



UFSM

Dissertação de Mestrado

**O PLANEJAMENTO COMO BASE DE UMA MODERNA
GESTÃO PÚBLICA**

Paulo Ricardo Ceni Barreto

PPGEP

Santa Maria, RS, Brasil

2004

**O PLANEJAMENTO COMO BASE DE UMA MODERNA
GESTÃO PÚBLICA**

por

Paulo Ricardo Ceni Barreto

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado do
Programa de Pós-Graduação em Engenharia
de Produção, Área de Concentração em Gerência de Produção, da
Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS),
como requisito parcial para obtenção do grau de
Mestre em Engenharia de Produção.

PPGEP

Santa Maria, RS, Brasil

2004

B273p Barreto, Paulo Ricardo Ceni

O planejamento como base de uma moderna gestão pública / por Paulo Ricardo Ceni Barreto ; orientador Paulo Sergio Ceretta. – Santa Maria, 2003.

xii, 104 f.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Santa Maria, 2003

1. Engenharia de produção 2. Administração pública
3. Administração municipal 4. Planejamento 5. Brasil
6. Rio Grande do Sul I. Ceretta, Paulo Sergio, orientador
II. Título.

CDU 352.077.1

352:658.5

Ficha catalográfica elaborada por
Maristela Eckhardt - CRB-10/737

© 2004

Todos os direitos autorais reservados a Paulo Ricardo Ceni Barreto. A reprodução de partes ou do todo deste trabalho só poderá ser feita com autorização por escrito do autor.

Endereço. Rua Do Arvoredo, 257/102, Santo Ângelo, RS, 98.807-200

Fone (55)3312 2547; Cel. (55)9979 0463;

End. Eletrônico: prcb@brturbo.com

**Universidade Federal de Santa Maria
Centro de Tecnologia
Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção**

A Comissão Examinadora, abaixo assinada,
aprova a Dissertação de Mestrado

**O PLANEJAMENTO COMO BASE DE UMA MODERNA
GESTÃO PÚBLICA**

elaborada por
Paulo Ricardo Ceni Barreto

como requisito parcial para obtenção do grau de
Mestre em Engenharia de Produção

COMISSÃO EXAMINADORA:

Paulo Sergio Ceretta
(Presidente/Orientador)

Rolando J. Soliz Estrada

Janis Elisa Ruppenthal

Santa Maria, 1º de dezembro de 2003

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho para Kênia, Paulo, Rafael e Eduardo, pelo tempo em que os privei do convívio e da atenção que merecem, pelo carinho e apoio dispensados durante o período dedicado à elaboração do presente trabalho.

AGRADECIMENTOS

A Deus por tudo que tem me proporcionado.

Ao professor Paulo Sergio Ceretta pela disponibilidade em discutir aspectos do trabalho até mesmo abrindo mão de períodos de lazer, pelos ensinamentos, pela orientação e por seu profissionalismo como professor e pesquisador.

Ao professor Rolando J. Soliz Estrada, pela valiosa contribuição em termos de idéias e fornecimento de material.

À direção do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, pela oportunidade proporcionada de ampliação de conhecimentos, aos colegas do Serviço Regional de Santo Ângelo, Dirceu Pedro Sartori, Coordenador, ao Rui Humberto Sanfelice e Mario José Rochembach, esses membros da minha equipe, que muitas vezes se sobrecarregaram, proporcionando assim, condições para o alcance desse objetivo.

SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS	v
LISTA DE TABELAS	viii
LISTA DE FIGURAS	ix
LISTA DE REDUÇÕES	x
RESUMO	xi
ABSTRASCT	xii
INTRODUÇÃO	01
1.1 Justificativa do estudo	03
1.2 Objetivos	05
1.2.1 Objetivo geral.....	05
1.2.2 Objetivos específicos	06
1.3 Estrutura do trabalho	06
2. EVOLUÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	09
2.1 Processo histórico	09
2.2 Principais correntes culturais indutoras das mudanças	11
2.3 Necessidade de um planejamento diferenciado	15
3. PLANEJAMENTO PÚBLICO NO BRASIL	23
3.1 Evolução histórica e aspectos legais	23
3.2 Planejamento da ação governamental e seus instrumentos	30
3.2.1 Plano plurianual.....	33

3.2.2 Lei de diretrizes orçamentárias	34
3.2.3 Lei de orçamento	35
3.2.4 Lei de responsabilidade fiscal	38
3.3 Ênfase no controle	40
3.4 Necessidade de avaliação por indicadores	43
4. METODOLOGIA	48
4.1 Considerações sobre o tipo de pesquisa e método adotado	48
4.2 Etapas e questões de pesquisa	50
4.2.1 Etapas.....	50
4.2.2 Questões de pesquisa.....	51
4.3 Delimitação da pesquisa	54
5. ANÁLISE EMPÍRICA DO PLANEJAMENTO MUNICIPAL	56
5.1 Análise do planejamento municipal	56
5.1.1 Análise global.....	56
5.1.2 Análise do atendimento à legislação de plano plurianual e lei de diretrizes orçamentárias.....	62
5.1.3 Análise do orçamento.....	70
6. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	79
6.1 Conclusões	79
6.2 Recomendações	83
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	85
ANEXOS.....	94

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – Prioridades das Administrações Municipais	61
TABELA 2 – Atendimento às Especificações da Legislação.....	68

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – Comparativo entre Receita e Despesa Previstas e Realizadas	73
FIGURA 2 – Percentual de Suplementação do Exercício Comparado à Despesa Orçada	74
FIGURA 3 – Suplementações nos Primeiros 90 e 180 Dias do Exercício	76
FIGURA 4 – Comparativo entre o Total de Suplementação Aprovada pela Própria Lei de Orçamento	77

REDUÇÕES

PPA – Plano Plurianual

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

PE – Planejamento Estratégico

PNB – Produto Nacional Bruto

PIB – Produto Interno Bruto

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

GTI – Grupo de Trabalho Integrado

SOF – Secretaria de Orçamento e Finanças

RESUMO

Dissertação de Mestrado
Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção
Universidade Federal de Santa Maria, RS, Brasil

O PLANEJAMENTO COMO BASE DE UMA MODERNA GESTÃO PÚBLICA

Autor: Paulo Ricardo Ceni Barreto
Orientador: Paulo Sergio Ceretta
Santa Maria, 1º de dezembro de 2003.

Este trabalho apresenta uma análise do processo de planejamento desenvolvido em Poderes Executivos de quinze municípios de pequeno porte da região noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, região de abrangência do Serviço Regional de Santo Ângelo do Tribunal de Contas do Estado. O estudo, de natureza exploratório-descritiva, expõe o contexto histórico buscando identificar as razões que induziram ao desenvolvimento da administração pública no mundo e as principais correntes culturais que atuaram na mudança. Apresenta ainda, os aspectos legais e a evolução histórica do planejamento no Brasil e suas ferramentas. Observou-se a necessidade de um planejamento diferenciado, tanto em termos de amplitude no espaço e no tempo, como no comprometimento com processo o mesmo e, finalmente, apresenta-se os resultados obtidos com a pesquisa, promovendo uma análise do contexto e das principais dificuldades enfrentadas pelos pequenos municípios em termos de efetuar um planejamento adequado às atuais exigências das organizações governamentais e da sociedade. Através da análise dos dados, evidenciou-se que a grande parte dos municípios não utiliza o orçamento como ferramenta de planejamento, sendo que esse se resume ao simples cumprimento das exigências legais e, em alguns casos, nem a isso. Verificou-se ainda, que não existem práticas de planejamento estratégico.

ABSTRACT

Dissertação de Mestrado
Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção
Universidade Federal de Santa Maria, RS, Brasil

**O PLANEJAMENTO COMO BASE DE UMA MODERNA GESTÃO
PÚBLICA**

Author: Paulo Ricardo Ceni Barreto
Adviser: Paulo Sergio Ceretta
Santa Maria, 1º de dezembro de 2003.

This report presents an analysis of the planning process developed by the Executive Power of fifteen small towns from the northwest of the state of Rio Grande do Sul, a region under the responsibility of *Serviço Regional de Santo Ângelo*, which is section of *Tribunal de Contas do Estado*. The study, both exploratory and descriptive, displays the historical context, searching for the reasons that led to the development of the public administration in the world and the main cultural currents involved in the changes. It also presents the legal aspects and the historical evolution of planning in Brazil and its tools. A need for an alternative planning was identified, in terms of amplitude in space and time and commitment to its own process, and finally, the results achieved are shown, promoting an analysis of context and of the main difficulties, faced by the small towns, of organizing their planning, in a way that is adequate to the current demands of governmental organizations and society. By means of data analysis, it was found out that most of small towns don't use their budgets as a planning tool, instead, they only use it for meeting the legal demands and, in some cases, not even for this. Also, it was found out that there is no strategic planning at all.

