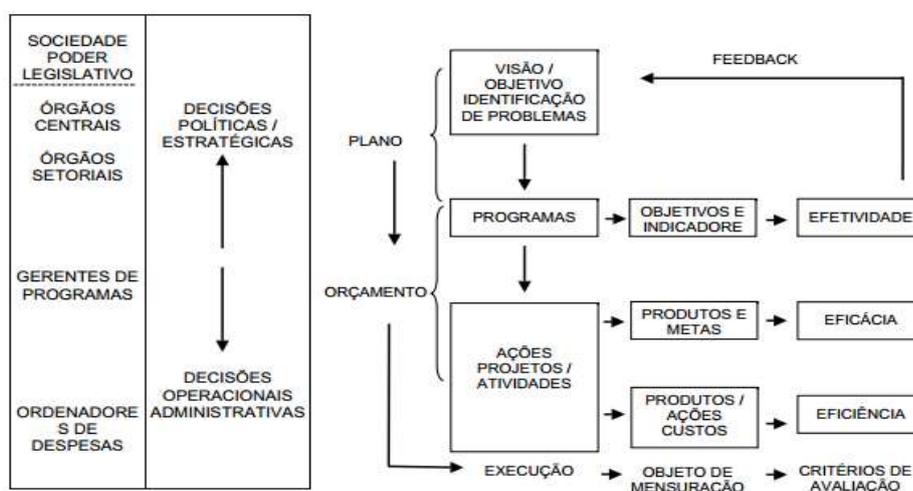


Figura 3 – Integração entre plano, orçamento, execução e avaliação.

Fonte: Machado (2002, p. 76)

2.2 O Processo Informacional e Decisório

O entendimento teórico dos processos informacionais e decisórios inerentes a gestão pública municipal, serão desenvolvidos através dos tópicos Gerenciamento da Informação e o Processo Decisório;

2.2.1 Gerenciamento da informação

Para Davenport (1997) citado por Miranda e Streit (2007) o gerenciamento da informação (GI) é um conjunto estruturado de atividades que espelha a forma pela qual uma organização captura, distribui, e usa informação e o conhecimento. Nesse sentido, Miranda e Streit (op. cit.) entendem que processo pode ser definido como um conjunto de operações que transforma recursos em produtos.

O GI objetiva nas organizações públicas o cumprimento das leis e regulamentos, o apoio aos programas e serviços do governo e a realização de suas prioridades estratégicas, segundo Miranda (2010).

Em relação à administração pública, Lock (2012) observa que no Brasil, a falta de informação orçamentária não ocorre por inexistência de legislação e sim por causa do afastamento das informações da sociedade, pela utilização de um linguajar extremamente técnico.

Assim, o Conselho Federal de Contabilidade através da NBC T 16.5 (BRASIL, 2008) enumera as características do registro e da informação contábil aplicadas ao setor público: comparabilidade; compreensibilidade; confiabilidade; fidedignidade; imparcialidade; integridade; objetividade; representatividade; tempestividade; uniformidade; utilidade; verificabilidade e visibilidade.

Por outro lado, apesar da legislação prever os atributos da compreensibilidade e da utilidade na informação contábil, Lock (op. cit.) conclui que de maneira geral, os atores do desenvolvimento não utilizam dos demonstrativos contábeis orçamentários, para ele, o não entendimento e/ou entendimento superficial influenciam a não utilização das informações, o que acarreta na delegação das análises a terceiros.

Para a melhoria dos processos informacionais, Miranda e Streit (2007) apresentam uma abordagem baseada em níveis de maturidade, segundo modelo usado pelo governo do Canadá:

- a) Nível inicial – sem abordagem formal ou sistemática, com processos e práticas fragmentados ou não-existentes;
- b) Nível de definição – processos e práticas definidas mas não sistemáticos, existe apenas um nível mínimo de disciplina e controle;
- c) Nível de padronização – processos e práticas bem definidos, documentados, e usados com consistência e considerados, em geral, como eficientes;
- d) Nível de gerenciamento – estrutura bem definida, processos e práticas embebidos nos valores da organização, sendo gerenciados e medidos para assegurar obtenção dos resultados desejados;
- e) Nível de otimização – envolve a consistência nos processos e práticas e a incorporação dos conceitos de inovação, aprendizagem organizacional, e melhoria contínua nos valores da organização.

Para a otimização do modelo apresentado, Miranda e Streit (2007) entendem que é fundamental a elaboração de um mapeamento e descrição dos processos, que podem ser viabilizados de diversas técnicas, entre elas a elaboração de fluxogramas.

2.2.2 Processo decisório

As escolhas públicas formam uma teoria que Morgado (2011) define como o estudo econômico da maneira pública de decidir ou, simplesmente, como a aplicação da economia à ciência política.

A Constituição Federal (1988) define que a administração pública será orientada pelos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Nesse sentido, (FERRARI ET. AL., 2013; LOCK, 2012; REZENDE, REIS E DUARTE, 2012), ressaltam que na administração governamental a margem discricionária para as decisões acerca da alocação dos recursos é pequena ou

inexistente, devido a diversos motivos, principalmente em relação a legislação e ao alto comprometimento com as despesas obrigatórias de caráter continuado.

Dessa forma, o orçamento público pode ser uma ferramenta de apoio a decisão, seja como mecanismo de controle ou de planejamento, de acordo com Giacomoni (2012), o autor também afirma que em políticas econômicas contracionistas o orçamento assume a função de controle ao passo que em políticas expansionistas cresce sua importância na função de planejamento.

Além da pequena margem para o processo decisório, os gestores possuem pouco entendimento da informação contábil e segundo Lock (2012) terceirizam a análise ou confiam em relatos dos burocratas.

Essa terceirização, também é influenciada pela assimetria na relação entre os burocratas e os agentes políticos, que para Costa (2013), é decorrente da concentração informacional acerca dos custos reais e da necessidade de fornecimento dos serviços públicos nas mãos dos burocratas.

Apesar do poder de barganha gerado pela assimetria informacional, Costa (2013) acredita que a relação externa, entre os políticos e a sociedade, por ter um espectro maior de grupos de interesses tenderia a ser mais forte que a relação interna entre políticos e burocratas.

As alocações de recursos na área pública, segundo Morgado (2011) não derivam da simples utilização de cálculos racionais, mas sim de decisões essencialmente políticas, pressionadas pela ação dos grupos de interesse (*stakeholders*).

O termo *stakeholders*, segundo Bonnefoy e Armijo (2005), refere-se a um amplo grupo de pessoas físicas ou jurídicas que são afetadas direta ou indiretamente pelas decisões e ações públicas.

A arena decisória do governo é composta por diversos conflitos de interesses, nesse sentido, Gomes (2012) elaborou uma classificação dos *stakeholders* com maior poder de influência sobre a definição de objetivos e sobre a forma de prestação dos serviços públicos nas prefeituras brasileiras, conforme apresentado na tabela 1.

Tabela 1. Classificação dos *stakeholders* nas prefeituras brasileiras quanto ao poder.

| STAKEHOLDER | Classificação em relação ao poder |
|------------------------|--|
| Equipe Gerencial | 1° |
| Câmara de Vereadores | 2° |
| População Local | 3° |
| Governo Federal | 4° |
| Governo Estadual | 5° |
| Tribunal de Contas | 6° |
| Servidores Públicos | 7° |
| Assembleia Legislativa | 8° |
| Partidos Políticos | 9° |

Fonte: Adaptado de Gomes (2012, p. 88)

No Brasil, o processo decisório para a alocação de recursos, sofre influência do modelo de elaboração orçamentária, que para Wildavsky (1974 apud GIACOMONI 2012, p. 219) é essencialmente incremental, ou seja, o orçamento do ano anterior serve de base para o orçamento do ano seguinte, sendo que somente a sobra ou incremento será destinada a projetos antigos não executados ou a novos projetos.

Por outro lado, Ollaik et. al. (2011) sustentam que o incrementalismo é utilizado como forma de estratégia organizacional. Nesse sentido, a medida em que novos recursos são somados a base orçamentária o orçamento aumenta, tornando o foco do processo decisório sobre esse incremento orçamentário.

O processo decisório na seara pública, é influenciado por diversos stakeholders, entre os quais os burocratas detém as informações. Assim, em contextos onde os recursos são escassos e existe a alta dependência de financiamento externo, a decisão sobre a parte incremental do orçamento pode contribuir para o atendimento das propostas do plano de governo.

3 METODOLOGIA

Nesse capítulo será apresentado o método e as técnicas de pesquisa desenvolvidas para o atendimento dos objetivos propostos pelo presente trabalho. Quanto à abordagem do problema trata-se de uma pesquisa qualitativa, que utilizou o método indutivo, tendo em vista que a presente pesquisa dos fenômenos foi direcionada para planos mais abrangentes.

Para tal, foi buscada a investigação sistemática utilizando-se o Estudo de Caso na concepção de Yin (2001). Em relação aos objetivos, este estudo enquadra-se como descritivo, que no entendimento de Gil (2002) busca a descrição das características de determinado fenômenos.

A opção pela abordagem qualitativa foi necessária em virtude da complexidade do assunto, pois são fenômenos que tem origem social e cultural, envolvendo o processo de integração da execução orçamentária ao plano plurianual, neste caso gerido por pessoas e atingindo diretamente a sociedade envolvida.

A pesquisa foi realizada em seis etapas: revisão bibliográfica, entrevista piloto, aplicação de entrevistas, pesquisa documental, organização dos dados, elaboração dos relatórios.

Na primeira etapa, foi realizada a revisão bibliográfica, com o aprofundamento das bases conceituais referente aos seguintes eixos temáticos: gestão governamental; e processo informacional e decisório.

O eixo gestão governamental foi composto dos seguintes tópicos: planejamento e orçamento no setor público; a integração entre o PPA e LOA; execução orçamentária; avaliação dos programas de governo. Já o eixo processo informacional e decisório foi composto dos seguintes tópicos: gerenciamento da informação e; o processo decisório.

A referida revisão consistiu no fichamento de livros, artigos estrangeiros e nacionais, teses e dissertações, mesclando autores clássicos com autores contemporâneos. Logo após a revisão teórica, foram elaboradas as questões a serem aplicadas nas entrevistas, e como segunda etapa, foi realizada uma entrevista piloto no município de Toropi – RS.

Com intuito de testar as questões previstas para as entrevistas, a execução da segunda etapa (entrevista piloto) permitiu que as perguntas passassem das trinta e duas iniciais, para apenas oito.

Durante a terceira etapa foram aplicadas as entrevistas em Dilermando de Aguiar - RS, sendo os entrevistados: o Prefeito (mandato 2009-2012), o responsável pelo planejamento (período 2010-2013), os Secretários Municipais de Educação (período 2010-2013), e os dirigentes responsáveis pela administração orçamentária da Secretaria de Educação (período 2010-2013). Esta divisão facilitou a análise e o entendimento das respostas dos entrevistados, visto que os mesmos representam diferentes áreas de atuação e possuem concepções e experiências pessoais específicas.

As entrevistas foram agendadas previamente, aplicadas pessoalmente e registradas com um gravador portátil, também, foi informado aos entrevistados que as perguntas seguiriam um roteiro (apêndices E, F, G, H). Nesse sentido, as perguntas serviram de guia para obter parâmetros de comparação entre as entrevistas, assim, as perguntas foram ajustadas ao longo das entrevistas obedecendo ao seguinte roteiro inicial:

1ª parte: Foi informado que o nome do entrevistado seria mantido em sigilo, logo após foi solicitada a autorização para a gravação da entrevista, sendo a mesma autorizada. Em seguida, houve a identificação, qualificação e mensuração do nível de entendimento do entrevistado, (apêndice F).

2ª parte: Leitura do Termo de Esclarecimento Livre e Esclarecido (apêndice g), sendo que se o entrevistado concordasse o termo, deveria assiná-lo.

3ª parte: Aplicação dos questionamentos (apêndice h)

4ª parte: Finalização da entrevista e gravação do áudio em mídia digital, com auxílio de cartão de memória externo, em arquivo digital com a extensão “.wav” ou “.mp3”, logo após sendo transcritas para efeitos de registro.

Para efeitos de análise e discussão, as entrevistas foram classificadas pela sigla ECD (Entrevista de Coleta de Dados) acompanhadas da numeração que vai do 01 ao 06, sendo a referida classificação apresentada aleatoriamente. Dessa maneira, a identificação da transcrição dos relatos será: ECD 01 a 06 - hh:mm:ss, conforme a Tabela 2.

Tabela 2. Codificação das entrevistas realizadas.
Período de Coleta: 01/10/2014 a 12/11/2014
Local de Coleta: Microrregião de Santa Maria – RS

| Entrevista | Duração |
|-------------------|----------------|
| ECD 01 | 01:05:11 |
| ECD 02 | 00:27:29 |
| ECD 03 | 00:38:19 |
| ECD 04 | 01:15:08 |
| ECD 05 | 01:02:16 |
| ECD 06 | 00:19:54 |

Fonte: Elaboração própria

Para efeitos de análise, as respostas dos entrevistados foram categorizadas nos tópicos: planejamento governamental, execução orçamentária, integração PPA-LOA, avaliação dos programas de governo, gerenciamento da informação e processo decisório, sendo que em última instância, foi buscado o elemento de ligação entre as categorias.

A primeira parte da entrevista, teve como objetivo traçar o perfil dos entrevistados, e diminuir a tensão dos mesmos, assim, conforme representado no Gráfico 1, constatou-se que a formação básica dos entrevistados era na maioria das vezes o ensino superior completo, seguido de curso de pós-graduação.

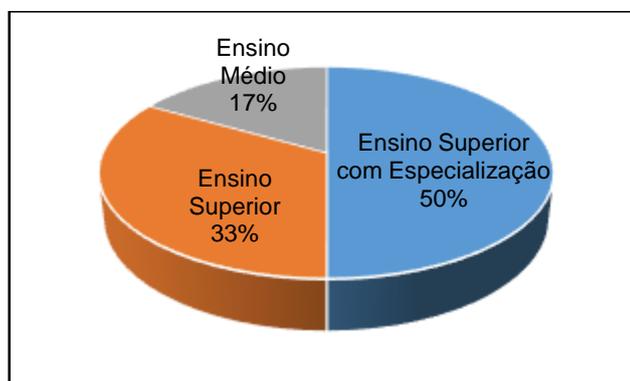


Gráfico 1. Escolaridade dos Entrevistados.
Fonte: Elaboração Própria (Parte 1 das entrevistas)

Quanto ao nível de capacitação, conhecimento e informações, ilustrados pelo Gráfico 2, percebe-se que de maneira geral, os gestores possuíam condições de entender o planejamento e gerir os orçamentos anuais, além disso, demonstravam conhecer as peças orçamentárias e os termos usados no planejamento.

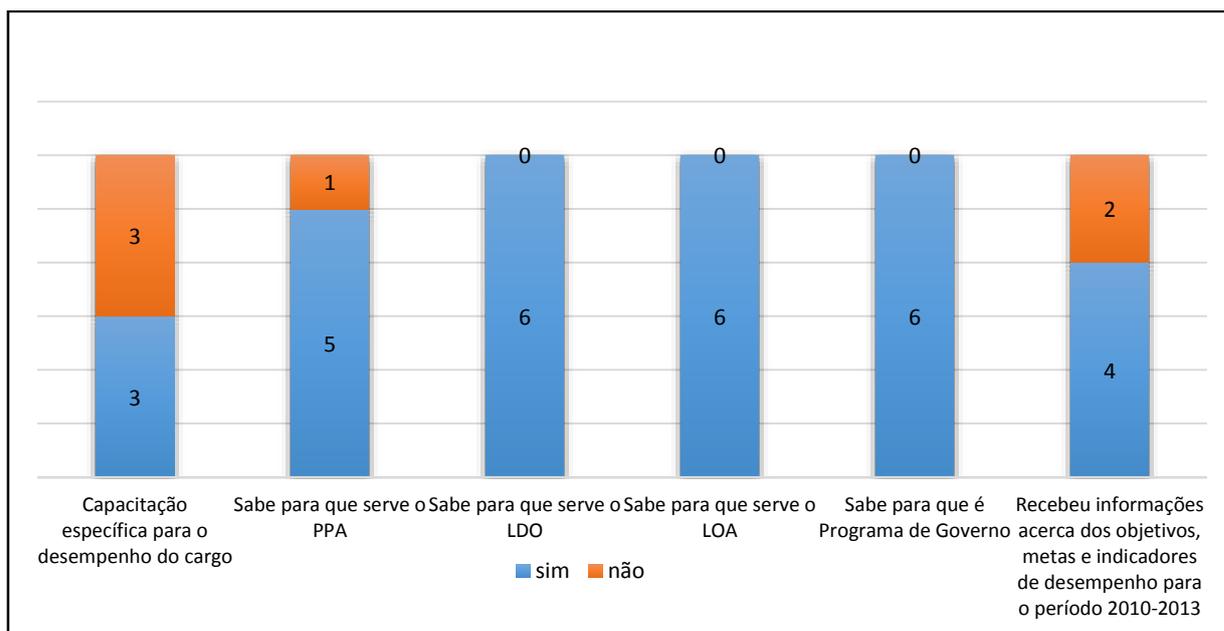


Gráfico 2. Nível de capacitação, conhecimento e informações.