1 INTRODUÇÃO

No início do século passado, segundo Streck e Moraes (2000), a humanidade encontrava-se sob as coordenadas gerais da doutrina clássica, radicalmente liberalista, que pregava a intervenção mínima do Estado na sociedade.

Os principais marcos históricos que motivaram a transformação dos Estados Democráticos Ocidentais, no início do século XX, concorreram para a imposição de novas mudanças ao final do século. O primeiro foi o modelo de Estado do bem-estar que, conforme Buchanan (1998), embora tenha iniciado com o príncipe Bismarck, no final do Século XIX, com o objetivo de fazer frente à democracia popular, bem como à Revolução Marxista, consolidou-se conforme Drucker (1993), como embrião de uma nova integração política nos E.U.A., que buscava o chamado desenvolvimento econômico. O segundo fator indutor da mudança foi a teoria revolucionária de John Maynard Keynes, que colocava o Estado como o principal agente de mudanças, centralizando a política econômica em torno do incremento do consumo pela expansão dos gastos públicos, regulamentação das taxas de juros e aumento dos investimentos por meio de empréstimos públicos, que constituía-se, conforme Rossetti (1994), em um meio termo entre a liberdade econômica absoluta e o total controle do Estado sobre a economia.

Diante desse contexto, com o Estado intervindo cada vez mais na busca do desenvolvimento econômico, bem como fazendo frente às crescentes demandas da sociedade, o mesmo ingressou em um processo de crescimento que passou a exigir, segundo Osborne e Gaebler (1998), um método de organização racional e eficiente (burocrático), que através da autoridade hierárquica e especialização funcional, tornou possível a realização de tarefas cada vez mais complexas.

Assim, o crescimento das atividades governamentais em todos os países do mundo passou a exigir um tratamento sistemático da política econômica dos gastos públicos, considerando que tal crescimento impõe uma ação mais criteriosa na escolha da composição apropriada dos gastos e na escolha dos programas governamentais.

No Brasil, essa exigência se fez sentir, a partir do período conhecido como “milagre econômico”, quando as organizações públicas passaram a enfrentar dificuldades em administrar seus orçamentos. Sobre o contexto, Nunes (1998, p. 03) expõe:

A partir dos anos oitenta, com a intensificação da crise fiscal do Estado e a maior exposição da economia nacional à competição internacional, o Estado foi forçado a reorientar a política econômica e, em particular, conter suas despesas.

Dessa forma, aumentaram as dificuldades das organizações públicas em manter o equilíbrio orçamentário.

Em face do processo de globalização ter provocado uma realocização das atividades produtivas e acirrado a competição no âmbito

mundial, a necessidade de uma nova forma de atuação tornou-se ainda mais evidente.

Conforme destaca Fedele (1999), duas correntes culturais firmaram-se como verdadeiras ortodoxias da mudança administrativa nos últimos vinte anos, a *Public Choice* e a *New Public Management*. Aquela foi a primeira a propor bases para uma interpretação diferente da relação entre política e administração, através da aplicação dos princípios da economia nas escolhas individuais, enquanto essa propõe técnicas de gestão tradicionalmente utilizadas nas organizações privadas com mudanças, até mesmo, na política salarial, premiando o rendimento.

Acompanhando a tendência mundial, novos enfoques, novas ferramentas e visões sobre a racionalização dos gastos públicos foram implementadas em nível de Estados e União.

O presente trabalho busca verificar como os municípios de pequeno porte estão planejando seus investimentos e seus orçamentos com o objetivo de atingir um planejamento eficiente, eficaz e efetivo.

1.1 Justificativa do estudo

A relevância do tema justifica-se pela necessidade de verificar a atual situação dos planejamentos de investimentos e orçamentário dos municípios de pequeno porte, pois, apesar de existir vasta pesquisa e produção científica na área da administração pública no Brasil, essas

investigações ocorrem somente em nível de Estados e União, limitando-se, em termos de municípios, a estudos específicos implantados com sucesso em prefeituras de grande porte.

Além do citado, Pacheco (2003) critica os estudos científicos da administração pública nas revistas especializadas, por se tratarem de proposições com base no senso comum ou na visão pessoal do próprio autor, pois “modelos descolados da realidade não terão impacto algum sobre ela” (p. 65).

Ainda, conforme Pacheco (2003), o problema está:

[...] na superficialidade da análise, na desconexão com os fenômenos em estudo, nas idéias e convicções pessoais de cada autor e, até, muitas vezes na tentativa de ilustrar teorias ou embarcar em novas modas em vez de destrinchar problemas. (p. 65)

Assim, esse estudo busca examinar a realidade, apresentando dados, no sentido de que haja uma adequada inclusão dos pequenos municípios em um contexto que envolve mudanças na concepção sobre os serviços prestados, ampliação dos espaços para participação da sociedade, atenção às minorias excluídas, além da ampliação da esfera de aplicação dos recursos públicos em saúde, educação, programas de geração de renda entre outros. Para tanto, se faz necessária a modernização da gestão, por meio de mecanismos de ampliação da análise ambiental para fins de planejamento, descentralização, democratização da gestão, valorização do servidor público, implantação de sistemas de apoio às decisões, programas de qualidade e produtividade, avaliação do desempenho através de índices, tudo isso, coadjuvado por um adequado sistema de custos.

Os fatores precedentemente citados são fundamentais para a sobrevivência das organizações públicas e a manutenção da sua imagem na comunidade com o adequado atendimento das demandas da sociedade.

A criação de um ambiente com características como aquelas descritas anteriormente é de vital importância na busca de uma adequação dos governos à realidade contemporânea. Mas como os pequenos municípios brasileiros estão enfrentando esse quadro?

Com a pesquisa espera-se auxiliar e promover o debate em torno das condições para que os pequenos municípios possam cumprir seu papel institucional, proporcionando material para análise e contextualização do quadro atual, visando auxiliar na implementação de uma gestão adequada.

1.2 Objetivos

1.2.1 Objetivo geral

Verificar as ocorrências históricas em termos de evolução do planejamento na área pública, e identificar as ações implementadas para a elaboração do planejamento orçamentário e de investimentos, de pequenos municípios, enfatizando os aspectos que contribuem ou dificultam a sua otimização.

1.2.2 Objetivos específicos

Além do destacado no objetivo geral, buscou-se verificar outras questões de relevância que aprofundam a abordagem ou ampliam espaço para novas pesquisas, tais como:

- Apresentar uma revisão bibliográfica das origens e da evolução histórica do planejamento público no Brasil;
- Identificar algumas das correntes culturais que concorreram como base das mudanças ocorridas na administração pública no final do século passado;
- Analisar a situação dos pequenos municípios, da região noroeste do Rio Grande do Sul, em termos de planejamento orçamentário e de investimentos.

1.3 Estrutura do trabalho

Este estudo está didaticamente estruturado em seis capítulos. O Capítulo 1 faz uma apresentação do tema a ser desenvolvido como objeto da pesquisa, identificando as mudanças que alteraram o contexto da administração pública no Brasil e no mundo, que culminaram com a exigência de abandono das formas tradicionais de gerir o Estado, impondo mudanças na máquina estatal em termos de estrutura e valores culturais na

busca de uma resposta mais adequada às demandas da sociedade. Em seguida, a formulação da questão de pesquisa evidencia, mais claramente, o problema a ser analisado, além de justificar a relevância do estudo e a originalidade do tema na administração pública, mais especificamente em prefeituras de pequeno porte. Na seqüência, é apresentado o objetivo geral, bem como os objetivos específicos, que descrevem as razões específicas da pesquisa e identificam as questões de relevância para investigação científica.

No Capítulo 2 são apresentados o processo histórico da administração pública e o seu desenvolvimento, as principais causas das dificuldades do Estado em arcar de forma efetiva com suas atribuições e que o levaram à reestruturação, além das correntes culturais que induziram à mudança. Finalmente, nesse capítulo, apresenta-se uma justificativa de se praticar um planejamento diferenciado nas instituições públicas.

No Capítulo 3 é descrito, como se dispôs desde o início, o planejamento público no Brasil, sua evolução, os aspectos legais que orientam a ação da administração pública contemporânea, expondo ainda, a amplitude e a forma de como ocorre o planejamento público identificando seus principais problemas.

No Capítulo 4 detalha-se a metodologia utilizada, informando os meios empregados na coleta de dados; os procedimentos para o levantamento de informações; apresentação questões que se fizeram importantes no decorrer da pesquisa; o tipo de estudo realizado e a formulação do problema.

No Capítulo 5 analisa-se a forma de como ocorre o planejamento de investimentos e orçamentário nos pequenos municípios, objeto da pesquisa,

além do cumprimento dos aspectos exigidos pela legislação, em relação às ferramentas do planejamento formal, Plano Plurianual e Lei de Diretrizes Orçamentárias. Apresenta-se ainda, os resultados de avaliações verificadas de como o orçamento está sendo utilizado como ferramenta de planejamento.

Finalmente, no Capítulo 6 são apresentadas as conclusões do estudo e as recomendações para futuros trabalhos relacionados ao planejamento no âmbito das instituições públicas, mais especificamente nos Poderes Executivos Municipais.

2 EVOLUÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O objetivo do capítulo é apresentar os fatores que moldaram a administração pública no mundo, sua evolução no decorrer do século XX, bem como as alterações ocorridas que provocaram mudanças radicais na gestão das organizações públicas nas últimas duas décadas do século passado.

2.1 Processo histórico

O século XX iniciou sob a égide da Doutrina Liberal e dos princípios da liberdade, igualdade e fraternidade, que nortearam a Revolução Francesa. Segundo Sandroni (1996), de acordo com o princípio do *laissez-faire*, o Estado deveria apenas garantir a livre concorrência entre as empresas e o direito à propriedade privada. Com o desenvolvimento da produção capitalista, essa idéia evoluiu para o liberalismo econômico que condenava toda intervenção do Estado na economia. Porém, com a concentração de renda e da propriedade, os ditames do liberalismo foram cada vez mais entrando em contradição.

O contexto precedentemente apresentado foi modificado radicalmente a partir da obra *The general theory of employment, interest and money* de John Maynard Keynes, que conforme Giacomoni (2001), pregou a ampliação da participação do Estado na economia, buscando uma fórmula para salvar o capitalismo das ameaças da depressão, da ideologia marxista e da Revolução Russa. Para Keynes, ainda conforme Giacomoni (2001), era melhor perder parte da liberdade econômica do que a liberdade total num regime coletivista. Dessa forma, iniciou-se um crescimento vertical das despesas públicas, situação que somente se agravou até os dias de hoje.

Ao mesmo tempo, as práticas do *Welfare State*, que significa Estado do bem-estar, segundo Buchanan (1998), surgiram com o príncipe Bismark, no final do século XIX e passaram, no início do século XX, a serem utilizadas pelos E.U.A., com o objetivo de manter o capitalismo e exigir do governo uma atuação de força dinâmica que deveria equilibrar as forças de fazendeiros, trabalhadores e empresários, impedindo a opressão de um sobre os demais, além de proporcionar à sociedade em geral o atendimento de suas demandas.

Diante do exposto, ficam claras algumas razões que levaram ao aumento do Estado. Giacomoni (2001), reforça as razões anteriormente descritas, apontando outras como: o aumento da demanda por bens ou serviços públicos em face do crescimento da renda *per capita*; mudanças tecnológicas, como o desenvolvimento do automóvel, que exigiu investimentos em rodovias; aumento populacional; a susceptibilidade dos custos públicos em relação à inflação; ampliação dos benefícios de previdência e assistência social, sem o correspondente aumento das fontes

de financiamento; o esforço de guerra, além de fatores políticos e sociais principalmente pelo aumento da representatividade de novos grupos sociais, gerando novas demandas de empreendimentos públicos.

Ainda, segundo Giacomoni (2001), os gastos públicos dos E.U.A em 1890, representavam 6,5% do PNB, passando a representar 30% em 1970, estabilizando-se em 35% nas décadas de 80 e 90. No Brasil, seguiu-se o mesmo padrão, representando 17% do PIB em 1947 e 25% em 1969.

Os dados acima apresentados ilustram a evolução do problema, que, obviamente, se torna mais grave aos países periféricos.

2.2 Principais correntes culturais indutoras das mudanças

O citado no item anterior expõe a questão de que embora a Teoria Política postule que só existe um centro organizado de poder: o governo, tanto a sociedade como a política estão repletas de centros de poder totalmente externos e separados do governo. Assim, diversos atores exercem pressões sobre o governo. No contexto existe um pluralismo de grupos, cada qual com seus interesses, que são movimentos de massa de minorias altamente disciplinadas que tentam obter através do poder o que jamais obteriam por sua representação numérica ou por meio de persuasão.

Seguindo essa relação de poder entre governo e outras instituições, Fedele (1999) propõe a análise de uma série de aspectos desse processo como: o grau de radicalismo e determinação com que tais processos de

inovação foram levados adiante pelos governos, entendimento do rumo que as administrações públicas tomaram e estão tomando, e quais as mudanças que proporcionarão no futuro, além de entender se as diferentes inovações são compatíveis com os valores democráticos que caracterizam os sistemas ocidentais.

Conforme Fedele (1999), duas correntes culturais firmaram-se como mudanças ortodoxas nos Estados Unidos e nos países de idioma anglo-saxão e que influenciaram os demais. A *Public Choice* foi a primeira a propor bases para uma interpretação diferente da relação entre política e administração através da aplicação dos princípios da economia nas escolhas individuais. Apesar de ter sido criada para explicar a dinâmica do sistema de governo americano, as idéias da *Public Choice* difundiram-se na década de oitenta, cruzando com dois processos diferentes, a necessidade de redução do *déficit* e a crescente reprovação popular à cúpula burocrática, centro de concentração do poder discricionário e que a classe política tinha dificuldades em controlar. A *Public Choice* destacava a centralidade do interesse egoístico em que são baseadas as escolhas burocráticas, repondo em discussão a questão de que a administração pública necessitava cumprir suas tarefas de forma imparcial, bem como garantir os serviços eficientemente, sendo que o governo deveria ser capaz de controlar ambas sob pena de ter que desmantelar o Estado, abrindo espaço para o mercado. Sabe-se, no entanto, que nem sempre as escolhas públicas ocorrem dessa forma, pois variáveis como a reeleição, ajuda a eleitores, favores a políticos do partido, entre várias outras, têm presença constante nas decisões dos administradores públicos.

A segunda corrente cultural, conforme Fedele (1999), foi a *New Public Management*, que propõe técnicas de gestão tradicionalmente utilizadas nas organizações privadas, propondo mudanças até mesmo em termos de política salarial, premiando o rendimento. Essa tendência de ver na solução *managerial* uma solução adequada ficou reforçada pelo fato de que foi assumida por importantes organismos internacionais como o *World Bank* e a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Para Falconer (1997), a *New Public Management* veio reformar a organização e os procedimentos do setor público no sentido de torná-lo mais eficiente na utilização dos recursos, visando fornecer serviços mais adequados e melhorar a relação do Estado com seus cidadãos. Para tanto, busca eliminar problemas como centralização do poder, desperdício e ineficiência no uso dos recursos e mecanismos inadequados de delegação de autoridade.

Conforme Kelly e Wanna (2000), a *New Public Management* também modifica os sistemas orçamentários, tornando-os mais complexos e dinâmicos, redefinindo os papéis da dicotomia tradicional de *guardians* e *spenders*. *Spenders* são aqueles atores que estão dispostos a gastar, já os *guardians* buscam assegurar que os gastos públicos não vão além dos recursos disponíveis. Alguns países já passaram de *déficit* a *superávit* orçamentário. Caberia, agora, aos *guardians* evitar relaxamento nas restrições para que a situação não mude novamente.

Ainda, conforme Fedele (1999), citando estudo de Niskanen de 1971, verifica-se que as burocracias tendem a perseguir uma visão particular do interesse público, porque são orientadas em maximizar seus

budgets de despesa, diminuindo o controle efetivo dos organismos políticos eletivos.

Dentre as mudanças verificadas em termos de inovações de governos, observa-se a separação entre decisões políticas daquelas relativas às prestações de serviços. Para Drucker (1993), as organizações bem-sucedidas distinguem de forma adequada a direção da gerência de operações. Segundo Drucker (1975), o papel de uma alta administração está relacionado com ações específicas que são de crucial importância para o sucesso e sobrevivência da empresa, aquelas que dependem de pessoas que têm uma visão da empresa como um todo, que têm condições de avaliarem as necessidades atuais da empresa em relação às necessidades futuras e, por conseqüência, podem tomar decisões finais mais eficazes.

A *New Public Management*, no caso brasileiro, segundo Seabra (2001), teve como modelo o Plano Diretor da Reforma do Estado editado em 1995. Já o processo de reforma do Estado, instituído pela Emenda Constitucional nº 19/98, iniciou o implemento da administração pública gerencial. A partir desse momento, surgiram diversas ferramentas e novas visões sobre como racionalizar os gastos públicos em nível de União e Estados. Os municípios de pequeno porte, no entanto, parecem, de modo geral, estar distantes de um planejamento eficiente, eficaz e efetivo, capaz de incorporar as novas práticas. Parece existirem dificuldades, até mesmo, para elaborar de forma adequada o próprio orçamento, uma das principais ferramentas de planejamento e de controle utilizada pela administração pública brasileira.