Fonte: Elaboração própria (parte 1 das entrevistas)

Na quarta etapa da pesquisa, foi realizado o levantamento documental, nos órgãos oficiais e nos sistemas de informações disponíveis (SIAPC/TCE-RS, FINBRA/STN, Prefeitura de Dilermando de Aguiar - RS), os coletados dados foram fichados e organizados pelos eixos temáticos propostos no referencial teórico.

Na quinta etapa, os dados coletados foram organizados analiticamente com o auxílio do *software* MS-Excel® sendo analisados de acordo com a construção teórica, assim, as questões abordadas no apêndice I, foram trianguladas com os eixos teóricos, com as entrevistas e com os demais dados levantados. Na última etapa, foi elaborada a organização da monografia, a revisão gramatical e a formatação nos padrões exigidos.

4 ANÁLISES E DISCUSSÕES

A finalidade das análises e discussões realizadas nesse capítulo é evidenciar os resultados das entrevistas e situá-los diante da pesquisa documental e do referencial teórico existente.

4.1 O caso de Dilermando de Aguiar – RS

Instituído pela Lei Estadual nº 10.633 de 28 de dezembro de 1995, o município de Dilermando de Aguiar – RS, situa-se na Microrregião de Santa Maria – RS, possui 3064 habitantes segundo o censo do IBGE 2010. Sua economia é baseada no setor primário e possui uma área de 600,546 km². A estrutura do Poder Executivo está prevista pela Lei Municipal nº 374 de 27 de setembro de 2006, representada na Figura 4.

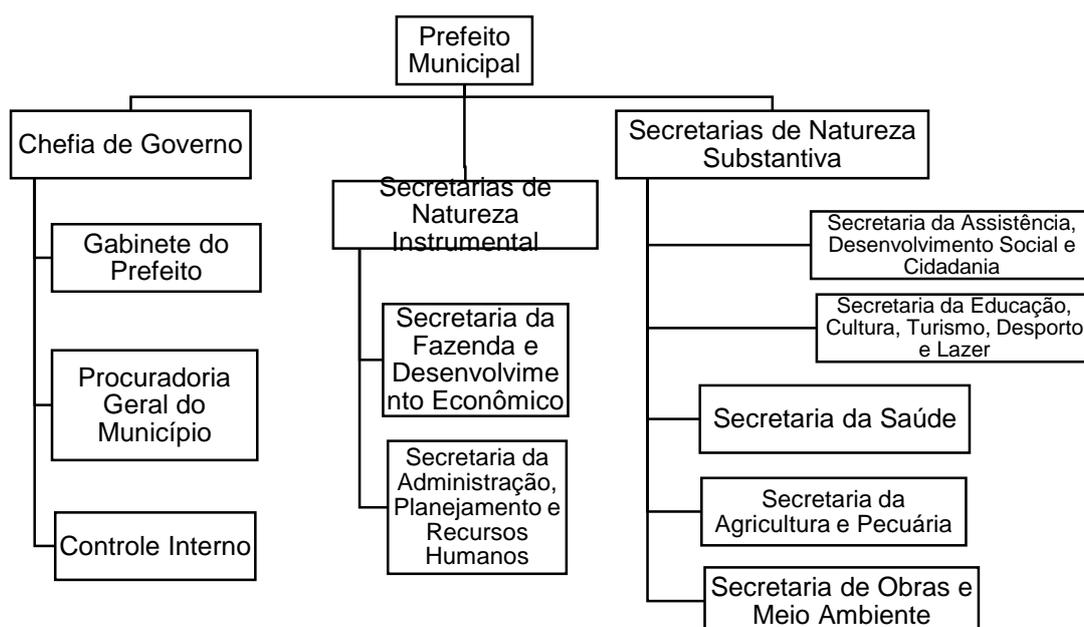


Figura 4 – Organograma das secretarias municipais
Fonte: Elaboração própria

As leis orçamentárias em Dilermando de Aguiar –RS tem seu prazo de encaminhamento regidos pela Lei Orgânica Municipal: até o dia 30 de junho para PPA; até o dia 30 de agosto para a LDO e; até o dia 30 de outubro para LOA.

O Plano Plurianual para o período 2010-2013, foi instituído pela Lei Municipal nº 501 de 17 de agosto de 2009, que define como meramente referenciais os valores financeiros ali apresentados, além disso, a referida prevê que a exclusão ou alteração de programas ou a inclusão de novo programa serão propostas pelo Poder Executivo por meio de projeto de lei específico:

§1o. O projeto de lei conterá, no mínimo, na hipótese de:

I – inclusão de programa:

a) diagnóstico sobre a atual situação do problema que se deseja enfrentar ou sobre a demanda da sociedade que se queira atender com o programa proposto;

b) indicação dos recursos que financiarão o programa proposto;

c) descrição dos objetivos e indicadores de desempenho propostos;

d) as ações inerentes aos programas, com a identificação dos produtos e metas;

II – alteração ou exclusão de programa, exposição das razões que motivaram a proposta.

§2o. A inclusão, exclusão ou alteração de ações orçamentárias e de suas metas poderão ocorrer por intermédio da lei orçamentária anual ou de seus créditos adicionais, alterando-se na mesma proporção o valor do respectivo programa. (DILERMANDO DE AGUIAR, 2009)

A Lei municipal nº 501/09 também autoriza o Poder Executivo a alterar os indicadores, metas físicas e produto das ações, bastando para isso, comunicar ao Poder Legislativo. Cabe que a bancada governista no período 2009-2012 possuía minoria no Poder Legislativo municipal.

4.2 Análise dos Dados

Em relação as dificuldades encontradas na gestão 2010-2013, foi observado que as respostas foram heterogêneas. Assim, para enumerar os problemas enfrentados pelos gestores, foi extraído o conteúdo predominante nas falas dos entrevistados, constantes na primeira parte das entrevistas, conforme apresentado na Tabela 3.

Tabela 3. Dificuldades encontradas durante a gestão.
 Período das Gestões: 01/01/2010 a 31/12/2013
 Local: Prefeitura de Dilermando de Aguiar – RS

| Entrevista | Momento do relato | Dificuldades encontradas |
|-------------------|--------------------------|--|
| ECD 01 | 00:08:18 a 00:10:28 | Burocracia e lentidão dos processos. |
| ECD 02 | 00:00:11 a 00:02:46 | Relacionamento com os professores. |
| ECD 03 | 00:04:28 a 00:05:11 | Visualização dos objetivos, metas e indicadores. |
| ECD 04 | 00:08:45 a 00:10:18 | Falta de pessoal especializado nas Secretarias; |
| ECD 05 | 00:05:18 a 00:06:22 | Falta de recursos financeiros |
| ECD 06 | 00:08:42 a 00:10:35 | Falta de conhecimentos operacionais, acesso, alta rotatividade nos cargos. |

Fonte: Elaboração própria

Na segunda parte da entrevista foram aplicados os questionamentos constantes no apêndice H, cujas respostas foram intercaladas com os dados, que serão analisados e discutidos nos próximos tópicos.

4.2.1 O planejamento governamental

O plano de governo para o período 2009-2012, utilizado nas eleições 2008, apresenta as promessas de campanha da coligação PMDB-PT, cujo candidato a Prefeito foi reeleito, para as diversas áreas do município. Em relação à educação, as propostas foram concentradas de acordo com a estrutura da SMEC, conforme é ilustrado na Figura 5.

As promessas de campanha vinculadas a função educação foram realizadas através das ações 1, 2, 3, 5, 6, 8, 9, 10 e 12 do plano de governo. Não obstante, no Quadro 2 é realizada uma comparação entre os comprometimentos de campanha e a inclusão das ações no PPA 2010-2013 no que se refere a função educação.



Figura 5 – Propostas para as áreas de educação, esporte, lazer, turismo e cultura.
 Fonte: Publicidade eleições 2008 coligação PT-PMDB (CNPJ impressão 95.599.320/0001-16)

| Plano de Governo (promessas de campanha) | Plano Plurianual |
|--|--|
| 1. Conclusão do Ginásio de Esportes na Escola Valentim Bastianello | Projeto 1030 - Conclusão do ginásio de esportes da escola Valentim Bastianello |
| 2. Projeto Piloto TURNO integral | Não contemplado especificamente. |
| 3. Turno Inverso | Não contemplado especificamente. |
| 5. Escola da Comunidade | Não contemplado especificamente. |
| 6. Transporte Escolar | Atividade 2031 - Manutenção do transporte escolar |
| 8. Cursos Profissionalizantes, Pós-Médio e Superior. | Não contemplado especificamente. |
| 9. Construção da Escola Infantil | Projeto 1031 - Construção, ampliação e reforma das escolas municipais |
| 10. Criação da LIC e do EJA | Não contemplado especificamente. |
| 12 Programa de Educação Fiscal e Equoterapia | Programa de Governo 106 – Passo Acolhedor |

Quadro 2 – Comparação entre o plano de governo e o PPA.
 Fonte: Elaboração própria

Como descrito no Quadro 2, nem todos os compromissos de campanha foram previstos no PPA, por outro lado, vários projetos foram contemplados apesar de não constarem no plano de governo, são eles: aquisição de equipamentos de tecnologia da informação; aquisição de móveis e utensílios; aquisição de veículo; programa dinheiro direto na escola; elaboração do projeto pedagógico da rede escolar municipal;

formação de professores e profissionais de serviço e de apoio; encontros com mães e adolescentes e projeto de educação ambiental nas escolas. O planejamento da Secretaria Municipal de Educação, previu no PPA um orçamento³ de R\$ 8.509.933,00 para o quadriênio, representados no Quadro 3.

| Exercícios | Valores totais (em R\$) |
|------------|-------------------------|
| 2010 | 2.015.401,00 |
| 2011 | 2.046.534,00 |
| 2012 | 2.109.505,00 |
| 2013 | 2.338.493,00 |
| TOTAL | 8.509.933,00 |

Quadro 3 – Valores previstos no PPA, referentes a Secretaria de Educação.

Fonte: Lei Municipal n° 501 de 17 de agosto de 2009 (anexo I)

Os valores apresentados no quadro 3, foram divididos por funções de governo, sendo que para a função educação foi projetado um valor quadrienal de R\$ 8.361.144,00, para a função desporto e lazer R\$ 122.929,00 e para a função cultura R\$ 25.860,00, representados no Gráfico 3.

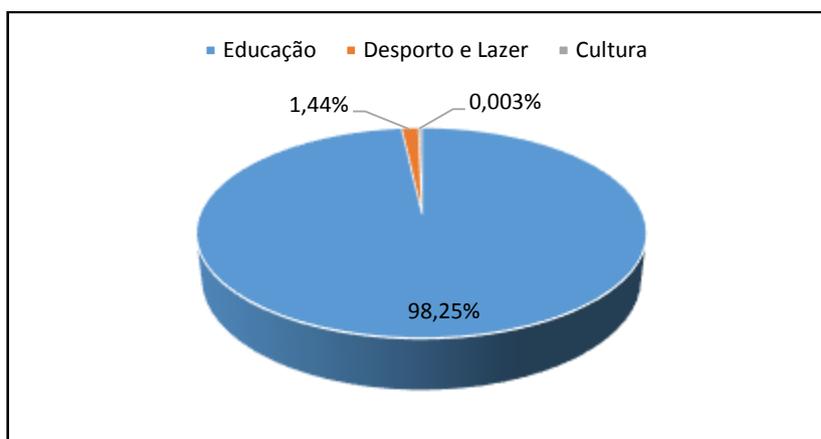


Gráfico 3. Valores PPA por função para a SMEC.

Fonte: Lei Municipal n° 501 de 17 de agosto de 2009 (anexo I)

³ Valores em agosto/2009

Conforme demonstrado no Gráfico 3, pode-se perceber que apesar da SMEC gerir as funções de cultura e desporto, a predominância em 98,25 % dos recursos projetados no plano plurianual são destinados a função educação.

Como instrumento de planejamento, o anexo I da Lei Municipal nº 501/09, apresentou os dados de maneira estruturada, a Figura 6 ilustra as ações previstas para o programa de governo denominado Passo Acolhedor.

| Anexo I - Demonstrativo dos programas e ações de governo para o período por Unidade Orçamentária. | | | | | | | | | | | | |
|---|------------------------------------|-----------------------------------|--------------------|-------------------|----------------|------|---------------|--------------------------------------|-----------|------|-------|-----------|
| Órgão e Unidade Orçamentária: 05 – SECRETARIA DE EDUCAÇÃO, CULTURA, TURISMO, DESPORTO E LAZER | | | | | | | | | | | | |
| Unidade Administrativa: 004 – EDUCAÇÃO, CULTURA, TURISMO, DESPORTO E LAZER | | | | | | | | | | | | |
| Função: 12 – EDUCAÇÃO | | | | | | | | | | | | |
| Subfunção: 243 – ASSISTÊNCIA À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE | | | | | | | | | | | | |
| Programa de governo: 106 – PASSO ACOLHEDOR | | | | | | | | | | | | |
| Descrição dos objetivos do programa: Utilizar a equoterapia no desenvolvimento cognitivo e emocional dos educandos como uma ferramenta de inclusão. | | | | | | | | | | | | |
| Público-Alvo: crianças e adolescentes matriculados nas escolas municipais. | | | | | | | | | | | | |
| Nome do Indicador estabelecido no plano plurianual: alunos participantes | | | | | | | | | | | | |
| Unidade de medida do indicador de desempenho: número de alunos participantes | | | | | | | | | | | | |
| Indicador (índice) mais recente: Data:30/04/2009 Índice inicial: 0 | | | | | | | | | | | | |
| Indicador (índice) pretendido ao final de cada exercício: | | | | | | | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | | |
| | | | | | | | 60 | 60 | 60 | 60 | | |
| DESCRIÇÃO DAS AÇÕES | | | | | | | | | | | | |
| Código | Ação | | Produto | Unidade de Medida | Preço Unitário | Meta | | Custo direto previsto p/ o exercício | | | | |
| | Título | Subtítulo/ Localizador | | | | Ano | Quant. Física | Fonte de Recursos | | | | Total |
| | | | | | | | | Cód | Valor | Cód | Valor | |
| 1.041 | Equoterapia no sistema educacional | Áreas 1, 2 e terceira zona fiscal | Despesas correntes | reais | R\$ 1,00 | 2010 | 5.000 | 0001 | 5.000,00 | | | 5.000,00 |
| | | | | | | 2011 | 5.250 | 0001 | 5.250,00 | | | 5.250,00 |
| | | | | | | 2012 | 5.512 | 0001 | 5.512,00 | | | 5.512,00 |
| | | | | | | 2013 | 5.788 | 0001 | 5.788,00 | | | 5.788,00 |
| Total da ação para os exercícios | | | | | | | | R.Livres | 21.550,00 | | | 21.550,00 |

Figura 6. Demonstrativo dos programas e ações de governo para o período por unidade orçamentária.

Fonte: Anexo I da Lei Municipal nº 501 de 17 de agosto de 2009 (p. 47)

Observa-se que na descrição das ações, os produtos, as unidades de medida e o preço unitário parecem não ter sido projetados com a riqueza de detalhes que permitisse a real visualização do que seria gasto e o seu respectivo custo.