2.3 Necessidade de um Planejamento Diferenciado

A idéia de planejamento ficou, durante muito tempo, atrelada aos regimes marxistas que, segundo Mello (2003), reconheciam-no como técnica aprimorada e abrangente de intervenção estatal na ordem econômica, motivo pelo qual foi rechaçado pelos países liberalistas. Porém, à medida que resultados positivos surgiam o mesmo passou a ser observado como uma técnica neutra que poderia ser utilizada independentemente do regime de governo ou da ideologia.

Desde o início do século XX, a administração apresenta um determinado conjunto de ações como ponto de referência na prática gerencial. Dentre as funções administrativas idealizadas pelos clássicos, “planejar” é aquela que inicia o processo administrativo. Planejar, segundo Drucker (1975), significa traçar o programa de ação, buscando delinear as ações futuras que levarão a organização a evitar situações de hesitação, falsas manobras e mudanças intempestivas de orientação na busca de seus objetivos. Dessa forma, um bom planejamento por si só não garante o sucesso da organização, porém um planejamento mal elaborado, certamente, leva à ineficácia das ações organizacionais e, por conseqüência, ao fracasso.

Conforme Lacombe e Heilborn (2003), o planejamento é composto de premissas básicas, diagnósticos, estimativas, projeções, cenários, objetivos (gerais e setoriais), metas, políticas, procedimentos (normas), planos (estratégicos e operacionais), programas, projetos, cronogramas

(físicos e financeiros) e de orçamentos que são utilizados para que as metas sejam atingidas.

Planejar, segundo Bateman e Snell (1997 p.29), “é especificar os objetivos a serem atingidos e decidir antecipadamente as ações apropriadas que devem ser executadas para atingir esses objetivos”. Ainda, conforme os autores, dentre as atividades de planejamento incluem-se a análise situacional, antecipação do futuro, determinação de objetivos e decisão sobre as atividades da organização, estratégias e alocação de recursos para o atingimento dos objetivos organizacionais.

O Planejamento, para Tachizawa e Resende (2000), tem o objetivo básico de examinar alternativas futuras, analisar as opções de escolha, optando por uma delas no sentido de minimizar ações incorretas; prever e prover os recursos necessários no sentido de reduzir incertezas e minimizar riscos, permitindo uma ordenação do processo decisório, facilitando dessa forma a convergência em direção aos objetivos da organização. O grande número de condicionantes organizacionais, que afetam a operacionalização das ações administrativas, revestem o planejamento de uma complexidade característica, fazendo com que, por natureza, o mesmo deva ser um processo contínuo de pensamento sobre o futuro desejado e avaliação de cursos de ação a serem seguidos, dependendo, também, de outras habilidades do gestor.

Nesse sentido, a ausência de planejamento, como guia de ação, afeta todos os administradores das áreas públicas e privadas. Conforme Larreta e Repetto (2000), um dos principais problemas dos administradores públicos argentinos, comum também a outros países, é que os mesmos tomam decisões equivocadas ou simplesmente paralisam diante de situações que

não podem resolver, por não terem uma guia de ação clara, e serem submetidos a um controle rígido de gestão, composto de uma grande quantidade de regras, fazendo com que o processo administrativo acabe por funcionar como obstáculo e não como incentivo a uma boa gestão.

As mudanças ocorridas, durante o século XX, na gestão pública, conforme Buchanan (1985), se fizeram necessárias basicamente por dois fatores: i) pela dificuldade em tornar realidade o ditado pela teoria Keynesiana que previa uma política adequada de investimentos e incentivos por parte do governo para a manutenção de uma demanda efetiva, mantendo altos níveis de renda e emprego; ii) o aumento do Estado com o objetivo de fazer frente às necessidades dos cidadãos, como saúde, segurança, infra-estrutura e previdência, em dificuldade crescente, pelo aumento da população e da expectativa de vida, ou seja, a tentativa de manutenção do modelo de Estado do bem-estar social (*Welfare State*).

Essa ampliação do setor público passou a exigir um método de organização racional e eficiente, espaço esse suprido pela burocratização, aplicando a mesma lógica que a linha de montagem, idealizada por Henry Ford, deu ao processo industrial no trabalho do governo. Através da autoridade hierárquica e especialização funcional, a organização burocrática possibilitou a realização eficiente de tarefas amplas e complexas. Durante um longo período, o modelo burocrático funcionou proporcionando as respostas que o povo esperava, através do fornecimento adequado de serviços elementares como: construção de estradas, esgotos, escolas etc..., inspirando equidade e justiça. Porém, o desenvolvimento desse modelo ocorreu em uma sociedade de ritmo mais lento, quando as mudanças ocorriam com menor rapidez.

Com o aumento da máquina estatal, cada vez mais, a ênfase era atribuída ao controle, fazendo com que a administração pública fosse mais envolvida pelo modelo burocrático, que funcionou por muito tempo, de acordo com Osborne e Gaebler (1998), não porque fosse eficiente, mas porque resolvia os problemas, dava segurança, proporcionava estabilidade, inspirava um sentimento de equidade e justiça, além de criar empregos, fornecer serviços elementares, uniformes dentro das perspectivas da população. Dessa forma, o modelo burocrático se desenvolveu em condições muito diferentes das de hoje, numa sociedade onde as mudanças ocorriam de forma mais lenta, em que somente os que ocupavam posição de destaque na sociedade dispunham de informações adequadas para exigirem ações governamentais, quando a maior parte das pessoas tinha desejos e necessidades semelhantes. Nesse sentido, o planejamento econômico tradicional, que tinha como características, de acordo com De Toni (2002): i) normativo, quando a ação era um problema dos políticos, enquanto o projeto seria dos técnicos, impedindo qualquer diálogo com o mundo social. ii) profundamente discursivo, não sendo operacional nem prático. iii) oficialista, seu vocabulário e estrutura supõem como monopólio do Estado a capacidade de planejar. Assim, o planejamento elaborado pelo Estado era o suficiente, não existia preocupação com os resultados da ação governamental.

De acordo com Giacobbo (1997), até a década de 50 predominou o planejamento financeiro, passando, na década seguinte, a utilizar-se do planejamento a longo prazo. Porém, os modelos citados já não mais faziam frente às demandas das organizações, o que concorreu para o surgimento de um planejamento que contemplasse o ambiente externo, proporcionando

agilidade na reação às incertezas e desafios da nova conjuntura, caracterizada por mudanças cada vez mais rápidas, complexas e inesperadas, o Planejamento Estratégico.

As duas últimas décadas do século XX caracterizaram-se por grandes mudanças, em termos de reorganização do setor público, na maior parte das democracias ocidentais. Os constantes *déficits* orçamentários, agravados pelo processo de globalização econômica, levaram muitos países a promover processos de desregulamentação administrativa com o objetivo de tornar mais ágil a máquina estatal bem como as empresas a ela ligadas, além da busca de uma radical divisão entre responsabilidade política e responsabilidade administrativa na implementação dos programas públicos. Essa adequação, segundo Buchanan (1985), ocorreu através das reformas legais e gerenciais com objetivo de equilibrar o orçamento e de reduzir o setor público.

O ambiente contemporâneo apresenta um quadro totalmente diferenciado. As mudanças são rápidas, influenciadas pelo mercado global que impõe enorme pressão competitiva às instituições econômicas. A informação se dá em tempo real, as pessoas possuem, em geral, um bom nível de conhecimento e são consumidores habituados à alta qualidade e à ampla escolha de produtos. Outro aspecto importante está no surgimento ou extinção de atividades econômicas que alteram o perfil das administrações públicas, bem como os problemas sociais delas decorrentes.

Assim, para enfrentar os desafios de uma sociedade que evolui rapidamente no sentido de exigir de seus governantes serviços de qualidade e maior amplitude, as instituições devem ser flexíveis e adaptáveis para que possam responder de maneira adequada às demandas dos cidadãos,

permitindo a participação dos mesmos ao invés de simplesmente servi-los. Fica evidenciado que é necessário realizar mais com mesmos recursos, fazendo-se necessário, também, a utilização de técnicas eficazes e inovadoras de gerenciamento com base na descentralização, avaliação do desempenho, análise de custos e planejamento estratégico.

A adaptação à nova realidade vai além da busca de adequação ao orçamento, através do aumento de impostos ou endividamento e da redução das despesas, pois o controle do desperdício de recursos não pode ser simplesmente eliminado através do corte de determinados itens do orçamento. Em vez do planejamento tradicional, que valoriza o produto e o plano, deve-se buscar ir além, destacando-se o processo como um todo. Nesse sentido, o planejamento estratégico possui a amplitude adequada, bem como é um instrumento de mobilização da sociedade. Esse, segundo Lucas (1995), talvez seja a mais importante diferença entre a concepção tradicional de orçamento e a visão estratégica, o caráter democrático e participativo.

Segundo Pfeiffer (2000), os municípios brasileiros enfream e enfrentam dois problemas estruturais que agravam a crise: i) que a transferência de competências efetuadas por ocasião da promulgação da Constituição Federal de 1988, embora atendendo antigas exigências políticas, não foi acompanhada de uma preparação e de um fortalecimento dos municípios para que os mesmos tivessem condições reais de assumir os novos compromissos, ii) com o esgotamento do modelo de substituição de importações, caracterizado pela proteção à indústria nacional e limitação da importação de bens de capital e a abertura do mercado brasileiro modificaram significativamente a dinâmica da economia, fazendo com que

os municípios passassem a competir entre si, na busca de atrair novos investimentos para aumentar sua arrecadação.

Esse novo quadro, em que o desenvolvimento do município é influenciado cada vez mais por fatores externos, exige um novo modelo de gerenciamento, cujos componentes não são conhecidos ou não existe pessoal qualificado suficientemente para aplicá-los. Assim, o futuro não pode mais ser visto como continuação linear do que já ocorreu, necessário se faz uma forma de planejar mais ampla, que contemple uma visão de longo prazo que leve em consideração as transformações do ambiente, permitindo ao município ser reativo e proativo.

As teorias administrativas indicam que as organizações existem dentro de um complexo sistema que as influencia através de diversos fatores, entre eles: econômicos, sociológicos, políticos e tecnológicos. Assim, diante da responsabilidade de cumprir de forma adequada o seu papel, sofrendo influências de todos os fatores ambientais, se faz crucial uma mudança no sentido de levar a gestão das organizações públicas municipais, às práticas de planejamento mais amplas e coordenadas que as atualmente utilizadas. Segundo Bateman e Snell (1998), é necessária uma análise situacional que identifique o diagnóstico de hipótese, questões e problemas de planejamento, promovendo um processo de geração de alternativas estratégicas que possam nortear o planejamento estratégico municipal, considerando suas limitações à consecução de objetivos.

Para Anthony e Govindarajan (2001), o planejamento do futuro parte da formulação de estratégias, que é um processo onde a criatividade e a inovação devem ser fortemente encorajadas. Já o planejamento estratégico considera os objetivos e as estratégias aprovadas e procura desenvolver

programas para o cumprimento desses. Dessa forma, necessário se faz, um corte epistemológico para a forma de gestão burocratizada e sedimentada atualmente vigente na administração pública, para um modelo mais visionário, holístico, que envolva desde o que se quer para o município no futuro, em um processo que inicie com a participação da sociedade, na elaboração de estratégias, implementação do planejamento e culminando com uma avaliação de desempenho baseada em índices previamente estabelecidos e em um adequado sistema de custos.

Não se trata de cercear o poder político do administrador público de tomar as decisões, mas direcioná-las dentro de um contexto de planejamento de longo prazo, composto por guias de ação derivadas de estratégias, ações e controles de desempenho, que possam maximizar os recursos públicos no sentido de proporcionar o bem comum. O papel do administrador público se faz mais importante no sentido de coordenar o processo como um todo, pois se os sistemas indicassem ação corretiva para todas as situações não haveria necessidade de gestores. Cabe ainda referenciar a necessidade de uma ação conjunta entre município, sociedade, órgãos consultivos e de controle, no sentido de viabilizar-se o atingimento dos objetivos.

3. PLANEJAMENTO PÚBLICO NO BRASIL

3.1 Evolução histórica e aspectos legais

Para efeito de resgate da utilização do planejamento, em termos de administração pública no Brasil, deve-se retornar às práticas iniciadas no final da década de 40, no governo de Eurico Gaspar Dutra, através do Plano Salte, considerado pela literatura especializada como o primeiro ensaio de planejamento econômico realizado no país. O Plano Salte priorizava quatro áreas que deram origem aos termos: saúde, alimentação, transporte e energia. Os investimentos nessas áreas contavam com recursos externos e também com recursos provenientes de receitas federais.

Alguns autores, entre eles Ramos (1982), em função da complexidade e amplitude, elegeram o Programa de Metas, que cobriu o período de 1956 a 1961, como o embrião do planejamento governamental brasileiro. Enfatizou ainda, o autor, que em decorrência da complexidade das formulações, quando comparado com experiências anteriores, pode-se considerar o Programa de Metas como a primeira experiência, efetivamente posta em prática, de planejamento governamental no Brasil.

O Programa de Metas privilegiou cinco setores: energia, transporte, alimentação, indústria de base e educação. O que diferenciava o plano em questão dos demais era o fato de que existia um acompanhamento do

mesmo, através de um mecanismo de retorno dos resultados das ações praticadas. Segundo Ramos (1982), o Conselho de Desenvolvimento acompanhava a realização de cada um dos setores, verificando os relatórios que lhe eram encaminhados por todas as instituições diretamente empenhadas para que fossem atingidos os objetivos do programa. Essas verificações constituíram-se num mecanismo de *feed-back* do Programa de Metas, conferindo-lhe as características de um planejamento contínuo.

Apesar do progresso e experiências colhidas durante o Programa de Metas, o mesmo apresentou algumas falhas como o descompasso no cumprimento das metas em face da ausência de um inter-relacionamento e uma maior integração entre elas e, também, pela falta de recursos no orçamento para a realização dos programas. No entanto, o principal problema foi o critério utilizado no desembolso dos recursos, a pressão e negociações políticas, ficando em segundo plano a necessidade de enfrentar os custos das obras programadas.

Embora não se tenha tornado realidade, pelas pressões sobre as políticas monetária, creditícia e salarial, há que se destacar o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963-65), que visava, além das variáveis econômicas até então objeto dos planos de governo, aspectos relacionados ao desenvolvimento social. Conforme Ramos (1982), o plano visava à manutenção de uma elevada taxa de crescimento do produto nacional, gradativa redução da pressão inflacionária, redução do custo social do desenvolvimento, melhor distribuição dos frutos e benefícios desse desenvolvimento, redução das disparidades regionais e de renda da população brasileira.

No período de vigência do Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social foi promulgada a Lei Federal nº 4320/64, até hoje em vigor, que enfatiza o orçamento como base de planejamento para o setor público. O diploma legal destaca, em seu artigo 2º, que a Lei de Orçamento deverá conter a discriminação da receita e da despesa, de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do governo, obedecidos os princípios da unidade, universalidade e anualidade.

Comentando a visão de planejamento da Lei Federal nº 4320/64, Machado Júnior e Reis (1990) destacam que a lei agrupou duas técnicas que a tradição tem juntado em um sistema de controle: o orçamento e a contabilidade. Com a evolução do orçamento, aliando-se ao planejamento, surgiu o orçamento-programa.

Enquanto a noção clássica de orçamento era equilibrar e crescer financeiramente, o advento do orçamento-programa, hoje consolidado pela Constituição Federal, trouxe uma concepção mais ampla, equacionando a realidade orçamentária e a técnica de planejamento para nortear a ação governamental do Estado. De acordo com Martner (1969), orçamento-programa é um instrumento que cumpre o propósito de combinar os recursos disponíveis no futuro imediato para a consecução das metas de curto prazo, concebidas para a execução dos objetivos de médio e longo prazo.

No final da década de 60, durante a vigência do Plano Trienal para o período 1968-70, foi elaborado o Plano Estratégico de Desenvolvimento. Apesar de buscar, principalmente, a aceleração do desenvolvimento e a contenção da inflação, esse plano adotou um novo conceito de planejamento, agora como instrumento de consecução da política

econômica, enfocando como o objetivo principal o aumento da racionalidade e da produtividade do sistema na utilização dos recursos escassos, através da explicitação clara das metas que deveriam ser atingidas. Na época, já se colocava a necessidade do planejamento das atividades governamentais, pois já não se tinha espaço para ações desordenadas.

Na Constituição Federal de 1988, o planejamento é referenciado nos artigos n^{os} 165 e 174, enquanto o segundo indica a intenção do Estado em utilizar o planejamento em ações governamentais sem determinar a forma, contemplando apenas em seu parágrafo primeiro que a lei estabeleceria as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, incorporando e compatibilizando os planos nacionais de desenvolvimento, o primeiro referencia outros dois instrumentos, juntamente com orçamento, que completariam a tríade base do planejamento dos três níveis da Administração Pública no Brasil, o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

Com a finalidade de melhorar a qualidade de gestão de projetos com a participação do governo, em 1996 foi lançado o programa Brasil em Ação. O programa selecionou 42 projetos, que passaram a ser executados, através de um modelo de gerenciamento de natureza empresarial, que mediante um acompanhamento sistemático buscava resultados satisfatórios.

Em 1997, através da Portaria Interministerial n^o 270, foi criado o Grupo de Trabalho Integrado (GTI) constituído de representantes de diversos ministérios. O GTI buscou a integração entre o planejamento e a programação orçamentária, com base no aperfeiçoamento das definições e conceituações das categorias programáticas dos três elementos PPA, LDO

e Lei Orçamentária Anual (LOA). Para o GTI, o planejamento deve ser um processo permanente que obedece princípios técnicos e tem em vista o desenvolvimento econômico e social e a contínua melhoria nas condições de vida da população.