Em relação as diretrizes e programas de governo estabelecidos para função educação, observa-se uma grande variação nos valores quadrienais destinados a cada um, conforme Quadro 4.

| DIRETRIZES (OBJETIVOS) | PROGRAMA DE GOVERNO | VALORES | % em relação a função educação |
|--|--------------------------------------|--------------|--------------------------------|
| Manter e dar condições de pleno funcionamento das atividades administrativas do Poder Executivo Municipal. | Apoio Administrativo | 892.768,00 | 10,68% |
| Proporcionar as condições necessárias para atendimento da demanda escolar, através de ações e da participação da comunidade na gestão escolar. | Gestão do Ensino Público Fundamental | 7.394.600,00 | 88,44% |
| Abrir discussões sobre educação através da escuta de todos os segmentos educacionais, viabilizando o avanço do ambiente educativo nas práticas pedagógicas da avaliação, gestão democrática, formação e condições de trabalhos dos professores | Educar para Socializar | 42.565,00 | 0,51% |
| Construir uma proposta de trabalho comunitário que valorize a vivência cotidiana do amor à vida | Quem ama Cuida | 7.361,00 | 0,09% |
| Utilizar a equoterapia no desenvolvimento cognitivo e emocional dos educandos como uma ferramenta de inclusão. | Passo Acolhedor | 21.550,00 | 0,26% |
| Utilizar a educação ambiental no desenvolvimento da sustentabilidade do nosso habitat | Meio Ambiente quem faz é a gente | 2.300,00 | 0,03% |

Quadro 4. Diretrizes, programas de governo e valores (PPA 2010-2013).

Fonte: Anexo I da Lei Municipal nº 501 de 17 de agosto de 2009 (p. 33 - 50)

Os valores apresentados no Quadro 4 demonstram que o foco do planejamento relacionado a função educação, foram os programas Apoio Administrativo e Gestão do Ensino Público Fundamental. Por outro lado, os demais programas não chegaram a 1% do valor planejado para a função educação, além disso, esses programas (exceto o Passo Acolhedor) não constam expressamente nas diretrizes elencadas pelo plano de governo.

Para a execução dos programas de governo, foram estabelecidas ações que foram divididas em projetos e atividades, cuja descrição e valores estão representados no Quadro 5.

| PROGRAMA DE GOVERNO | AÇÕES | | Valores Previstos | % em relação a função educação |
|--------------------------------------|---|---|-------------------|--------------------------------|
| | Projetos | Atividades | | |
| Apoio Administrativo | | Manutenção das atividades operacionais | 846.268,00 | 10,12% |
| | Aquisição de equipamentos de tecnologia da informação | | 7.500,00 | 0,09% |
| | Aquisição de móveis e utensílios | | 6.000,00 | 0,07% |
| | Aquisição de veículo | | 33.000,00 | 0,39% |
| Gestão do Ensino Público Fundamental | | Manutenção do transporte escolar | 1.592.814,00 | 19,05% |
| | | Manutenção das escolas municipais | 4.943.093,00 | 59,12% |
| | Conclusão do ginásio de esportes da escola Valentim Bastianello | | 275.000,00 | 3,29% |
| | Construção, ampliação e reforma das escolas municipais | | 170.000,00 | 2,03% |
| | Aquisição de equipamentos de tecnologia da informação | | 18.000,00 | 0,22% |
| | Aquisição de móveis e utensílios | | 11.000,00 | 0,13% |
| | | Manutenção da alimentação escolar | 381.430,00 | 4,56% |
| | Programa dinheiro direto na escola | | 3.452,00 | 0,04% |
| Educar para Socializar | Elaboração do Projeto Político Pedagógico da rede escolar | | 3.000,00 | 0,04% |
| | Formação de professores e profissionais de serviço e de apoio | | 39.565,00 | 0,47% |
| Quem ama Cuida | Encontros com mães e adolescentes | | 5.361,00 | 0,06% |
| | | Manutenção do Programa Primeira Infância Melhor | 2.000,00 | 0,02% |
| Passo Acolhedor | Equoterapia no sistema educacional | | 21.550,00 | 0,26% |
| Meio Ambiente quem faz é a gente | Projeto de educação ambiental nas escolas | | 2.300,00 | 0,03% |

Quadro 5. Projetos e atividades (PPA 2010-2013).

Fonte: Anexo I da Lei Municipal nº 501 de 17 de agosto de 2009 (p. 33 - 50)

As ações por sua vez, apresentaram também uma grande variação de valores entre si, além disso, percebe-se que as atividades são priorizadas em relação aos projetos, como apresentado no Gráfico 4. Além disso alguns programas de governo

possuem apenas uma ação, com características comuns a outros programas já previstos. Nesse caso, as ações comuns poderiam ser alocadas nos programas de governo com maior volume de recursos.

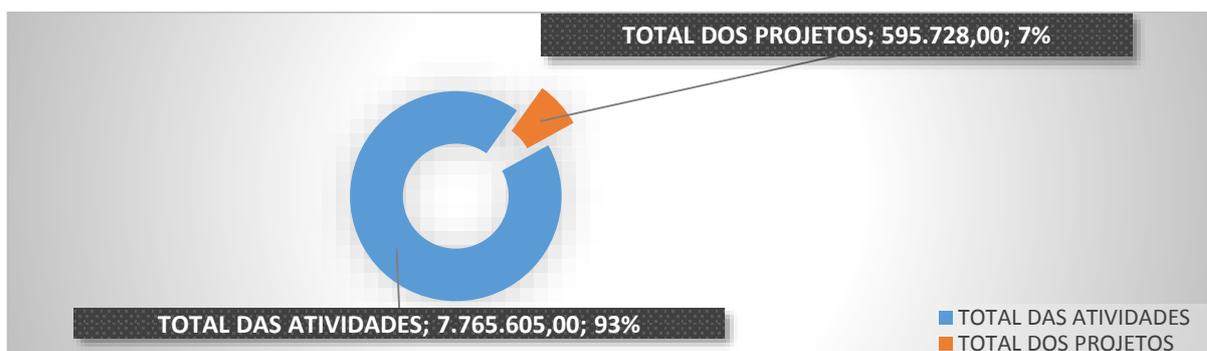


Gráfico 4. Valores destinados às atividades e projetos constantes nos programas de governo (PPA 2010-2013).

Fonte: Lei Municipal nº 501 de 17 de agosto de 2009 (anexo I)

A priorização do planejamento dos recursos destinados às atividades em detrimento aos projetos, demonstrados no Gráfico 4 podem indicar o alto grau de comprometimento com a manutenção do custeio da máquina pública.

Como processo de planejamento, a ECD 04 (01:12:01) relatou de maneira sucinta os passos realizados para a elaboração do PPA: 1º projeção de receita quadrienal; 2º verificação do custeio com base no orçamento anterior + projeções gastos pessoal (baseado nos planos de carreira) + mensuração de custos (baseado licitações anteriores); 3º Verificação da sobra para investimentos; 4º Com base na sobra é que as ações do plano de governo são contempladas; 5º estabelecimento de indicadores que melhor se adequem às metas.

Na mesma entrevista (ECD 04 - 00:18:01 – 00:19:53) o entrevistado relata que o montante destinado aos projetos era a maior dificuldade do planejamento devido aos gestores das secretarias não serem técnicos, além disso, havia dificuldades no acesso às informações técnicas das secretarias.

As entrevistas ECD 01, ECD 02 e ECD 03 evidenciaram que o planejamento foi realizado com base nas necessidades dos alunos, porém, na maior parte das vezes o orçamento já estava comprometido com as despesas obrigatórias.

Além disso, a ECD 03 (00:08:23 – 00:09:37) revela que o planejamento anual era realizado no início do ano através reuniões com a Secretaria da Fazenda, usando o balancete da despesa como guia, além disso, o entrevistado relata que a inflexibilidade dos recursos vinculados influenciou na sua gestão.

Na ECD 05 o entrevistado relata que além das atividades planejadas, ocorreram diversas ações que foram impostas ou decorrentes da Lei, o que o obrigou a fazer coisas que não estavam planejadas, ainda relatou que o plano de governo que foi elaborado com base nos pedidos da comunidade, na experiência da primeira gestão e na trajetória da emancipação.

4.2.2 A integração entre o planejamento e o orçamento

As diretrizes orçamentárias para os exercícios de 2010, 2011, 2012 e 2013, estão representadas nas seguintes leis municipais: 508/09, 552/10, 582/11 e 608/12. Sendo que a integração do PPA à LOA foi realizada através da fragmentação do anexo I da Lei municipal nº 501/2009, demonstrado na Figura 7, dessa forma, a parte do PPA trazida para a posterior execução orçamentária está exemplificada na Figura 7.

Anexo I - METAS E PRIORIDADES - LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS PARA O EXERCÍCIO DE 2010

| | | | | | | | | | | | | |
|-----------------------------|------------------------------------|---|--------------------|-----------------------|-----------------------|---------------------------|---|--------------|---------------|--------------|--------------------|----------------------------|
| <i>Órgão</i> | 05 | <i>SECRETARIA DE EDUCAÇÃO, CULTURA, TURISMO, DESPORTO E LAZER</i> | | | | | | | | | | |
| <i>Unidade Orçamentária</i> | 004 | <i>EDUCAÇÃO, CULTURA, TURISMO, DESPORTO E TURISMO</i> | | | | | | | | | | |
| <i>Função</i> | 12 | <i>EDUCAÇÃO</i> | | | | | | | | | | |
| <i>Subfunção</i> | 243 | <i>ASSISTÊNCIA À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE</i> | | | | | | | | | | |
| <i>Programa de governo</i> | 0106 | <i>PASSO ACOLHEDOR</i> | | | | | | | | | | |
| <i>Descrição das ações</i> | | | | | | | | | | | | |
| <i>Ação</i> | | | <i>Produto</i> | <i>Unidade medida</i> | <i>Preço Unitário</i> | <i>meta Quant. física</i> | <i>custo direto previsto para o Exercício</i> | | | | | <i>Categoria Econômica</i> |
| <i>Código</i> | <i>título</i> | <i>Subtítulo localizador</i> | | | | | <i>Fontes de Recursos</i> | | <i>total</i> | | | |
| | | | | | | <i>valor</i> | <i>código</i> | <i>valor</i> | <i>Código</i> | <i>total</i> | | |
| 1.041 | Equoterapia no sistema educacional | Áreas 1, 2 e Terceira Zona Fiscal | Despesas correntes | Reais | R\$ 1,00 | 5.000 | 5.000,00 | 0001 | | 5.000,00 | Despesas correntes | |

Figura 7. Parte do anexo de metas e prioridades LDO para o exercício de 2010
Fonte: Anexo I da Lei Municipal nº 508 de 01 de outubro de 2009 (p. 47)

Além da fragmentação das metas quadrienais do PPA em metas anuais nas Leis de Diretrizes Orçamentárias (2010-2013), observa-se que itens importantes do planejamento como as diretrizes, o público alvo e os indicadores desaparecem nas respectivas LDOs.

Observa-se também que a redação do art. 2º é comum a todas leis acima mencionadas: “Art. 2º. As prioridades, em termos de programas, ações e respectivas metas físicas e financeiras para os exercícios de [...], assim como os detalhamentos dos programas e ações, são aqueles previstos no anexo de metas e prioridades do Plano Plurianual de que trata a Lei nº 501/2009” (Dilermando de Aguiar – RS, 2009, 2010, 2011, 2012), assim, ao invés de especificar as prioridades, as LDOs remetem ao PPA essa função.

Por outro lado, o anexo de metas e prioridades das Leis de Diretrizes Orçamentárias (2010-2013) fornecem o indicativo das categorias econômicas da despesas que comporão as ações, já alinhando em termos operacionais o planejamento. Também orientando a operacionalização dos orçamentos, as LDOs (2010 a 2013) preveem que o detalhamento da despesa será até o nível de elemento.

Em relação ao controle dos custos dos programas de governo, as LDOs (2010 a 2013) indicam que os serviços de contabilidade organizarão sistemas de custos que permitam a mensuração dos custos das ações governamentais, além disso, esses sistemas de custos deverão permitir a tomada de decisões gerenciais.

Na entrevista ECD 02 (00:11:08 – 00:11:39) o entrevistado diz que era um funcionário administrativo que controlava o orçamento, sempre sob orientação da Secretaria da Fazenda, dependência corroborada pela ECD 03 e ECD 04, dessa forma:

Essa dificuldade né [...], lá no início quando a gente tava te passando, eu acho que essa é uma dificuldade que tem né ou que tinha naquele momento na secretaria de educação que era esse suporte técnico dentro da própria Secretaria, né, então a gente tinha que ter sempre essa parceria com a SFDE, da SARH, pra gente conseguir visualizar como casar né o planejamento e o orçamento, né, então essa era uma dificuldade que existia na educação, na educação, então a gente tinha que ter essa parceria muito forte pra gente casar o planejamento com o orçamento, né, porque uma coisa é planejar e outra coisa é tu ter o recurso, o orçamento disponível para ti conseguir dar conta daqueles projetos que tu, tu planejou pra tocar no ano [...]. ECD 03 – 00:11:00 – 00:11:50

Em relação as alterações na integração planejamento-orçamento, segundo o art. 17 das LDOs (2010 a 2013), novos projetos só poderão ser incluídos após terem sido contemplados todos os projetos em andamento.

Além disso, o art. 24 das LDOs (2010 a 2013) dispõem que a compensação de que trata o art. 17, da LRF poderá ser realizada a partir do aproveitamento da respectiva margem de expansão de cada órgão ou entidade.

Apesar dessa previsão, observa-se que nos anexos III⁴ (j) e V⁵ das LDOs (2010 a 2013), exemplificados no anexos B e C dessa monografia, são construídos de maneira simplista e sintética, dificultando os uso das informações para fins operacionais.

Por outro lado, o aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado previstas no anexo VII⁶ das LDOs (2010 a 2013), representado no anexo D desse trabalho, não foram deduzidos da margem de expansão prevista no anexo III (j) das referidas leis, distorcendo assim a real capacidade de aumento dessas despesas.

4.2.3 A execução orçamentária do período 2010-2013

Os orçamentos para os exercícios de 2010, 2011, 2012 e 2013, estão representados nas seguintes Leis municipais: 514/09, 557/10, 589/11 e 611/12. No que tange a elaboração do orçamento, a base orçamentária da receita e da despesa gira em torno de 70%, segundo a ECD 04(01:07:36). De forma geral, percebe-se que a dependência de recursos externo é muito grande, como demonstrado no Gráfico 5.

⁴ Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado

⁵ Demonstrativo dos Projetos em Andamento e Informações sobre o Patrimônio Público

⁶ Planejamento das Despesas com Pessoal

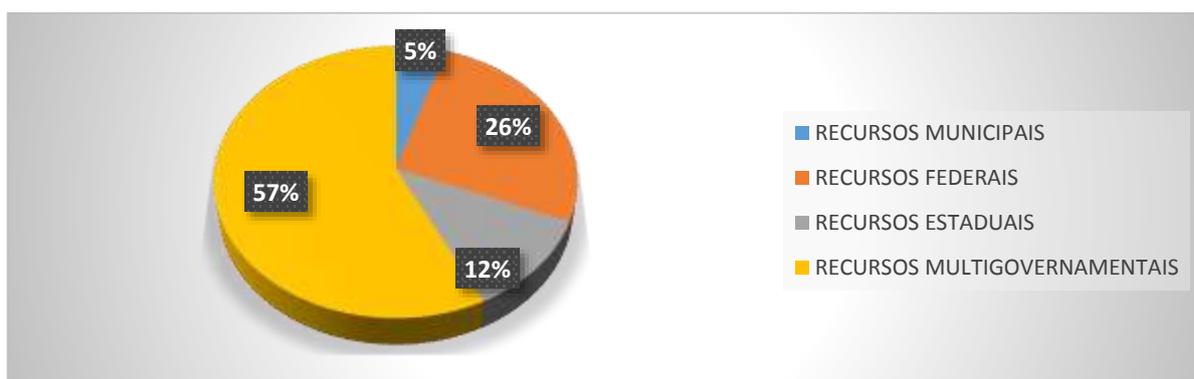


Gráfico 5. Composição das receitas destinadas a educação 2013

Fonte: Balancete da receita 31/12/2010 emitido pelo *software* da PMDA.

Em relação ao Gráfico 5, ressalta-se que o município depende em cerca de 95% dos recursos oriundos da União e do Estado, além disso, das receitas municipais relacionadas a educação, cerca de 57% são recursos provenientes do FUNDEB, cuja legislação acarreta a Dilermando de Aguiar - RS uma perda financeira, demonstrada no Gráfico 7.

Por outro lado, observa-se na composição dos gastos relacionados à função educação, a maior parte dos recursos está destinada ao pagamento do custeio da máquina, conforme demonstrado no Gráfico 6, corroborado pelos dados apresentados nos Gráficos 4, 11 e 12.

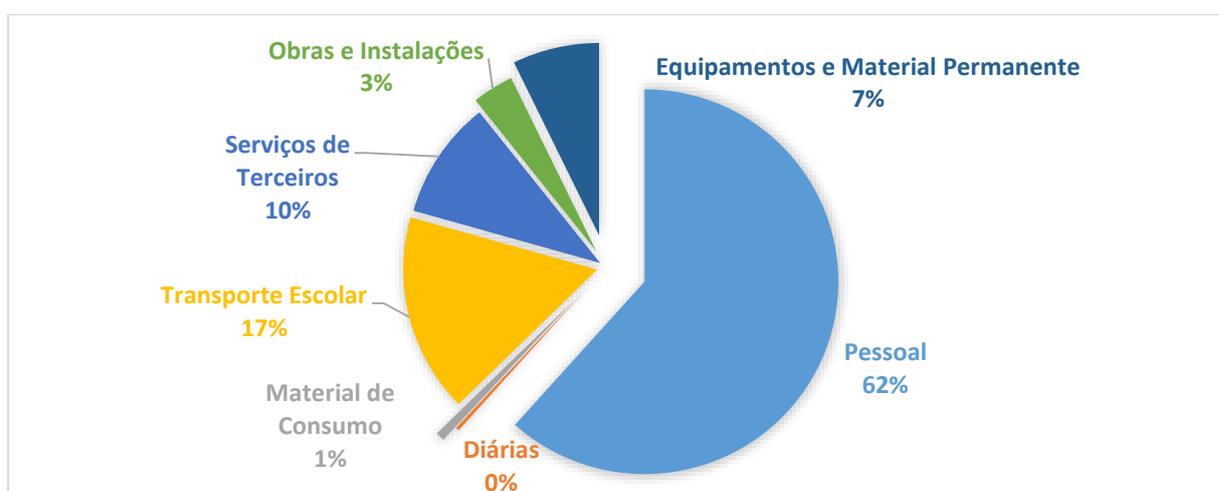


Gráfico 6. Composição das despesas destinadas a educação 2010

Fonte: Balancete da receita 31/12/2010 emitido pelo *software* da PMDA.

Observa-se que no Gráfico 6 os investimentos representaram apenas 10% dos gastos relacionados a função educação em 2010, situação parecida ao ocorrido nos anos seguintes.

Já as novas ações incluídas na execução orçamentária foram apenas com recursos adicionais enviados pelo governo federal e com destinação específica. Nesse sentido a ECD 02 (00:09:18 – 00:10:51) revelou que a execução orçamentária foi realizada com base no orçamento e com o apoio da SFDE e da SARH, sendo que os recursos adicionais ao orçamento foram conseguidos através do *lobby* político.

Corroborando com a ECD 02, na ECD 04 é salientado que os orçamentos são destinados ao custeio e os investimentos devem ser buscados em nível estadual e federal, sendo que cada vez mais o poder para investir está sendo diminuído. O entrevistado entende que para a aplicação do incremento orçamentário, os técnicos são de vital importância, porém o Prefeito tem a palavra final.

Quanto a execução orçamentária o controle só era exercido à medida em que as dotações ficassem escassas: ECD 01 (00:24:17 – 00:24:23) “A gente só ia gastando até dizer que não tinha mais dinheiro eu nunca soube o que tinha de orçamento”; ECD 03 (00:09:49 – 00:10:48) – relata que a SMEC administrava com o suporte da SFDE, com base em previsões trimestrais/quadrimestrais de receita e com base nas previsões era visto o que já estava estourando e o que tinha para gastar até o final do ano.

Contrastando com as entrevistas ECD 01 e 03, na ECD 06 (00:12:43 – 00:13:30) é relatado que não havia o controle das despesas, os gastos eram realizados de acordo com a necessidade/demanda, o planejamento não era usado.

Nesse sentido, a ECD 04 (00:20:25 – 00:26:19) revela uma tentativa no controle da execução orçamentária, dizendo que o gerenciamento era realizado através de servidores administrativos denominados “*controllers*” que faziam a ligação entre secretários e a SARH/SFDE.

Para tal, eram usados os balancetes da despesa, porém, haviam dificuldades no entendimento dos usuário, quanto a diferença entre as dotações orçamentárias e as disponibilidades financeiras.

A ECD 04 ainda mostra que os controles eram totalmente dependentes da SFDE, contudo, havia uma boa interação entre SFDE e demais secretarias. Dessa

forma, a ECD 03 entende que a execução orçamentárias seria facilitada se os indicadores, objetivos e metas viessem expressos nos balancetes.

Em relação a vinculação da despesa, verificou-se que os entrevistados a veem com certa divergência, o ECD 01 entende que ela compromete as ações, já o ECD 04 relata que a vinculação é um mecanismo de controle.

Outro fato relevante em relação a vinculação das despesas é que a perda⁷ do FUNDEB é considerada como aplicação em educação para fins de percentuais constitucionais, isso implica que o percentual real gasto em educação foi menor que o índice constitucional, como demonstrado no Gráfico 7.

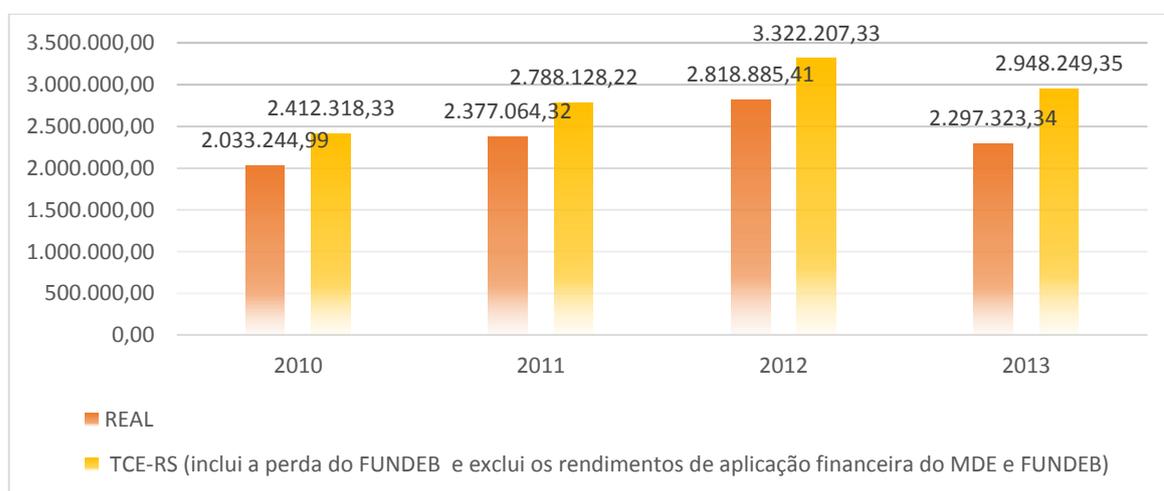


Gráfico 7. Comparação entre o valor real aplicado em educação e o valor apurado pelo TCE, para efeitos de cálculo do % constitucional.

Fonte: SIAPC/TCE-RS

O valor real aplicado na educação municipal inferior aos limites constitucionais onerou os outros setores municipais uma vez que para compensar essa aplicação fictícia, o gestor aumentou o gasto real em educação. Assim, ainda que o município tenha aportado mais recursos, percebe-se que a diferença entre o valor real e o valor considerado para a aplicação em educação ainda foi grande.

⁷ Valor resultante entre a diferença da dedução do FUNDEB nas receitas (FPM, ITR, LC 87/96, ICMS, IPVA, IPI/EXPORTAÇÃO) e a transferência de recursos do FUNDEB

Analisando a série 2010-2013, percebe-se que o único ano em que o percentual real atendeu os limites constitucionais, foi em 2012 (ano de eleições municipais), conforme apresentado no Gráfico 8.

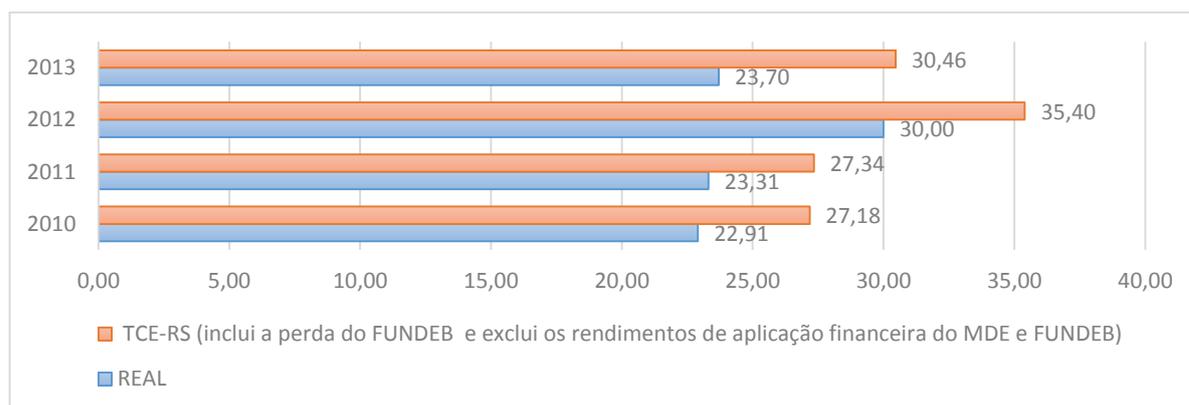


Gráfico 8. Comparação entre o % real aplicado em educação e o % apurado pelo TCE, para efeitos de cálculo do % constitucional.

Fonte: SIAPC/TCE-RS.

4.2.4 Avaliação dos Programas de Governo

Em relação a avaliação de desempenho, a lei municipal nº 501/09 preconiza que a LDO definirá a forma de avaliação dos resultados dos programas de governo, conforme prevê a LRF.

As avaliações dos resultados dos Programas de Governo, segundo as LDOs (2010 a 2013), deverão ser realizadas, no sítio oficial do município até 31 de janeiro do exercício seguinte, consistindo na análise sobre o desempenho da gestão governamental através da movimentação dos indicadores de desempenho, conjugando-os com o custo das ações e a sua evolução, em termos de realização dos produtos das ações e o cumprimento das metas físicas, de forma a concluir sobre a eficiência das ações governamentais e a qualidade do gasto público.

Apesar da clara previsão legal para a avaliação, nenhum dos entrevistados mencionou o referido procedimento. No entanto, as entrevistas ECD 02 (00:11:58 – 00:13:01), ECD 03 (00:12:26 – 00:13:30) e ECD 06 (00:14:01 – 00:14:30) informam

que haviam apenas reuniões internas para a avaliação, contudo, os indicadores e metas do PPA não foram citados.

Apesar da avaliação do PPA não ser realizada de maneira adequada, existem avaliações de outras ações, julgadas como relevantes pela gestão da SMEC, como é o caso do PAR⁸:

A Secretaria de Educação sempre fazia reuniões de avaliação, sempre sentava e fazia reuniões de avaliação, sabe assim. Qual era o programa de governo que a gente tinha, que a gente tem na secretaria? O PAR Plano de Ações Articuladas, esse era o plano central, sabe, porque as partir dele tu faz todas as outras coisas, não tem como você trabalhar qualquer coisa na educação desde que PAR não esteja envolvido, porque é daí que o governo federal dá recursos[...]. (ECD 01 – 00:28:33 – 00:29:05)

Na ECD 04 é realizada uma crítica em relação a avaliação dos programas de governo, segundo o entrevistado, a terceirização na análise prejudica a gestão. A análise da execução dos programas de governo apontou para uma execução orçamentária integrada ao planejamento em termos de valores. Nesse sentido, o Gráfico 9, apresenta a variação⁹ entre as despesas planejadas e as executadas no quadriênio.

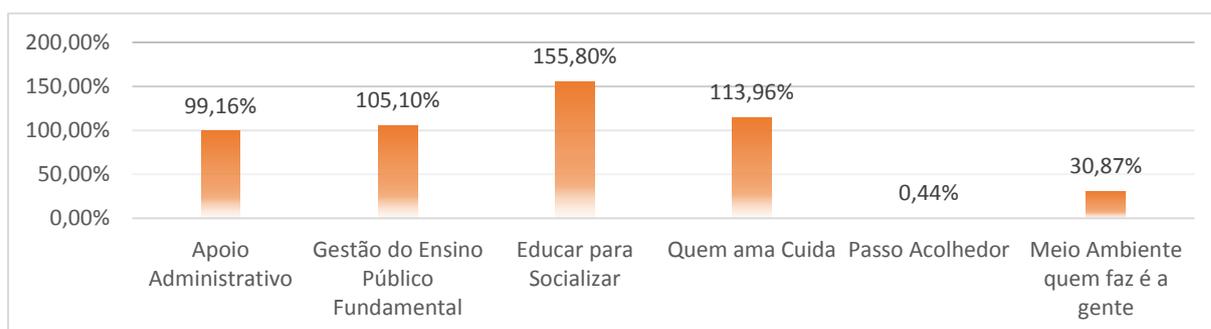


Gráfico 9. Percentual de execução dos valores destinados aos programas de governo relacionados a função educação no período 2010-2013.

Fonte: Balancetes da despesa 2010, 2011, 2012 e 2013 emitidos pelo software da PMDA.

⁸ O Plano de Ações Articuladas é um instrumento de planejamento da educação por um período de quatro anos. É um plano estratégico de caráter plurianual e multidimensional que possibilita a conversão dos esforços e das ações do Ministério da Educação, das Secretarias de Estado e Municípios, num SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO. A elaboração do PAR é requisito necessário para o recebimento de assistência técnica e financeira do MEC/FNDE, de acordo com a Resolução/CD/FNDE nº 14 de 08 de junho de 2012.

⁹ Os valores representados pelos percentuais foram corrigidos pelo IPCA (APÊNDICE D) e padronizados para o mês 12/2013, sendo foram consideradas as despesas liquidadas.

Corroborando com a análise dos programas de governo, os projetos e atividades também se comportaram de maneira bem próxima ao planejado, o Gráfico 10, apresenta essa variação¹⁰.

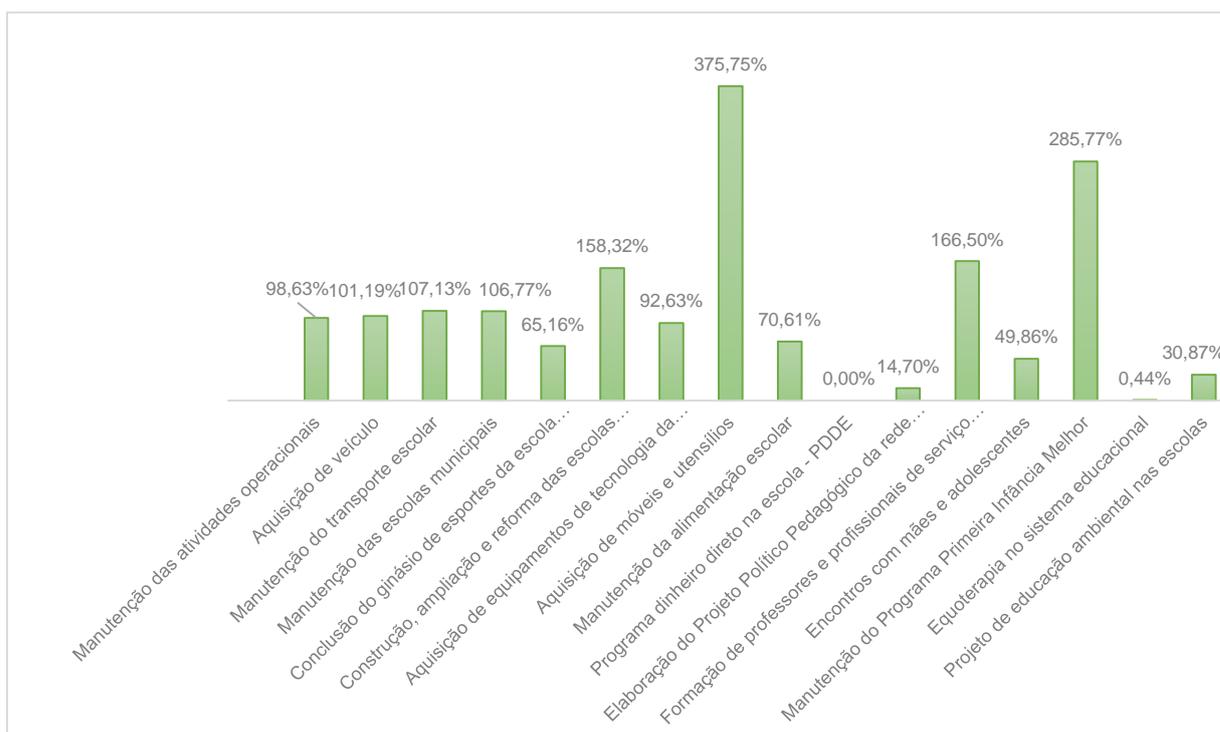


Gráfico 10. Percentual de valores executados para os projetos e atividades relacionados ao PPA da função educação no período 2010-2013.