Conforme Garcia (1999), sob a visão do Grupo de Trabalho Interligado, o processo de planejamento compreende a elaboração de diagnóstico da situação existente, identifica e seleciona problemas prioritários. Exige ainda, formulação de diretrizes, estratégias e definição dos objetivos a alcançar. Os problemas serão atacados por um conjunto de ações organizadas em programas. Todos os programas indicarão os resultados pretendidos e as ações que os integram devem possuir metas e custos quantificados. Além disso, terão sua execução monitorada, bem como avaliação dos resultados. A avaliação desse desempenho passará a ser critério de alocação de recursos nos períodos seguintes.

A guia mestra da formalização das mudanças propostas pelo GTI foi o Decreto nº 2829/98 que estabelece as normas para a elaboração e gestão do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União.

A Emenda Constitucional nº 19 de 04 de junho de 1998 trouxe, como maior impacto, a busca de uma descentralização na ação administrativa, visando um controle com base em resultados. Assim, propõe uma mudança no conceito de controle do Orçamento Público, interpretado como o ato de liberar ou não os recursos dotados. De acordo com Guedes (2000), jamais a atividade controladora foi interpretada na administração pública brasileira como algo para além da fiscalização e do cumprimento da Lei de Orçamento. Essa concepção condiciona o Orçamento Público a ser mera “lei de meios” pela qual o Estado se desincumbe de suas obrigações. Isso

reduz o papel do orçamento à condição de instrumento de cerceamento e restrição, limitando a atividade de gestão orçamentária à busca permanente do equilíbrio entre receitas e despesas.

A Emenda Constitucional nº 19 introduz, ainda, a figura do Contrato de Gestão, instrumento já utilizado por alguns países como meio de promover a autonomia gerencial dos órgãos públicos. Tal ferramenta visa estabelecer uma relação entre o órgão central e qualquer órgão executor, servindo como base para o repasse de recursos às unidades encarregadas da execução das ações públicas, permitindo a introdução de diversos parâmetros, considerando-se as particularidades de cada situação e não somente o provisionamento de recursos como o orçamento. Portanto, os Contratos de Gestão concorrerão para um controle de resultados e não somente controle de meios.

Em 14 de abril de 1999, foi publicada a Portaria nº 42 do Ministério de Estado do Orçamento e Gestão com o objetivo de regulamentar o Decreto nº2829/98. A norma modificou a estrutura da funcional-programática flexibilizando-a, além de indicar que para a elaboração e a execução do PPA e Orçamento toda a ação finalística (aquela que proporciona bem ou serviço para atendimento direto à demanda da sociedade) do governo deve ser estruturada em programas orientados para a consecução dos objetivos estratégicos definidos para o período do plano. Porém, outra importante contribuição dessa norma foi a indicação constante da alínea “a” do artigos 2º, indicando que do PPA deveriam constar indicadores de mensuração dos objetivos pretendidos na concretização das ações constantes dos programas.

Os adentros do Decreto nº 2829/98 e da Portaria nº 42/99 modificaram o quadro da Administração Pública, no sentido de promoverem ênfase à gestão e à avaliação, ordenando cada programa para que seja dotado de um modelo de gerenciamento composto de sistemas de informações gerenciais de definição da unidade responsável, controle de prazos, de custos e a participação de um gerente designado pelo ministro pertinente. Para avaliação do processo, utiliza-se de ferramentas para medir o desempenho quanto à obtenção dos resultados e o grau de satisfação da sociedade.

Fechando-se o processo, a avaliação dos objetivos estratégicos do governo e os resultados dos programas passam a subsidiar a elaboração da LDO dos exercícios seguintes.

Cabe destacar, que o Manual Técnico de Orçamento da Secretaria de Orçamento e Finanças (SOF), editado em 1999, propõe um modelo formal do processo de planejamento da União, que seria da seguinte forma:

...estabelecimento de objetivos estratégicos; identificação de problemas a enfrentar ou de oportunidades a aproveitar, para alcançar os objetivos estratégicos; concepção de programas a serem implementados, com vistas ao atingimento dos objetivos, que implicarão a solução dos problemas; especificação das diferentes ações do programa, com identificação dos produtos, que darão origem, quando couber, aos projetos e atividades; atribuição de indicadores aos objetivos (e programas) e de metas aos produtos (projetos, atividades e outras ações); designação de gerentes por programas; avaliação da execução e dos resultados; e cobrança e prestação de contas por desempenho.(grifos originais, p. 10)

Finalmente, como instrumento complementar da Carta de 1988, promulgada em 04 de maio de 2000, a Lei Federal 101 (Lei de Responsabilidade Fiscal) veio valorizar o planejamento, pois não planejar ou fazê-lo mal é sinônimo de gastar dinheiro público em prioridades imediatistas. Os três instrumentos que integram o processo orçamentário Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei de Orçamento Anual (LOA) não são mais admitidos como peças de ficção, sob pena de responsabilização do Administrador Público pelas Cortes de Contas.

Conforme o exposto, pode-se verificar que o enfoque da legislação, embora mantendo um destaque para o controle, apontando para uma evolução, incorporando exigências demonstra claramente a intenção do legislador em tornar cada elemento: Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual, elo de ligação de um planejamento mais amplo e abrangente.

3.2 Planejamento da ação governamental e seus instrumentos

Como já verificado na análise histórica do planejamento no Brasil, embora os instrumentos de planejamento já estejam previstos há muito tempo na legislação brasileira a sua aplicação prática vem deixando a desejar nos diferentes níveis de governo, segundo Rios Júnior (1998), pelas seguintes razões: o dirigente público não vem utilizando com seriedade os

instrumentos de planejamento e os representantes do povo e os órgãos de controle interno e externo parecem desconhecer seus fundamentos.

Por um longo período de tempo, conforme Nocchi Filho (1991), as dificuldades financeiras levaram os governantes a se concentrarem em problemas conjunturais, sem qualquer preocupação em articular ações com objetivos de médio e longo prazo, ou seja, sem um plano de governo que consubstancie programas coerentes com objetivos globais, sendo que em alguns casos existiam planos de governo, limitando-se a atender funções eleitorais, abandonados logo após a posse. A partir de então, o administrador passava a cuidar das dificuldades do dia-a-dia, numa visão de curto prazo e é essa a realidade de muitos municípios ainda hoje.

Como já citado, a base do planejamento da administração pública brasileira está centrada em três ferramentas básicas: Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual. Faz-se necessário destacar que os três elementos são o básico exigido pela legislação. Dessa forma, as organizações públicas, seja em nível de União, Estados ou Municípios, estarão obrigadas, no mínimo, à elaboração dos três itens (PPA, LDO e LOA).

Observa-se que o termo “mínimo” indicado no parágrafo anterior, não significa que todas as organizações públicas brasileiras centram seu planejamento na tríade apresentada. A União, conforme Pires (1999), desde 1995, quando iniciou a chamada reforma administrativa, vem evoluindo, a passos largos, em termos de planejamento e de gestão, seguida pelos Estados da Federação. Com exceção de algumas experiências em cidades de grande porte, como Vitória, Curitiba e Porto Alegre, conforme respectivamente, Lucas (1998), Cunha (2002), De Toni (2002), entre outras

que apresentam experiências equiparadas àquelas de países cujas práticas de gestão estão entre as mais avançadas do mundo como Nova Zelândia, Canadá, E.U.A, Austrália, Irlanda e Suíça, conforme Fedele (1999), a realidade dos municípios é outra.

Barreto, Delgado e Oliveira Júnior (2001) concluem que pela heterogeneidade dos municípios, quanto a tamanho e infra-estrutura, a viabilidade de uma reforma administrativa restringe-se a uma mínima parcela deles, caso fiquem inteiramente responsáveis pela mesma.

Referindo-se ao aspecto da descentralização das políticas públicas, que é uma das bases da reforma administrativa, Souza e Carvalho (1999), indicam que o sucesso depende de estratégias de indução eficientes, formuladas e implementadas pelos níveis mais abrangentes de governo, pois para os municípios [...] “com poucos recursos financeiros e humanos a implementação autosuficiente de determinadas políticas torna-se impraticável”. (p. 34)

Os aspectos precedentemente apresentados expõem as dificuldades dos municípios em modernizarem sua gestão, justificando, de certa forma, o fato de que alguns sequer cumprem o mínimo exigido pela legislação, como se constatará no decorrer do trabalho.

3.2.1 Plano plurianual

O Plano Plurianual (PPA), na amplitude da Constituição Federal, deve consignar as despesas de capital e outras decorrentes, além das despesas relativas aos programas de ação continuada que ultrapassem o orçamento anual em que foram iniciadas. Observa-se que, como o PPA é um plano de investimentos, o mesmo deve estar compatibilizado com todos os planos e programas nacionais, regionais e setoriais, sendo o único instrumento de planejamento que supera um exercício exigido pela legislação brasileira.