Fonte: Balançetes da despesa 2010, 2011, 2012 e 2013 emitidos pelo *software* da PMDA.

Analisando os Gráficos 9 e 10 pode se afirmar que a execução orçamentária se manteve em níveis bem próximos ao planejado, tanto em nível de programas de governo, quanto em nível de ações. Nesse sentido que não há indícios de replanejamento ou mudanças bruscas de direção. Dessa forma, a receita esperada se comportou dentro dos limites planejados ou os orçamentos definidos no PPA delimitaram o teto dos gastos.

¹⁰ Os valores representados pelos percentuais foram corrigidos pelo IPCA (APÊNDICE D) e padronizados para o mês 12/2013, sendo que foram consideradas as despesas liquidadas.

4.2.5 Gerenciamento da informação

Todos os entrevistados apontaram para a comunicação verbal como principal meio de troca de informações, porém, o tipo de informação usada, segundo as entrevistas, apresentaram diferentes resultados.

Na entrevista ECD 06 (00:14:50 – 00:18:56) o entrevistado informou que recebeu da Secretaria de Administração um balancete da despesa, constante no ANEXO E, e controlava-o pelo *software* de gestão que o município possui, sendo que as orientações do gastos eram fornecidas pela SARH/SFDE via contato verbal.

Relatou também que a falta de capacitação o prejudicou no gerenciamento das informações, e que o tipo de linguagem usada pelos técnicos era de fácil entendimento. Contrastando com o relato da ECD 06, a ECD 02 enfrentou dificuldades quanto a gerenciamento das informações, nesse sentido:

Além dos relatórios, que eu particularmente não entendia nada, juntamente com o documento os servidores da secretaria, vamos dizer que, traduziam esses relatórios pra nós né, pra gente ter uma noção, porque é complexa a parte financeira do setor público [...]. ECD 02 – 00:13:24 – 00:14:46

Já a ECD 03 (00:13:50 - 00:20:16) relata que além do balancete anual as informações eram coletadas no FNDE/MEC, e no orçamento do município, com o suporte técnico da SARH/ SFDE através de memorandos, ofícios, arquivos, meios eletrônicos como e-mail, comunicadores instantâneos, sendo as informações tramitadas de maneira verbal, o que segundo o entrevistado, facilitava o processo.

As entrevistas também informaram que em alguns relatórios eram encontradas dificuldades de leitura que foram supridas pela facilidade de consulta com os técnicos da SFDE/SARH. As contenções de gastos eram comunicadas pela SFDE, havendo a comunicação semanal entre a SMEC e a SFDE, e havendo excesso de arrecadação, eram liberados os projetos parados (ECD 03).

O fluxo das informações existia, porém não tinham força, em virtude de não serem derivados de instrumentos legais, segundo a ECD 04 (00:35:02 – 00:45:09), assim, o aspecto relacional influenciava na gerenciamento das informações e questões como a orientação político-partidária de alguns servidores foram barreiras comunicacionais.

Além disso, a ECD 04 revela que havia a insistência para que fossem formalizados via memorandos, os casos de alteração dos créditos orçamentários, nesse sentido, as secretarias sequer indicavam a fonte de recursos, delegando a decisão sobre a movimentação das dotações orçamentárias a SARH ou SFDE.

[...] vinha um bilheteinho, ó suplementar tanto, e muitas vezes nem se dizia da onde reduzir né, deixe que o técnico da secretaria-meio lá resolva, né, então na verdade, ficava muito cômodo pra Secretaria nesse sentido: ó, eu quero tanto pra comprar tal coisa, mas não me dizia da onde, então o que acontecia, muitas vezes você reduzia de uma rubrica tal lá e quando vê já tavam pedindo pra suplementar naquela rubrica que você tinha reduzido, né, porque obviamente, você como técnico de todas as áreas ali, tanto da educação, como saúde, enfim, de todas as áreas da Prefeitura Municipal, você não pode se dar ao luxo, até porque você não teria tempo pra fazer isso, de você, se te mandam um bilheteinho pra suplementar uma rubrica, você de repente chegar e mandar outro bilheteinho ou ligar pro secretário, porque fica difícil, e outra coisa, da onde você vai reduzir, né? E outra coisa, você pergunta pro Secretário e ele vai dizer: olha, não sei. Então tu tinha que usar o que? um pouco da tua experiência que a gente tinha ao longo desses anos ali pra tentar adivinhar aquilo que o pessoal poderia reduzir de uma rubrica sem que a gente tivesse que suplementar nela de novo, então você usava um pouquinho do teu *know-how* ali, do teu achismo né, muitas vezes também, de reduzir duma rubrica, sem saber se o Secretário iria usar depois aquela rubrica ou não[...]. ECD 04 – 00:35:28 – 00:35:17

O entrevistado ECD 04 observou que as informações só eram solicitadas quando os recursos orçamentários ficavam escassos e que o pessoal utilizava a comunicação de maneira verbal, inclusive quanto aos investimentos dos próximos exercícios, porém, era percebido que tal ato era derivado da necessidade imediata e não do planejamento.

4.2.6 Processo decisório

Segundo as entrevistas ECD 01 e ECD 02 as decisões, principalmente as derivadas da alocação orçamentária, eram baseadas na necessidades e prioridades dos alunos. Além disso os entrevistados ECD 01 e ECD 02 afirmaram que a margem para decisões era pequena uma vez que a maior parte dos orçamentos já estava comprometida com a manutenção da estrutura.

Em relação aos burocratas, na ECD 02 foi informado que o poder dos burocratas girava principalmente nas questões de controle orçamentário. Na ECD 03 (00:20:49 - 00:34:16) o entrevistado fala que o fôlego do orçamento baliza o processo

decisório e que fatores como: a necessidade e a relação custo-benefício pesavam nas decisões. Afirmou ainda que quando necessários, os cortes eram feitos nos investimentos, especialmente os de longo prazo, apoiando a escolha nas opiniões técnicas dos burocratas.

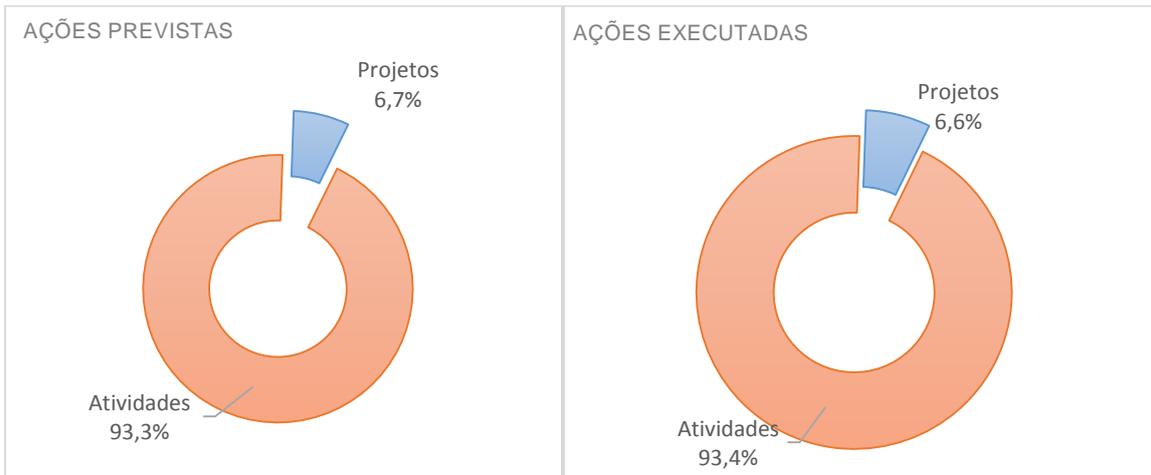
A ECD 05 revelou que as decisões acerca da alocação de recursos, davam sempre prioridade aos projetos, especialmente os estruturais, previstos no plano de governo. Questões como a disponibilidade financeira e a complexidade dos projetos influenciaram diretamente o processo decisório.

Contrastando com as entrevistas anteriores, a ECD 04 (00:45:54 – 00:45:09) respondeu que em relação ao processo decisório que cerca de 80% das decisões eram baseadas na pressão da opinião pública local, principalmente nas questões que tivessem reflexo político. Afirmou também que nas decisões o planejamento era desconsiderado e que o processo decisório era um constante apagar incêndio.

Em relação aos *stakeholders*, o que apareceram com destaque nas entrevistas foram: os grupos com interesse/influência política (ECD 01, ECD 02 e ECD 04) e o Prefeito Municipal (ECD 01, ECD 02 e ECD 04). Outros *stakeholders* foram mencionados nas entrevistas, sendo os professores um forte grupo de resistência e boicote as ações (ECD 01 e ECD 02). Também foi relatado na ECD 03 e ECD 04 que os órgãos de controle externo influenciaram as decisões.

Os burocratas aparecem nas entrevistas como *stakeholders* de força interna, pelo nível de informações técnicas que possuem, porém, a maioria dos entrevistados (exceto a ECD 04) não os veem com poder decisório, assim, os burocratas foram vistos pelos entrevistados como ferramentas de apoio a decisão.

O alinhamento entre planejamento e execução orçamentária ilustrados nos Gráficos 11 e 12, sugerem que o orçamento representou um meio de controle do planejamento, haja vista que não ocorreram alterações significativas nos programas de governo, nas ações governamentais e nos valores projetados.



Gráficos 11 e 12. Comparação entre % destinados a projetos e atividades no PPA e os valores efetivamente executados no período de 2010 a 2013

Fonte: Balancetes da despesa 2010, 2011, 2012 e 2013 emitidos pelo software da PMDA.

5 CONCLUSÃO

Em relação ao planejamento público, realizado em Dilermando de Aguiar – RS observou-se que o mesmo é realizado através dos instrumentos PPA-LDO-LOA. Além disso, observou-se que o planejamento possui características incrementais, também foi observado que o incrementalismo no contexto estudado está ligado a fatores como a escassez de recursos próprios, a regulação dos gastos, a falta de informações, especialmente em referência aos custos dos projetos, e ao alto comprometimento dos recursos com as despesas obrigatórias de caráter continuado.

O fato do planejamento e do orçamento serem incrementais não prejudicou a execução dos planos de governo, pelo contrário, mostrou-se ser uma prática simples, de fácil elaboração e execução, contudo, a mensuração dos custos do projetos foi destaque negativo no planejamento uma vez que o custo da ação, o produto e a unidade de medida foram explicitados de maneira difusa.

A ausência de valores históricos ou outra base de referência contribuiu para que houvessem programas e ações de governo com um custo ínfimo ou inexecutável, o que pode ser considerado um mecanismo de fuga à elaboração de créditos adicionais do tipo especial, principalmente num contexto de minoria no Poder Legislativo.

O cumprimento das promessas de campanha através da execução do Plano de Governo ocorreu de forma parcial, tendo em vista que algumas promessas não foram contempladas no PPA. Nesse sentido, é conveniente mencionar que entre as eleições (05/10/2008) e a aprovação do PPA (17/09/2009) há um lapso temporal de quase um ano, esse tempo aliado as ações do primeiro ano de mandato (ainda sob a égide do PPA 2006-2009) podem ter influenciado o processo de elaboração do PPA 2010-2013.

Conclui-se também que a adoção de um *rolling-plan* associada ao incrementalismo facilitaria o planejamento, a execução orçamentária e a adesão aos programas de governo estaduais e federal.

A integração entre o planejamento e o orçamento ocorreu através da LDO e conseqüentemente dos valores projetados para os programas de governo conforme tece a teoria. Nesse sentido os orçamentos executados em Dilermando de Aguiar –

RS foram instrumentos de gestão financeira e de controle das dotações orçamentárias, não possuindo relação direta com os objetivos, diretrizes e metas estabelecidos no Plano Plurianual.

Entre as causas para a falta de integração da execução orçamentária com o planejamento em nível físico, se deve aos indicadores e metas do PPA não aparecerem nas ferramentas de execução orçamentária, assim, o acompanhamento físico das ações planejadas ficou prejudicado.

A execução orçamentária ocorre quase de forma autônoma, tendo em vista que a maioria das despesas já são pré-definidas, ocorrendo apenas o acompanhamento para que não haja comprometimento fiscal do orçamento, ou seja, a despesa vai sendo realizada até que a Secretaria Municipal da Fazenda solicite a economia/redução das dotações.

Observou-se que a legislação do FUNDEB foi prejudicial em relação a gestão municipal e não apenas em relação a educação, pois a perda que o município teve a implantação da referida legislação onerou significativamente os cofres municipais e diminuiu a pequena margem discricionária que o gestor possuía, uma vez que para compensar a perda o administrador precisou reduzir a aplicação em outras áreas.

As demais vinculações do gasto público da função educação em Dilermando de Aguiar – RS são benéficas a garantia de aplicação nas áreas e um importante mecanismo de controle, haja vista que fornecem parâmetros para a previsão e aplicação dos gastos.

Em relação a avaliação do planejamento e orçamento conclui-se que apesar de expressamente delimitadas nas LDOs, elas não foram realizadas. Pode-se atribuir a não avaliação a diversos motivos, sendo os principais: O foco do acompanhamento de programas de governo se dá com os programas dos agentes financiadores; os indicadores, objetivos e metas não aparecem na execução orçamentária e ainda a terceirização das análises é delegada à SARH e a SFDE.

Já o gerenciamento da informação, possui nível de definição em relação a maturidade informacional onde os processos e práticas estão definidos mas não sistemáticos, existindo apenas um nível mínimo de disciplina e controle. A pesquisa apontou para a necessidade da criação de um mapa de processos, haja vista que as informações são na maioria das vezes verbais.

O estudo também aponta para a concentração informacional nos burocratas, apesar disso, eles não são o *stakeholders* com maior poder contrariando assim o estudo de Gomes (2008), por outro lado, os *stakeholders* externos tem mais poder que os interno, favorecendo assim a relação externa em detrimento a interna conforme a teoria de Costa (2013). Os *stakeholders* claramente identificados no estudo são a comunidade local, o Prefeito e os grupos políticos.

Quanto ao processo decisório, conclui-se que o mesmo se baseia nas necessidades imediatas e na disponibilidade de recursos para atendê-las. No processo decisório, os burocratas aparecem apenas como mecanismo de controle.

Visando futuros trabalhos, sugere-se que a metodologia aplicada seja aperfeiçoada, nesse sentido entende-se que alguns ajustes são necessários como: realizar as perguntas a mais técnicos, mantendo uma proporção entre técnicos e gestores para facilitar os contrapontos.

Outro fator que pode ser aprimorado é aplicação das entrevistas por pessoa que não tem contato com os entrevistados. Visto que alguns entrevistados não ficaram totalmente à vontade devido aos vínculos funcionais com o entrevistador.

Recomenda-se a replicação da pesquisa em contextos similares ao estudado, além disso, seria adequada a complementação da pesquisa em Dilermando de Aguiar – RS, sob a ótica quantitativa, especialmente em relação ao incrementalismo.

Por outro lado, a realização de pesquisas em municípios com situação de baixa dependência de recursos externos, pode oferecer um contraponto ao presente estudo. Da mesma forma, estudos como o alinhamento entre os PPA federal, estadual e municipal podem auxiliar no entendimento dos processos, além disso seria interessante também analisar o PPA apenas sob a ótica do primeiro ano do mandato.

REFERÊNCIAS

ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL – 2013. Disponível em: http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil/dilermando-de-aguiar_rs. Acesso em: 10 de outubro de 2014.

BONNEFOY, J. C.; Armijo, M. **Indicadores de desempenho en el sector público.** CEPAL.ILPES. Naciones Unidas. Serie Manuales, nº 45. Santiago, 2005.

BOVO, J. M. **Gastos sociais dos municípios e desequilíbrio financeiro.** Revista de Administração Pública, v.35, n. 1, jan./fev. Rio de Janeiro, 2001.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Coleção Saraiva de legislação. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

_____. **Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007.** Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação –FUNDEB, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm >. Acesso em: 02 de outubro de 2014.

_____. **Lei Complementar 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>. Acesso em: 10 de outubro 2014.

_____. **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: 10 de outubro 2014.

_____. **Portaria Conjunta STN/SOF nº 02 de 20 de junho de 2011.** Aprova as Partes I – Procedimentos Contábeis Orçamentários e VIII – Demonstrativo de Estatísticas de Finanças Públicas, da 5ª edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP). Disponível em: http://www3.tesouro.gov.br/legislacao/download/contabilidade/Portaria_Conjunta_STN_SOF_N02_2012_PCODEFP.pdf >. Acesso em: 10 de outubro 2014.

_____. **Portaria MOG nº 42 de 14 de abril de 1999.** Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1º do art. 2º e § 2º do art. 8º, ambos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras

providências. Disponível em: <
<http://www3.tesouro.gov.br/legislacao/download/contabilidade/portaria42.pdf>>.
Acesso em: 10 de outubro 2014.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual técnico de orçamento MTO**. Versão 2010. Brasília, DF Disponível em: <
www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/.../sof/mto/MTO_2010.pdf>.
Acesso em: 26 de outubro de 2014.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. **Resolução nº. 1.132, de 21 de novembro de 2008**. Aprova a NBC T 16.5 - Registro Contábil. Disponível em: <
<http://portalcfc.org.br> >. Acesso em: 26 de outubro 2014.

COSTA, G. P. C.L.; et al. **As escolhas públicas orçamentárias federais no PPA 2008-2011: uma análise da perspectiva do modelo principal-agente**. Revista da Administração Pública. Rio de Janeiro. ed. 47, 2013.

DILERMANDO DE AGUIAR - RS. **Lei Orgânica Municipal**. Dispõe sobre a organização do município de Dilermando de Aguiar - RS. Disponível em: <
<http://www.dilermandodeaguiar.rs.gov.br/site/midia/54/10/legislacao.html> >. Acesso em: 02 de outubro de 2014.

_____. **Lei municipal nº 501, de 01 de outubro de 2009**. Dispõe sobre o plano plurianual para o período 2010-2013. Disponível em: <
<http://www.dilermandodeaguiar.rs.gov.br/site/midia/54/10/legislacao.html> >. Acesso em: 02 de outubro de 2014.

_____. **Lei municipal nº 374, de 27 de setembro de 2006**. Dispõe sobre a organização e funcionamento do Poder Executivo do Município de Dilermando de Aguiar. Disponível em: <
<http://www.dilermandodeaguiar.rs.gov.br/site/midia/54/10/legislacao.html> >. Acesso em: 02 de outubro de 2014.

_____. **Lei municipal nº 508, de 01 de outubro de 2009**. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2010. Disponível em: <
<http://www.dilermandodeaguiar.rs.gov.br/site/midia/54/10/legislacao.html> >. Acesso em: 02 de outubro de 2014.

_____. **Lei municipal nº 552, de 25 de outubro de 2010**. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2011. Disponível em: <
<http://www.dilermandodeaguiar.rs.gov.br/site/midia/54/10/legislacao.html> >. Acesso em: 02 de outubro de 2014.

_____. **Lei municipal nº 582, de 20 de outubro de 2011**. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2012. Disponível em: <

<http://www.dilermandodeaguiar.rs.gov.br/site/midia/54/10/legislacao.html> >. Acesso em: 02 de outubro de 2014.

_____. **Lei municipal nº 608, de 29 de outubro de 2012.** Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2013. Disponível em: < <http://www.dilermandodeaguiar.rs.gov.br/site/midia/54/10/legislacao.html> >. Acesso em: 02 de outubro de 2014.

_____. **Lei municipal nº 514, de 08 de dezembro de 2009.** Estima a Receita e Fixa a Despesa do Município para o exercício financeiro de 2010. Disponível em: < <http://www.dilermandodeaguiar.rs.gov.br/site/midia/54/10/legislacao.html> >. Acesso em: 02 de outubro de 2014.

_____. **Lei municipal nº 557, de 06 de dezembro de 2010.** Estima a Receita e Fixa a Despesa do Município para o exercício financeiro de 2011. Disponível em: < <http://www.dilermandodeaguiar.rs.gov.br/site/midia/54/10/legislacao.html> >. Acesso em: 02 de outubro de 2014.

_____. **Lei municipal nº 589, de 19 de dezembro de 2011.** Estima a Receita e Fixa a Despesa do Município para o exercício financeiro de 2012. Disponível em: < <http://www.dilermandodeaguiar.rs.gov.br/site/midia/54/10/legislacao.html> >. Acesso em: 02 de outubro de 2014.

_____. **Lei municipal nº 611, de 17 de dezembro de 2012.** Estima a Receita e Fixa a Despesa do Município para o exercício financeiro de 2013. Disponível em: < <http://www.dilermandodeaguiar.rs.gov.br/site/midia/54/10/legislacao.html> >. Acesso em: 02 de outubro de 2014.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Lei Estadual nº 10.633 de 28 de dezembro de 1995.** Cria o Município de Dilermando de Aguiar. Disponível em: < <http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/10.633.pdf>>. Acesso em: 02 de outubro de 2014.

FERRARI, N. M. N.; et. al. **Revisão Anual do Plano Plurianual: Uma análise da evolução do processo no governo de Minas Gerais.** VI Congresso CONSAD de Gestão Pública. Brasília, 2013.

GIACOMONI, J. **Bases normativas do plano plurianual: Análise das limitações decorrentes da ausência de lei complementar.** 38 ed. Revista da Administração Pública. Rio de Janeiro, 2004.

_____, James. **Orçamento público.** 16. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 3. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GOMES, R. C. **Em busca de uma teoria geral dos stakeholders para organizações públicas.** Coletânea em Administração Pública. org. SILVESTRE, Hugo Consciência e ARAÚJO, Joaquim Felipe. Lisboa: Escolar, 2012.

LOCK, F. N. **Estrutura e uso de informações orçamentárias governamentais: o caso do Conselho Municipal de Educação de Santa Maria – RS.** 2012. 267 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional) – Universidade de Santa Cruz do Sul, 2012.

MACHADO, N. **Sistema de Informação de Custo: diretrizes para integração ao Orçamento Público e à Contabilidade Governamental.** 233 f. Tese (Doutorado em Controladoria e Contabilidade) Brasília: Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, 2002.

MENDES, M. J. **Sistema Orçamentário Brasileiro: Planejamento, equilíbrio fiscal e qualidade do gasto público.** Centro de Estudos da Consultoria do Senado: Brasília, 2008. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-39-sistema-orcamentario-brasileiro-planejamento-equilibrio-fiscal-e-qualidade-do-gasto-publico>> Acesso em: 01 de outubro de 2014.

MIRANDA, S. V.; STREIT, R. E. **O processo de gestão da informação em organizações públicas.** I Encontro da administração da informação EnADI/ANPAD. Florianópolis-SC. 2007

MIRANDA, S. V. **A gestão da informação e a modelagem de processos.** Revista do Serviço Público Brasília 61 (1): 97-112Jan/Mar 2010

MORGADO, L. F. **O orçamento público e a automação do processo orçamentário.** Centro de Estudos da Consultoria do Senado: Brasília, 2011. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/senado/conleg>>. Acesso em: 01 de outubro de 2014.

NETO F.C.; PEREIRA K. S. **Planejamento Estratégico para Municípios,** 2008. 40 f. Monografia (Especialização em Administração Pública). Fundação Getúlio Vargas, 2008.

OLLAIK, L. G.; et. al. **Novas direções para pesquisas orçamentárias no brasil.** Revista de Políticas Públicas. v.15; n.2; São Luís, 2011

PAULO, L. F. A. **O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica.** Revista do Serviço Público. Ed. 61. f. 171-187. Brasília, 2010.

PIRES, V. A. **Orçamento público: abordagem tecnopolítica.** Cultura Acadêmica. Universidade Estadual Paulista. São Paulo, 2011.

REZENDE, A.M.R.T.; REIS, A. A.; DUARTE, J. M.. **A Experiência mineira na integração da gestão orçamentária à gestão das compras públicas: soluções para o controle da margem de realização de novas despesas.** Trabalho apresentado no V Congresso Consad de Gestão Pública. Brasília, 2012.

RIBEIRO, H. C. **Integração entre planejamento estratégico e orçamento: um estudo de caso no tribunal superior eleitoral.** 97 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Orçamento Público) – Universidade Federal de Brasília: Brasília, 2011.

SEGABINAZZI, G.; PEIXOTO, F. B.; ESTRADA, R. J. S. **Planejamento Estratégico na Administração Pública Municipal.** In: Slade Brasil/2006 & Encontro Luso-Brasileiro de Estratégia, 2006, Balneário Camboriú. Anais do Slade Brasil/2006 & Encontro Luso-Brasileiro de Estratégia, 2006.

SOUSA, F. H. **Orçamentos e Sistemas de Informação sobre a Administração Financeira Pública.** XIII Prêmio Tesouro Nacional; Brasília, 2008.

SOUZA, F. S. R. N. **O planejamento estratégico como condicionante do processo de elaboração orçamentária no setor público: o caso das organizações da Marinha do Brasil,** 2013. 92 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Fundação Getúlio Vargas: Rio de Janeiro, 2013.

VAINER A.; ALBUQUERQUE J.; GARSON S. **Manual de Elaboração: O passo a passo da elaboração do PPA para municípios.** Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. 2ª. Ed. Brasília, 2005.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos.** 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ANEXOS

Anexo A – Extrato do Plano de Governo

MAIS TRABALHO, MAIS MUDANÇAS!



ASSISTÊNCIA, DESENVOLVIMENTO SOCIAL E CIDADANIA

- 1-Fortalecimento ao Controle Social Casa da Cidadania Centro de Referência dos Conselhos de Direitos CT / COMDICA / CMAS / CMC / CONSEA / e das Conferências Municipais;
- 2-Incentivo a Economia Popular e Solidária fortalecendo as oficinas de Inclusão Produtiva;
- 3-BRINCALHÃO ônibus cultural nas comunidades;
- 4-Viabilizar a construção da casa de passagem para crianças e adolescentes;
- 5-Viabilizar a construção da casa de passagem para mulheres vítimas de violência;
- 6-CREAS Centro de Referência Especializado em Assistência Social;
- 7-OFFINAS DE INCLUSÃO SOCIAL esportes, cinema, artes, teatro, alfabetização, informática e danças;
- 8-Implantar Política de Segurança Alimentar CIDADÃO FORTE!
- 9-Novas Unidades Habitacionais Moradia Popular;
- 10-Descentralização da Política Municipal de Assistência Social Assistência nas Comunidades;
- 11-Elaborar proposta de diagnóstico do idoso, pessoas com necessidades especiais, continuidade na área infanto juvenil, déficit habitacional;
- 12-VIDA & ARTE Centro de Referência à Melhor Idade;
- 13-CEVE Centro de EQUOTERAPIA "Vida Especial".

EDUCAÇÃO, ESPORTE, LAZER, TURISMO E CULTURA

- 1-Conclusão do Ginásio de Esportes na Escola Municipal Valentim Bastianello e Centro Poliesportivo na Sede;
- 2-Projeto Piloto no Município TURNO INTEGRAL nas Escolas José Antonio Azambuja no Rincão do Pinheiro e Educação Infantil Criança Feliz na sede do município, e progressivamente na Escola Núcleo Valentim Bastianello, incluindo a municipalização da merenda escolar;
- 3-Turnos inversos com projetos de informática, ciências, artes, teatro, esporte;
- 4-Projetos voltados à agricultura familiar buscando a subsistência e agregando renda, contribuindo para o estancamento do êxodo rural;
- 5-Escola da Comunidade abertura das Escolas no turno da noite, finais de semana e férias à comunidade para cursos profissionalizantes;
- 6-Manter o transporte escolar para o ensino fundamental e médio GRATUITAMENTE;
- 7-Inclusão digital para a população, com horários adequados; utilizando os laboratórios de informática;
- 8-Apoiar os alunos para continuarem seus estudos nos cursos profissionalizantes, pós-médio e superior, fomentando os convênios com Universidades, visando facilitar o ingresso em cursos superiores e estágios curriculares e a elaboração de projetos estruturantes no Município;
- 9-Construção da Escola Infantil de 0 a 5 anos todas as crianças na escola;
- 10-Criação da Lei de Incentivo a Cultura (LIC) e da Educação para Jovens e Adultos nas Escolas Municipais;
- 11-Apoiar e incentivar os Grupos de Ginásticas da Melhor Idade;
- 12-Institucionalizar os Programas de Educação Fiscal e Equoterapia nas Escolas Municipais;
- 13-Implantação e ampliação de tele-centros Comunitários, Criação da Biblioteca Pública Municipal e Hino do Município.

SAÚDE

- 1-DILERMANDO ACESSÍVEL Ampliar Política Municipal de Próteses, órteses, cadeiras de rodas e óculos;
- 2-Ampliação da equipe técnica de saúde com profissionais que venham a oferecer novos serviços à comunidade Pediatria, Ginecologia e Fisioterapia;
- 3-Aquisição de uma Van para transportar pacientes à Santa Maria e Faxinal do Soturno para o encaminhamento as clínicas oftalmológicas;
- 4-Atendimento 24 horas à população, inclusive com internações hospitalares, mediante pactuações com hospitais de São Pedro do Sul e Santa Maria;
- 5-Reprogramação do sistema de atendimento dos exames e consultas eletivas;
- 6-Garantir mais recursos para aquisição de medicamentos e ampliar o programa de saúde preventiva;
- 7-Convênio com as Universidades, para que profissionais da área de saúde possam realizar estágios curriculares em nossas unidades de saúde;
- 8-Programa Saúde do Corpo atividades orientadas por profissionais especializados, com controle de pressão arterial, testes de glicose, entre outros;
- 9-Ampliar o programa de saúde bucal;
- 10-Convênios com hospitais e Casa de Saúde para viabilizar procedimentos especializados à população do Município;
- 11-Pleitear junto ao Governo Federal uma ambulância UTI móvel;
- 12-Encaminhar Projeto para aquisição de novos equipamentos para as unidades de saúde do município, junto ao Governo Federal.
- 13-Capacitação continuada dos profissionais da saúde.

AGRICULTURA E PECUÁRIA

- 1-Elaboração do Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Integrado com as entidades que atuam no campo EMATER, Inspeção Veterinária, Cooperativas e órgãos de pesquisa Estadual e Federal;
- 2-Instituir políticas públicas municipais com viés de sustentabilidade, sensibilizando a população na formação da consciência coletiva sobre a importância da preservação ambiental;
- 3-Projeto Círculo de Máquinas reestruturação e ampliação do trabalho das três patrulhas agrícolas com a implementação de um programa ampliado de prestação de serviços, com a participação, também, de máquinas e implementos dos agricultores;
- 4-Reestruturação e ampliação dos recursos do FRADER, com a criação de três linhas, Infra estrutura social básica, Subsistência familiar e Geração de renda;
- 5-Ampliar o número de beneficiados do PRONAF Programa Nacional de Fortalecimentos da Agricultura Familiar;
- 6-PROBALEITE Programa de Incentivo à Bacia Leiteira, incentivando a diversificação da matriz produtiva de nosso Município, oportunizando melhores condições sócio-econômicas;
- 7-Incrementar o Programa da Agroindústria Familiar;
- 8-Planejamento rural e produção programada através do associativismo e da organização das famílias rurais, viabilizando a venda direta na propriedade, em feiras e centro de comercialização local, introduzindo a aquisição de produtos locais para a composição da merenda escolar no Município;
- 9-Saneamento básico e abastecimento de água no meio rural;
- 10-Programa Municipal da Fruticultura e Piscicultura;
- 11-Fortalecer a agricultura de subsistência e pecuária familiar;
- 12-Incentivo técnico, para as produções de soja, arroz, milho e outras culturas;
- 13-Coordenar a elaboração do Projeto do Plano Diretor do Parque de Exposições Walter Jobim, com ênfase inicial na construção dos PAVILHÕES DE ARREIMATE de bovinos, ovinos e eqüinos.