A vigência o PPA tem a duração de quatro exercícios, sendo que o administrador público assume, no início de seu mandato, o último exercício do antecessor e o seu último exercício estará a cargo do sucessor.

Segundo Garcia (1999), o primeiro PPA da União foi elaborado sob grande improvisação, sem o contato dos técnicos com os dirigentes máximos, que declaravam intenções vagas e apresentavam programas sem substância e sem a indicação de como realizá-los na prática. Assim, o plano apenas cumpriu as exigências constitucionais.

Embora uma análise sobre aspectos legais observados e não observados do PPA será apresentada no item 6.1.2., pode-se adiantar que o instrumento não vem cumprindo, em nível de municípios, com a função idealizada pela legislação como parte do processo de planejamento.

Visando um melhor aproveitamento do PPA, como instrumento de planejamento, Rios Júnior (1998) propõe algumas premissas que devem ser observadas, em sua fase preparatória como: (1) escala de prioridades com a

identificação dos objetivos a alcançar (2) meios alternativos para atingir os objetivos com maior eficiência e menor custo (3) relevância para a execução da política de desenvolvimento (4) significação econômica do ponto de vista da política regional (5) custo-benefício (6) relação com os setores considerados prioritários no processo de desenvolvimento (7) consciência de que nenhum investimento cuja execução ultrapasse o exercício financeiro poderá ser iniciado sem a prévia inclusão no PPA.

Tais itens demonstram a amplitude que o legislador tentou evidenciar no PPA, que, no entanto, está sendo subutilizada.

3.2.2 Lei de diretrizes orçamentárias

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a exemplo do Plano Plurianual, foi instituída pelo artigo 165 da Constituição Federal de 1988, cuja forma deve conter as metas e prioridades da administração pública, incluindo despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, assimilando o contido no PPA e servindo como base para a elaboração da lei orçamentária anual. Deverá conter ainda, conforme Nocchi Filho (1991), as alterações na legislação tributária e estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento, a política de pessoal, discriminando reajustes e áreas onde ocorrerão admissões, setores onde criará novos cargos, alterações de carreiras, bem como os investimentos inerentes às novas realizações propostas para o exercício

seguinte. Como evidenciado, o legislador constitucional, através de tal dispositivo, busca criar uma programação obrigatória para a aplicação dos recursos públicos.

A elaboração da LDO, conforme identificou Nocchi Filho (1991), tem se limitado a reproduzir dispositivos legais da Constituição Federal, sem sequer tangenciar aspectos relacionados com a realidade dos municípios. Conforme concluí o autor a LDO, [...] “apresentado a diversas Prefeituras como modelo ideal, limita-se a cumprir, formalmente, uma exigência da Lei, sem se constituir em instrumento de programação orçamentária.”(p.121)

Essas distorções produzem um modelo que se adapta a qualquer administração municipal sem necessidade de adendo e retificações, independentemente do porte da mesma.

Uma análise sobre aspectos legais, observados e não observados da LDO será apresentada no item 6.1.2.

3.2.3 Lei de orçamento

O orçamento é uma das principais ferramentas de planejamento. Segundo Kaplan e Norton (2000), o orçamento é visto por muitas organizações como um processo reducionista, pelo fato de todos estarem negociando números mais baixos. Além disso, o orçamento tende a ser utilizado como item de controle, fazendo com que a atenção gerencial se

volte para metas financeiras ou para objetivos de curto prazo. O orçamento, embora limitado, atualmente tem servido a grande maioria das organizações públicas e privadas.

No setor público, por muito tempo, o planejamento foi considerado monopólio do estado e limitado basicamente ao equilíbrio fiscal e às ações de curto prazo, dentro de um contexto em que a elaboração ocorria no ambiente dos gabinetes, complementado por emendas do legislativo.

No âmbito municipal, o orçamento deve ser enviado pelo Poder Executivo ao Legislativo Municipal no prazo ditado pela Lei Orgânica. O orçamento público municipal é a base da gestão pública e obedece a uma classificação funcional-programática, dividida em categorias: função, programa, subprograma, projeto ou atividade.

Segundo Giacomoni (2001), orçamento é um instrumento de programação para alcançar objetivos de um programa e envolve um conjunto de operações limitadas no tempo, das quais resulta um produto final, que concorre para a expansão ou aperfeiçoamento da ação do governo. A atividade também é um instrumento de programação, porém envolve um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, necessárias à manutenção da ação do governo.

Segundo Bulos (1998), o Estado necessita delimitar e regular suas finanças e dessa forma, necessita de uma lei que discipline sua receita e despesa, assim, ainda conforme o autor, orçamento [...] “é um ato que contém para um tempo determinado, a previsão das receitas e das despesas do Estado, ordenando a percepção de umas eo pagamento de outras”.
(p.284)

Conforme Guedes (2000), o Decreto-Lei nº 200/67, no intuito de fazer prevalecer decisões estatais, com fundamento em argumentos técnicos de racionalidade administrativa, introduziu a classificação das despesas públicas por funções de governo a chamada funcional-programática.

A Portaria nº 42/98 da Secretaria do Tesouro Nacional, que passou a valer para os municípios a partir de 2002, flexibilizou a funcional-programática, hoje uma estrutura programática. Dessa forma, pode-se utilizar a figura da subfunção e não o programa. A Portaria ainda criou, em nível de programa e atividade, a figura das operações especiais, ações que não contribuem para que nenhum produto seja atingido, apenas para pagamento de dívidas referentes a operações de crédito. Exemplificativamente, uma classificação da estrutura programática atualmente pode ser: função – saúde; subfunção – atenção básica; projeto – construção de unidade sanitária, e atividade – manutenção de postos de saúde ou manutenção da farmácia básica. Dentro dos programas ou atividades ocorrem desdobramentos, chegando-se ao nível de rubrica.

O avanço da funcional-programática tornou possível correlacionar os recursos do orçamento a finalidades mais genéricas, ampliando as análises orçamentárias, ao tornar mais explícitos os motivos que levariam a diferentes quantidades consignadas entre as funções governamentais. No entanto, conforme explicita Guedes (2000, p. 15), [...] “a maior parte dos totais de gastos ainda hoje apresentados na peça orçamentária são resultantes de decisões pontuais sobre itens tomadas isoladamente em cada órgão”.

Dessa forma, segundo o autor, a maior parte dos recursos expressos no orçamento público representa somente um total de valores e não [...] “um conjunto articulado de ações de governo integradas a um planejamento que de fato oriente as decisões dos servidores públicos em seu cotidiano de trabalho”.(p.15)

A ênfase na atividade fiscalizadora de um efetivo cumprimento da Lei de Orçamento vem provocando distorções em sua utilização, fazendo com que, segundo Guedes (2000), limite-se à atividade de gestão orçamentária à busca entre o equilíbrio da receita e despesa, cerceando e restringindo a ação do orçamento.

Assim, normalmente o orçamento público funciona como uma autorização para a efetivação de despesas, não desempenhando seu verdadeiro papel de refletir a concretização de uma política de governo.

3.2.4 Lei de responsabilidade fiscal

Com o advento da Lei Complementar nº 101/2000, a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal, inaugurou-se uma nova fase na administração pública brasileira. Embora seu enfoque principal seja em termos de controle e do equilíbrio das contas públicas, o diploma legal trouxe aspectos que exigem a transparência da gestão pública, a administração por resultados e, principalmente introduz o princípio da ação planejada.

Conforme Toledo Júnior e Rossi (2001), a LRF, [...] “veio suprir uma lacuna num direito financeiro carente de ordenamento afinado com o pensamento econômico predominante, de índole monetarista” (p.11). Ainda conforme os autores: “Inspirada em códigos de finanças internacionais, a Lei nº 101 prioriza a transparência com um meio eficaz de controlar a gestão da coisa pública” (p.11).

Rios Júnior (2001, p. 33), destaca a transparência apregoada pela LRF, indicando que os planos, demonstrações e relatórios

passam a ser alvo de ampla transparência mediante divulgação de pelos diferentes meios de acesso ao público, participação popular, audiências públicas e disponibilidade das contas à consulta dos cidadãos e das instituições da sociedade”.

Esse acesso aos resultados da gestão pública, aberto a todos os atores da sociedade, abre espaço para que ela fiscalize o desempenho do administrador, mas principalmente pode concorrer para que ocorra uma maior participação no planejamento e na gestão dos órgãos públicos.

Embora o alcance das proposições da LRF tenham uma destacada amplitude, a discussão de tais aspectos, poderia gerar inúmeros trabalhos de relevância. Destacam-se alguns itens que poderão contribuir para a melhoria da gestão pública, como: (1) a exigência do estabelecimento de metas fiscais para um período de três anos (2) permissão para que as operações de crédito sejam utilizadas apenas para financiar despesas de capital (3) limites para as despesas com pessoal em relação à receita (60% para os municípios) (4) relatórios de gestão fiscal, além de mecanismos de realinhamento do orçamento às metas e previsão realista de receitas.