Fonte: Campanha eleitoral 2009 coligação PT-PMDB

Anexo B – Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE DILERMANDO DE AGUIAR



LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTARIAS ANEXO DE METAS FISCAIS

Anexo III

(I) Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado
2.009

| (LRF, art. 4º, § 2º, inciso V) | | R\$ 1,00 |
|--|----------------------|----------|
| EVENTO | Valor Previsto 2.010 | |
| Aumento Permanente da Receita | 440.923,58 | |
| (-) Aumento referente a transferências constitucionais | - | |
| (-) Aumento referente a transferências do FUNDEB | 43.149,00 | |
| Saldo Final do Aumento Permanente de Receita (I) | 397.774,58 | |
| Redução Permanente de Despesa (II) | 72.000,00 | |
| Margem Bruta (III) = (I+II) | 469.774,58 | |
| Saldo Utilizado da Margem Bruta (IV) | | |
| Novas DOCC | | |
| Novas DOCC geradas por PPP | | |
| Margem Líquida de Expansão de DOCC (V) = (III-IV) | 469.774,58 | |
| FONTE: SECRETARIA DA FAZENDA E DESENVOLVIMENTO ECONOMICO | | |

Notas Explicativas:

A redução permanente da despesa se dará em virtude do pagamento da tarifa de energia terem sido assumidas pela CORSAN.

Paulo de Oliveira Huffel
Prefeito Municipal

Ricardo da Rosa Nogueira
Responsável pela contabilidade

Francisco José Maciel Junior
Responsável pelo Planejamento

Fonte: Anexos da Lei Municipal nº508 de 01 de outubro de 2009 que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei orçamentária de 2010.

Anexo C - Demonstrativo dos Projetos em Andamento e Informações sobre o Patrimônio Público



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE DILERMANDO DE AGUIAR

LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS ANEXO DE RISCOS FISCAIS

Anexo V

Demonstrativo dos Projetos em Andamento e Informações sobre o Patrimônio Público
2.010

(LRF, art. 45, § único)

1 - Projetos em Andamento

| Cód Ação PPA e LDO | Descrição | Previsão para conclusão |
|--------------------|--|-------------------------|
| 1.422 e 1.423 | Projeto Beneficiamento da Mandioca/Agroindústria | janeiro de 2010 |
| 1.434 e 1.435 | Construção da Praça Municipal | dezembro de 2009 |
| 1.555 e 1.556 | Pavimentação de vias públicas | novembro de 2009 |

2. Informações sobre o Patrimônio:

Os bens patrimoniais recebem constantemente manutenções preventivas auferindo a sua melhor conservação. Quanto aos bens que se tornarem inservíveis à Administração Pública os mesmos serão previamente reavaliados e disponibilizados para processo licitatório de Leilão.

Paulo de Oliveira Huffel
Prefeito Municipal

Ricardo da Rosa Nogueira
Responsável pela contabilidade

Francisco José Maciel Junior
Responsável pelo Planejamento

Fonte: Anexos da Lei Municipal n°508 de 01 de outubro de 2009 que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei orçamentária de 2010.

Anexo D - Planejamento das Despesas com Pessoal



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE DILERMANDO DE AGUIAR

LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS

Anexo VII

Planejamento da Despesa com Pessoal

2.010

| Cargos | Legislação | Padrão de Remuneração¹ | Cargos Existentes | Cargos Ocupados | Cargos Vagos | Previsão Para 2.010 | | | | | |
|----------------------------|-------------|------------------------|-------------------|-----------------|--------------|---------------------|----------------------|--------------------------------|---------------------------------------|--------------------------|---|
| | | | | | | Criação - Nº cargos | Ocupação - Nº cargos | Previsão de mudança de padrão² | Aumento em R\$ ref criação e ocupação | Aumentos reais previstos | Total ref. Aumento de despesa com pessoal |
| De Provento Efetivo | | | | | | | | | | | |
| Oficial Administrativo | 375/06 | 7.324,18 | 10 | 6 | 4 | 0 | 0 | 0,00 | 0,00 | 1.150,00 | 7.279,53 |
| Auxiliar Administrativo | 375/06 | 9.715,38 | 10 | 9 | 1 | 0 | 0 | 0,00 | 0,00 | 1.709,10 | 10.818,57 |
| Tesoureiro | 375/06 | 2.311,10 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0,00 | 0,00 | 228,37 | 1.445,55 |
| Nutricionista | 375/06 | 2.388,78 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0,00 | 0,00 | 271,44 | 1.718,22 |
| Auxiliar Geral | em extinção | 595,77 | 0 | 1 | -1 | 0 | 0 | 0,00 | 0,00 | 169,35 | 1.071,96 |
| Mecânico | 375/06 | 840,30 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0,00 | 0,00 | 181,23 | 1.147,16 |
| Operário | 375/06 | 5.752,06 | 15 | 8 | 7 | 0 | 0 | 0,00 | 0,00 | 1.394,29 | 8.825,84 |
| Técnico em Contabilidade | 375/06 | 1.629,29 | 2 | 1 | 1 | 0 | 0 | 323,84 | 0,00 | 230,96 | 3.511,85 |
| Motorista | 375/06 | 12.183,79 | 13 | 12 | 1 | 0 | 0 | 0,00 | 0,00 | 2.174,70 | 13.765,87 |
| Operador de Máquinas | 375/06 | 7.472,46 | 7 | 6 | 1 | 0 | 0 | 0,00 | 0,00 | 1.139,40 | 7.212,38 |
| Professor nível 1 | 384/06 | 3.052,99 | 14 | 2 | 12 | 0 | 0 | 0,00 | 0,00 | 486,23 | 3.077,85 |
| Contador | 375/06 | 3.493,07 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0,00 | 0,00 | 283,58 | 1.795,09 |
| servente | 375/06 | 8.862,68 | 12 | 11 | 1 | 0 | 0 | 0,00 | 0,00 | 1.955,31 | 12.377,12 |
| Telefonista | em extinção | 1.659,34 | 0 | 2 | -2 | 0 | 0 | 0,00 | 0,00 | 401,22 | 2.539,72 |
| zelador | 375/06 | 2.798,73 | 4 | 4 | 0 | 0 | 0 | 0,00 | 0,00 | 770,72 | 4.878,67 |
| motorista carro leve | 375/06 | 1.516,96 | 2 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0,00 | 0,00 | 392,53 | 2.484,74 |
| odontólogo | 375/06 | 6.096,58 | 3 | 2 | 1 | 0 | 0 | 0,00 | 0,00 | 671,89 | 4.253,07 |
| médico | 375/06 | 6.659,81 | 5 | 2 | 3 | 0 | 0 | 0,00 | 0,00 | 706,25 | 4.470,55 |
| inspetor tributário | 375/06 | 1.935,24 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0,00 | 0,00 | 268,05 | 1.696,75 |
| Técnico Agrícola | 375/06 | 3.613,37 | 2 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0,00 | 0,00 | 520,42 | 3.294,23 |
| Engenheiro Civil | 375/06 | 3.648,29 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0,00 | 0,00 | 372,55 | 2.358,21 |
| Engenheiro Agrônomo | 375/06 | 0,00 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Professor nível 2 | 384/06 | 10.298,36 | 7 | 7 | 0 | 0 | 0 | 0,00 | 0,00 | 1.678,20 | 10.623,01 |
| Professor nível 4 | 384/06 | 1.365,21 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0,00 | 0,00 | 233,28 | 1.476,65 |
| sub total | | 105.213,74 | 114,00 | 84,00 | 30,00 | 0,00 | 0,00 | 323,84 | 0,00 | 17.389,06 | 112.122,62 |

Anexo E - Exemplo de Balancete da Despesa usado como ferramenta informacional

Balancete da Despesa dezembro de 2010

Página: 001

Prefeitura Municipal Dilermando de Aguiar
Emitido em: 31/12/2010

Órgão: 05 SECRETARIA DE EDUCACAO, CULT., TUR., DESP. E LAZER
Unidade: 01 MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO-M.D.E.

| | | Credito Orçamentário Credito Especial Credito Extraordinário | Suplementações Reduções Total Créditos | Empenhado Mês Liquidado Mês Pago Mês | Empenhado Ano Liquidado Ano Pago Ano | Saldo a Empenhar Saldo a Liquidar Saldo a Pagar |
|-------------------|---|--|--|--|--|---|
| 12 | Educação | | | | | |
| 12122 | Administração Geral | | | | | |
| 1212200104 | EDUCAR PARA SOCIALIZAR | | | | | |
| 12122001041.050 | Elaboração do P.P.P. da rede escolar municipal | | | | | |
| 3.3.90.30.00.0000 | MATERIAL DE CONSUMO | | | | | |
| | 450 | 1.000,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| 20 | | 0,00 | 1.000,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| MDE | | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| 3.3.90.36.00.0000 | OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS - PESSOA FISICA | | | | | |
| | 967 | 1.000,00 | 0,00 | 0,00 | 300,00 | 0,00 |
| 20 | | 0,00 | 700,00 | 0,00 | 300,00 | 0,00 |
| MDE | | 0,00 | 300,00 | 0,00 | 300,00 | 0,00 |
| 3.3.90.39.00.0000 | OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS-PESSOA JURIDICA | | | | | |
| | 723 | 1.000,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| 20 | | 0,00 | 1.000,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| MDE | | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| | Totais do Projeto/Atividade.: | 3.000,00 | 0,00 | 0,00 | 300,00 | 0,00 |
| | | 0,00 | 2.700,00 | 0,00 | 300,00 | 0,00 |
| | | 0,00 | 300,00 | 0,00 | 300,00 | 0,00 |
| 12122001041.051 | Formação de professores e profissionais de serviço e de apoio | | | | | |
| 3.3.90.14.00.0000 | DIARIAS - PESSOAL CIVIL | | | | | |
| | 966 | 2.000,00 | 0,00 | 0,00 | 1.946,31 | 0,00 |
| 20 | | 0,00 | 53,69 | 0,00 | 1.946,31 | 0,00 |
| MDE | | 0,00 | 1.946,31 | 0,00 | 1.946,31 | 0,00 |
| 3.3.90.36.00.0000 | OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS - PESSOA FISICA | | | | | |
| | 964 | 1.000,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| 20 | | 0,00 | 1.000,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| MDE | | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| 3.3.90.39.00.0000 | OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS-PESSOA JURIDICA | | | | | |
| | 451 | 3.840,00 | 2.418,40 | 0,00 | 4.188,35 | 0,05 |
| 20 | | 0,00 | 2.070,00 | 0,00 | 4.188,35 | 0,00 |
| MDE | | 0,00 | 4.188,40 | 0,00 | 4.188,35 | 0,00 |
| | Totais do Projeto/Atividade.: | 6.840,00 | 2.418,40 | 0,00 | 6.134,66 | 0,05 |
| | | 0,00 | 3.123,69 | 0,00 | 6.134,66 | 0,00 |
| | | 0,00 | 6.134,71 | 0,00 | 6.134,66 | 0,00 |
| 12361 | Ensino Fundamental | | | | | |
| 1236100010 | APOIO ADMINISTRATIVO | | | | | |
| 12361000101.011 | Aquisição de móveis e utensílios | | | | | |
| 4.4.90.52.00.0000 | EQUIPAMENTOS E MATERIAL PERMANENTE | | | | | |
| | 820 | 1.500,00 | 1.141,00 | 0,00 | 2.604,78 | 0,00 |
| 20 | | 0,00 | 36,22 | 0,00 | 2.604,78 | 0,00 |
| MDE | | 0,00 | 2.604,78 | 0,00 | 2.604,78 | 0,00 |
| | Totais do Projeto/Atividade.: | 1.500,00 | 1.141,00 | 0,00 | 2.604,78 | 0,00 |
| | | 0,00 | 36,22 | 0,00 | 2.604,78 | 0,00 |
| | | 0,00 | 2.604,78 | 0,00 | 2.604,78 | 0,00 |
| 12361000102.010 | Manutenção das atividades operacionais | | | | | |
| 3.1.90.08.00.0000 | OUTROS BENEFICIOS ASSISTENCIAIS | | | | | |
| | 1283 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 1.650,99 |
| 20 | | 2.700,99 | 1.050,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| MDE | | 0,00 | 1.650,99 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| 3.1.90.11.00.0000 | VENCIMENTOS E VANTAGENS FIXAS - PESSOAL CIVIL | | | | | |
| | 438 | 141.434,16 | 4.000,00 | 17.289,71 | 130.141,80 | 6.299,36 |
| 20 | | 0,00 | 8.993,00 | 17.289,71 | 130.141,80 | 0,00 |
| MDE | | 0,00 | 136.441,16 | 17.289,71 | 130.141,80 | 0,00 |
| 3.1.90.13.00.0000 | OBRIGACOES PATRONAIS | | | | | |
| | 439 | 26.332,06 | 0,00 | 3.543,75 | 24.894,51 | 636,55 |
| 20 | | 0,00 | 801,00 | 3.323,43 | 24.674,19 | 220,32 |
| MDE | | 0,00 | 25.531,06 | 2.365,80 | 22.552,11 | 2.122,08 |
| 3.1.90.46.00.0000 | AUXILIO-ALIMENTACAO | | | | | |
| | 441 | 19.200,00 | 0,00 | 965,36 | 7.297,32 | 601,69 |
| 20 | | 0,00 | 11.300,99 | 965,36 | 7.297,32 | 0,00 |
| MDE | | 0,00 | 7.899,01 | 965,36 | 7.297,32 | 0,00 |
| 3.3.90.14.00.0000 | DIARIAS - PESSOAL CIVIL | | | | | |
| | 448 | 3.200,00 | 260,00 | 0,00 | 3.434,61 | 0,00 |
| 20 | | 0,00 | 25,39 | 0,00 | 3.434,61 | 0,00 |
| MDE | | 0,00 | 3.434,61 | 0,00 | 3.434,61 | 0,00 |

Contabilidade v4.2

RCL Sistemas - Rpt316

Fonte: Software de gestão da PMDA.

APÊNDICES

Apêndice A - Composição do Financiamento da Educação (ano base 2013)

| FONTE | ESPECIFICAÇÃO | VALOR | TOTAL |
|------------------------------|--|--------------|--------------|
| RECURSOS MUNICIPAIS | IPTU - MDE | 7.629,82 | 97.410,15 |
| | IRRF - MDE | 34.445,95 | |
| | ITBI - MDE | 25.216,35 | |
| | ISS - MDE | 26.360,17 | |
| | RENDIMENTO APLICAÇÃO FINANCEIRA MDE | 70,77 | |
| | MULTAS E JUROS DE MORA DO IPTU - MDE | 148,06 | |
| | MULTAS E JUROS DE MORA DO ISS - MDE | 247,29 | |
| | MULTAS E JUROS DE MORA DA DIVIDA ATIVA DO IPTU - MDE | 1.133,73 | |
| | RECEITA DA DIVIDA ATIVA DO IPTU - MDE | 1.741,93 | |
| | RECEITA DA DIVIDA ATIVA DO ISS - MDE | 416,08 | |
| RECURSOS FEDERAIS | RENDIMENTO APLICAÇÃO FINANCEIRA FUNDEB | 1.457,36 | 532.427,24 |
| | RENDIMENTO APLICAÇÃO FINANCEIRA SALÁRIO EDUCAÇÃO | 725,62 | |
| | RENDIMENTO APLICAÇÃO FINANCEIRA MERENDA ESCOLAR | 859,24 | |
| | RENDIMENTO APLICAÇÃO FINANCEIRA TRANSPORTE ESCOLAR | 239,68 | |
| | COTA-PARTE FPM MDE | 281.002,67 | |
| | COTA-EXTRA FPM MDE | 62.354,81 | |
| | COTA-PARTE ITR MDE | 6.831,11 | |
| | TRANSFERENCIAFINANCEIRA-L.C.Nº87/96-MDE | 1.267,66 | |
| | TRANSFERENCIA SALÁRIO EDUCAÇÃO | 81.347,46 | |
| | PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR | 54.200,00 | |
| | PROGRAMA NACIONAL DE TRANSPORTE ESCOLAR | 42.141,63 | |
| RECURSOS MULTIGOVERNAMENTAIS | | | 1.158.316,48 |
| | TRANSFERÊNCIA FUNDEB | 1.158.316,48 | |
| RECURSOS ESTADUAIS | COTA-PARTE DO ICMS - MDE | 156.999,32 | 233.338,88 |
| | COTA-PARTE DO IPVA - MDE | 4.474,92 | |
| | COTA-PARTE DO IPI/EXPORTAÇÕES - MDE | 2.251,89 | |
| | PROGRAMA ESTADUAL DO TRANSPORTE ESCOLAR | 69.612,75 | |

Fonte: Balancete da Receita emitido pelo *software* de gestão da prefeitura

Apêndice B - Aplicação em Educação (período 2010-2013)

| VALORES REAIS | | | | | | | | |
|--|-------|--------------|-------|--------------|------|--------------|-------|--------------|
| APLICAÇÃO EM EDUCAÇÃO | 2010 | | 2011 | | 2012 | | 2013 | |
| | % | VALOR | % | VALOR | % | VALOR | % | VALOR |
| REAL | 22,91 | 1.692.449,33 | 23,31 | 2.110.039,46 | 30 | 2.640.703,67 | 23,7 | 2.297.323,34 |
| TCE-RS (inclui a perda do FUNDEB e exclui os rendimentos de aplicação financeira do MDE e FUNDEB) | 27,18 | 2.007.985,54 | 27,34 | 2.474.926,96 | 35,4 | 3.112.210,61 | 30,46 | 2.948.249,35 |
| DIFERENÇA | 4,27 | 315.536,21 | 4,03 | 364.887,50 | 5,4 | 471.506,94 | 6,76 | 650.926,01 |

Fonte: SIAPC/PAD TCE-RS

| VALORES ATUALIZADOS | | | | | | | | |
|--|-------|--------------|-------|--------------|------|--------------|-------|--------------|
| APLICAÇÃO EM EDUCAÇÃO | 2010 | | 2011 | | 2012 | | 2013 | |
| | % | VALOR | % | VALOR | % | VALOR | % | VALOR |
| REAL | 22,91 | 2.033.244,99 | 23,31 | 2.377.064,32 | 30 | 2.818.885,41 | 23,7 | 2.297.323,34 |
| TCE-RS (inclui a perda do FUNDEB e exclui os rendimentos de aplicação financeira do MDE e FUNDEB) | 27,18 | 2.412.318,33 | 27,34 | 2.788.128,22 | 35,4 | 3.322.207,33 | 30,46 | 2.948.249,35 |
| DIFERENÇA | 4,27 | 379.073,34 | 4,03 | 411.063,90 | 5,4 | 503.321,92 | 6,76 | 650.926,01 |

Fonte: SIAPC/PAD TCE-RS

Apêndice C- Comparação entre o Planejamento e a Execução do PPA (período 2010-2013)

| PROGRAMA DE GOVERNO | AÇÕES | | Valores previstos | Valores liquidados | | | | |
|--------------------------------------|----------|---|---------------------|--------------------|-------------------|-------------------|-------------------|---------------------|
| | Projetos | Atividades | | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | TOTAL 2010-2013 |
| Apoio Administrativo | | Manutenção das atividades operacionais | 1.073.914,09 | 260.475,34 | 293.990,71 | 240.596,17 | 264.180,53 | 1.059.242,75 |
| | | Aquisição de equipamentos de tecnologia da informação | 9.517,50 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| | | Aquisição de móveis e utensílios | 7.614,00 | 3.129,12 | 18.604,49 | 0,00 | 0,00 | 21.733,61 |
| | | Aquisição de veículo | 41.877,00 | 0,00 | 0,00 | 42.375,78 | 0,00 | 42.375,78 |
| | | TOTAL | 1.132.922,59 | 263.604,47 | 312.595,20 | 282.971,95 | 264.180,53 | 1.123.352,14 |
| Gestão do Ensino Público Fundamental | | Manutenção do transporte escolar | 2.021.280,97 | 485.342,11 | 618.930,61 | 578.461,31 | 482.755,99 | 2.165.490,02 |
| | | Manutenção das escolas municipais | 6.272.785,02 | 1.577.823,80 | 1.634.905,64 | 1.721.555,73 | 1.763.256,93 | 6.697.542,09 |
| | | Conclusão do ginásio de esportes da escola Valentin Bastianello | 348.975,00 | 24.746,78 | 0,00 | 202.638,29 | 0,00 | 227.385,07 |
| | | Construção, ampliação e reforma das escolas municipais | 215.730,00 | 0,00 | 0,00 | 136.282,92 | 205.250,53 | 341.533,45 |
| | | Aquisição de equipamentos de tecnologia da informação | 22.842,00 | 5.350,59 | 2.225,40 | 20.939,19 | 1.460,00 | 29.975,18 |
| | | Aquisição de móveis e utensílios | 13.959,00 | 5.023,84 | 3.878,15 | 46.041,34 | 4.383,00 | 59.326,32 |
| | | Manutenção da alimentação escolar | 484.034,67 | 82.684,99 | 81.581,08 | 75.934,57 | 101.586,38 | 341.787,02 |

| | | | | | | | | |
|----------------------------------|---|---|---------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------|
| | Programa dinheiro direto na escola - PDDE | | 4.380,59 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| | TOTAL | | 9.383.987,24 | 2.180.972,10 | 2.341.520,88 | 2.781.853,34 | 2.558.692,83 | 9.863.039,15 |
| Educar para Socializar | Elaboração do Projeto Político Pedagógico da rede escolar municipal | | 3.807,00 | 360,39 | 199,39 | 0,00 | 0,00 | 559,78 |
| | Formação de professores e profissionais de serviço e de apoio | | 50.207,99 | 7.369,57 | 7.784,97 | 39.447,67 | 28.995,56 | 83.597,77 |
| | TOTAL | | 54.014,99 | 7.729,96 | 7.984,36 | 39.447,67 | 28.995,56 | 84.157,55 |
| Quem ama Cuida | Encontros com mães e adolescentes | | 6.803,11 | 432,47 | 2.911,72 | 48,03 | 0,00 | 3.392,22 |
| | | Manutenção do Programa Primeira Infância Melhor | 2.538,00 | 1.162,02 | 501,95 | 3.337,92 | 2.251,05 | 7.252,93 |
| | TOTAL | | 9.341,11 | 1.594,49 | 3.413,67 | 3.385,95 | 2.251,05 | 10.645,16 |
| Passo Acolhedor | Equoterapia no sistema educacional | | 27.346,95 | 0,00 | 120,20 | 0,00 | 0,00 | 120,20 |
| Meio Ambiente quem faz é a gente | Projeto de educação ambiental nas escolas | | 2.918,70 | 900,98 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 900,98 |
| SOMA | | | 21.190.797,50 | 4.908.703,00 | 5.331.148,41 | 6.215.317,82 | 5.708.239,94 | 22.163.409,16 |

Fonte: Banco de dados da Prefeitura Municipal de Dilermando de Aguiar - RS

Apêndice D - Índices de Correção - IPCA (período 2010-2013)

| ÍNDICE DE CORREÇÃO | | | | |
|--------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| IPCA | 1,269 | 1,2013 | 1,1265 | 1,0674 |
| PERÍODO | 12/2009 A 12/2013 | 12/2010 A 12/2013 | 12/2011 A 12/2013 | 12/2012 A 12/2013 |

Fonte: Site do Banco Central do Brasil. Disponível em

<<https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADA0/publico/corrirPorIndice.do?method=corrigirPorIndice>>

Apêndice E - Roteiro das Entrevistas

1ª parte: Identificação, qualificação e mensuração do nível de entendimento do entrevistado.

2ª parte: Leitura e assinatura do Termo de Esclarecimento Livre e Consentido.

3ª parte: Explicação do roteiro das perguntas, esclarecimento de dúvidas e, logo após, aplicação dos questionamentos.

4ª parte: Finalização da entrevista e gravação do áudio em mídia digital.

Apêndice F – Primeira Parte das Entrevistas**1ª PARTE:**

Nome:

Endereço:

Contato:

Idade:

Sexo:

Formação:

Cargos ou funções exercidos no município de Dilermando de Aguiar-RS (no período 2010-2013):

Ocupação atual:

Quais atividades exercidas na época? O que você fazia?

Capacitação específica para o desempenho do cargo/função? SIM NÃO

Você sabe para que serve o Plano Plurianual? SIM NÃO

Você sabe para que serve a Lei de Diretrizes Orçamentárias? SIM NÃO

Você sabe para que serve o Orçamento Anual? SIM NÃO

Você sabe o que é Programa de Governo? SIM NÃO

No início de sua gestão, você teve acesso as informações sobre os objetivos, metas e indicadores de desempenho para o período 2010-2013? SIM NÃO

Quais as dificuldades encontradas durante a sua gestão?

Apêndice G – Segunda Parte das Entrevistas – Modelo de Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

2ª PARTE:

Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

(Uma via para o sujeito outra é arquivada pelo pesquisador)

Título do estudo: A INTEGRAÇÃO ENTRE OS ORÇAMENTOS MUNICIPAIS E OS PLANOS PLURIANUAIS: O CASO DE DILERMANDO DE AGUIAR-RS

Pesquisador responsável: Ricardo da Rosa Nogueira

Instituição/Departamento: Universidade Federal de Santa Maria – Departamento de Ciências Contábeis.

Telefone para contato: XX XXXX XXXX

Local da coleta de dados: Dilermando de Aguiar - RS

Prezado(a) Senhor(a):

Você está sendo convidado(a) a responder às perguntas desta entrevista de forma totalmente voluntária. Antes de concordar em participar desta pesquisa e responder aos questionamentos, é muito importante que você compreenda as informações e instruções contidas neste documento. O pesquisador deverá responder todas as suas dúvidas antes que você se decida a participar. Você tem o direito de desistir de participar da pesquisa a qualquer momento, sem nenhuma penalidade e sem perder os benefícios aos quais tenha direito.

Objetivo: O objetivo de sua participação é contribuir para a pesquisa denominada “A INTEGRAÇÃO ENTRE OS ORÇAMENTOS MUNICIPAIS E OS PLANOS PLURIANUAIS: O CASO DE DILERMANDO DE AGUIAR-RS”. Assim, suas respostas ajudarão a elucidar o seguinte problema de pesquisa: Como foi realizada a integração do Plano Plurianual (2010-2013) aos orçamentos (2010, 2011, 2012 e 2013) no que tange a Função Educação.

Procedimentos. Sua participação nesta pesquisa consistirá apenas em responder as perguntas realizadas pelo pesquisador Ricardo da Rosa Nogueira.

Benefícios. Esta pesquisa trará maior conhecimento sobre o tema abordado, sem benefício direto para você.

Riscos. A participação na entrevista não representará qualquer risco de ordem física ou psicológica para você.

Sigilo. As informações fornecidas por você terão sua privacidade garantida pelo pesquisador responsável. Os sujeitos da pesquisa não serão identificados pelo nome, mesmo quando os resultados desta pesquisa forem divulgados em qualquer forma.

Ciente e de acordo com o que foi anteriormente exposto, eu _____, estou de acordo em participar desta pesquisa, assinando este consentimento em duas vias, ficando com a posse de uma delas.

Santa Maria _____, de _____ de 20____

Assinatura do entrevistado

Ricardo da Rosa Nogueira
Pesquisador responsável

Apêndice H – Questões Aplicadas nas Entrevistas

3ª PARTE

Como função, deve-se entender o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público. Em relação a execução do planejamento da Prefeitura de Dilermando de Aguiar - RS referente aos gastos relacionados a Função Educação responda as seguintes perguntas:

| Tópicos | Código | Questões | Razão | Base teórica | Entrevistados |
|------------------------------------|--------|--|---|---------------------------------|---------------|
| Planejamento Governamental | 1 | Como foi realizado o planejamento dos gastos relativos à Função Educação? | Verificar as linhas gerais de planejamento municipal. | Giacomoni (2012) | A, B, D |
| Execução Orçamentária | 2 | Como foi administrado o orçamento das despesas da SMEC? | Identificar as ferramentas de gestão utilizadas na execução orçamentária. | Giacomoni (2012) | B, C |
| Integração PPA-LOA | 3 | Como foi verificado se o que foi planejado estava sendo executado? | Verificar a forma de integração PPA-LOA. | Lock (2012) | B, D |
| Avaliação dos Programas de Governo | 4 | As ações que envolviam gastos públicos foram avaliadas? Caso positivo, de que maneira? | Verificar a forma de avaliação do planejamento. | Giacomoni (2012) | A, B, C, D |
| Gerenciamento da Informação | 5 | Que informações foram usadas para administrar o orçamento anual? | Identificar os mecanismos informacionais usados. | Lock (2012) | B, C, D |
| | 6 | Houve dificuldades no uso das informações? Caso positivo, quais? | Verificar as dificuldades encontradas nos processos. | Miranda e Streit (2007) | B, C, D |
| Processo decisório | 7 | O que influenciou as decisões acerca dos gastos? | Entender o processo de escolha pública, identificar indícios de incrementalismo orçamentário. | Costa (2013) e Wildavsky (1974) | A, B, D |
| | 8 | Alguém influenciou as decisões acerca dos gastos? Caso positivo, quem? | Identificar os <i>stakeholders</i> e a influência dos burocratas | Gomes (2008) | A, B, D |

| LEGENDA | |
|---|--------|
| Entrevistado | CÓDIGO |
| Prefeito (2009-2012) | A |
| Secretário(s) de Educação (2010-2013) | B |
| Diretor(es) administrativo Sec. de Educação (2010-2013) | C |
| Responsável pelo planejamento | D |

Apêndice I – Questões e fontes de informação

| OBJETIVO | AÇÃO | QUESTÕES | RAZÃO | FONTE |
|--|-----------------------|---|--|--------------|
| <p>Descrever como ocorre a elaboração, execução e avaliação do Plano Plurianual (2010-2013) e dos orçamentos anuais (2010 a 2013) referentes aos programas de governo relacionados à Função Educação identificando a forma de gestão, os processos informacionais, os <i>stakeholders</i> envolvidos e o processo decisório;</p> | Revisão de literatura | Qual a teoria para a elaboração, integração, execução e avaliação do PPA, LDO e LOA? | Estabelecer o aprofundamento teórico sobre os processos, as informações, os stakeholders e as decisões, no que tange a operacionalização do planejamento do governamental. | Bibliografia |
| | | Qual a teoria para o processo informacional na área pública? | | |
| | | Qual a teoria para a definição dos <i>stakeholders</i> ? | | |
| | | Qual a teoria para a tomada de decisão? | | |
| | Levantamento de dados | Como foi realizado o planejamento dos gastos? | Verificar as linhas gerais de planejamento municipal. | Entrevistas |
| | | Como foi administrado o orçamento das despesas da SMEC? | Identificar as ferramentas de gestão utilizadas na execução orçamentária. | |
| | | Como foi verificado se o que foi planejado estava sendo executado? | Verificar a forma de integração PPA-LOA. | |
| | | As ações que envolviam gastos públicos foram avaliadas? Caso positivo, de que maneira? | Verificar a forma de avaliação do planejamento. | |
| | | Que informações foram usadas administrar o orçamento anual? | Identificar os mecanismos informacionais usados. | |
| | | Houve dificuldades encontradas no uso dessas informações? Caso positivo, quais? | Verificar as dificuldades encontradas nos processos. | |
| | | O que influenciou as decisões acerca dos gastos? | Entender o processo de escolha pública, identificar indícios de incrementalismo orçamentário. | |
| | | Alguém influenciou as decisões acerca dos gastos? Caso positivo, quem? | Identificar os stakeholders e a influência dos burocratas | |
| | | Os valores alocados nos orçamentos guardam relação ao PPA original? | Verificar se a execução orçamentária se distanciou das diretrizes contidas no PPA. | Documentos |
| | | O PPA contém as promessas de campanha contidas no Plano de Governo? | Verificar se o PPA é reflexo das promessas de campanha. | |
| | | Qual o incremento orçamental em cada exercício? | Verificar o incremento de cada exercício. | |
| | | Qual o grau de dependência de recursos externos? | Verificar o grau de dependência de recursos estaduais e federais. | |
| | | Qual o % de participação da função educação no total de despesas da Secretaria de Educação? | Verificar se os recursos destinados à educação estão sendo gastos em outras funções. | |
| | | Quanto foi a perda/ganho com a implantação da Lei do FUNDEB? | Verificar o impacto da legislação do FUNDEB sobre as contas da educação. | |