Não obstante às inovações impostas pela LRF e já citadas, cabe ressaltar que, embora destaque o equilíbrio das contas públicas, o diploma legal trouxe aspectos que visam não só o cumprimento do real papel do PPA, LDO e LOA como instrumentos de planejamento, mas como partes de um processo interdependente, deixando de lado a antiga prática de tê-los como peças distintas, proporcionando uma disposição para uma mudança cultural em termos de ampliação do planejamento, devendo ir além dessas três peças básicas exigidas pela legislação.

Assim, assimiladas as proposições da LRF, principalmente a mudança cultural, fica aberto o caminho para a institucionalização do planejamento estratégico, bem mais amplo do que aqueles até agora praticados pela maior parte dos órgãos públicos.

3.3 Ênfase no controle

A administração pública brasileira tem, há muito tempo, empregado instrumentos de planejamento, visualizados, comentados e estudados unicamente sob o ponto de vista de vigiar ou restringir as ações do administrador público, como se imaginando que o aperfeiçoamento do aparelho do Estado pudesse se dar somente por meio do controle.

A ênfase no controle da administração pública induz a ações administrativas somente voltadas para tal ou para o cumprimento formal da legislação, fazendo com que as principais ferramentas do planejamento e

controle da Administração Pública, o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) a Lei Orçamentária Anual (LOA) sirvam apenas à exigência da legislação, além de base para auxiliar os sistemas de controle interno e externo. Tal ponto de vista foi compartilhado por Rios Júnior (1998), quando verificou que os instrumentos de planejamento da ação governamental, previstos na legislação brasileira, deixam a desejar nos diferentes níveis de governo em sua aplicação prática. O dirigente público, de um lado, não vem usando com critério e seriedade os instrumentos de planejamento; de outro, os representantes do povo e os órgãos de controle interno e externo parecem desconhecer os fundamentos, limitando-se ao controle da execução do orçamento anual com ênfase para o regular emprego dos recursos públicos.

A ausência de cobrança, quanto à utilização efetiva do planejamento, por parte dos órgãos de controle, poderá contribuir de forma decisiva para tal prática. Nesse sentido, Miola (1997) indica que a tarefa dos organismos controladores deve colimar, também, a efetiva presença da atividade de planejamento no centro da Administração, concluindo que com uma efetiva ação do controle externo, quanto ao processo de planejamento, exercido no setor público, muitas das infrações ou mesmo deficiências, *a posteriori* detectadas, poderiam ser evitadas, proporcionando planos e orçamentos realistas, formalmente adequados e econômica e financeiramente afinados com a realidade e a capacidade do Estado, atendendo as principais demandas e necessidades da população.

De acordo com Nascimento (1986), o orçamento público foi inicialmente utilizado na Inglaterra em 1215, como instrumento de controle. Nesse período, o orçamento teve a finalidade de estabelecer limite

ao poder discricionário de tributar, mantendo-se assim durante a primeira fase do liberalismo econômico, quando serviu de base para as teorias econômicas clássicas que previam poucas funções para o Estado. Na década de 80, conforme Giacomoni (2001), o economista alemão Adolf Wagner formulou a chamada Lei do Crescimento Incessante das Atividades Estatais, prevendo que a participação do governo na economia desenvolveria conforme o ritmo de crescimento econômico do país.

Conforme Machado Júnior e Reis (1990), o orçamento não pode aparecer como um subproduto do planejamento, nem da contabilidade. Na prática, deve operar como ferramenta de ligação entre o sistema de planejamento e o de finanças. Com isso, torna-se possível a operacionalização dos planos, porque os monetariza, isto é, coloca-os em função dos recursos financeiros disponíveis. Dessa forma, o orçamento permite que o planejador tenha os pés no chão em face das disponibilidades dos recursos financeiros. Assim, o orçamento apresenta-se, fundamentalmente, como um instrumento que o administrador dispõe para equacionar o futuro em termos realísticos, como um curso de ação ou um programa operacional.

A integração planejamento/orçamento é a tônica atual no setor público, servindo como ferramenta capaz de consertar as distorções administrativas e remover os empecilhos institucionais que dificultam a modernização dos métodos e processos administrativos no Brasil.

A crise do Estado, impulsionada pela crise fiscal e pela maior exposição da economia nacional à competição internacional, trouxe reflexos sócio-econômicos, obrigando a Administração Pública a profundas mudanças no sentido de promover o uso eficiente da máquina estatal. Ao

mesmo tempo, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional vêm pregando a qualidade do gasto público e não somente o corte. O esgotamento de um modelo de gestão pública, baseada no modelo tradicional ou burocrático e no desequilíbrio orçamentário, promoveu uma mudança de visão, excluindo os modelos formais de estrito cumprimento das leis, para contemplar uma administração pública baseada no desempenho e em resultados.

3.4 Necessidade de avaliação por indicadores

Com a evolução do papel do Estado e da importância dos gastos públicos se faz necessária uma alteração no processo de gestão e de planejamento, visando distanciar-se da política pública centrada em despesas que visam basicamente o desenvolvimento econômico. A ação governamental deve tomar por base os reais problemas da população que se transformarão em melhoria de vida para a sociedade.

Nesse sentido, Mesquita (2000, p. 56), indica que:

A política desenvolvimentista do governo deve considerar que o grau de desenvolvimento de um povo ou de uma região se mede não apenas pela sua renda *per capita*, pelo seu Produto Interno Bruto, mas principalmente pelo nível de bem-estar social, que envolve numerosos fatores, inclusive o amadurecimento político das idéias.

No Brasil, a Emenda Constitucional nº 19/98 é considerada um marco na administração pública, no sentido de proposição de uma ação planejada que culmine com a gestão pública. Um dos elementos introduzidos por essa norma legal é o princípio da eficiência que introduziu a administração de resultados. Dessa forma, o que passa a interessar, em termos de administração pública, não são apenas os fins, mas principalmente os meios para alcançá-los.

Flores e Cavalheiro (2001) entendem que o princípio da eficiência é um princípio formal, embora busque controlar os atos materiais da administração. Essa característica, ainda segundo os autores faz com que a eficiência necessite de parâmetros que possam medi-la. Assim, a eficiência deve ser mensurada de acordo com parâmetros internos ou externos sob pena de não cumprir sua finalidade.

Nesse contexto, planos e programas de organizações públicas devem representar meios que norteiam a ação em busca de resultados, e, ainda conforme Mesquita (2000), abandonando-se a concepção de orçamento tradicional visto como instrumento de controle que apenas autorizava o Estado a dispor dos meios necessários à realização de suas tarefas.

Para Guedes (2000), a forma de execução do orçamento, orientada pelo controle de resultados, [...] “corresponde a aceitar o que ocorre na coletividade, como orientação principal das ações públicas” (p.21). O autor entende, que o fato possibilitará o gerenciamento das ações públicas em função dos problemas encontrados na sociedade, possibilitando que qualquer alteração nos problemas sociais implique imediata adaptação e modificação das organizações públicas no sentido de resolvê-lo.

Nesse sentido, Calvalcanti e Otero (1997), baseados na experiência dos E.U.A., entendem como necessária para o desenvolvimento do processo, além da flexibilidade gerencial, uma clara definição de visão e missão estratégica; o estabelecimento de objetivos e metas de longo prazo; o estabelecimento de metas anuais de desempenho; o desenvolvimento de indicadores de desempenho para a melhoria da efetividade dos programas e a comunicação dos resultados do desempenho para o público. Como parte integrante do processo, os autores ainda propõem para avaliação do funcionamento de programas [...] “uma abordagem orientada para resultados, como componente fundamental de aferição das ações de governo e como estímulo ao desenho de programas que incorporem mecanismos de *feedback*”. (p. 5)

As avaliações seriam, com base na implementação dos programas, atingimento de objetivos, impactos causados, contribuição para o desenvolvimento de sistemas de mensuração de insumos, carga de trabalho, qualidade dos serviços, rapidez na sua prestação, resultados, eficiência e produtividade, além da satisfação do beneficiário e do servidor público.

É necessário, em face da escassez dos recursos, que a administração tenha ao seu dispor, para a tomada de decisão, informações e dados que possam indicar quais os programas que trazem resultados e quais os que indicam desperdícios. Assim, o acompanhamento da gestão econômica e social do governo, tem como elementos essenciais, avaliações periódicas, um diagnóstico correto e a correção do curso quando se fizer necessária.

Demonstrada a necessidade da utilização de indicadores, passa-se a observar que a escolha do indicador adequado talvez seja a etapa mais difícil da implementação. Observa-se que entre o indicador proposto e o

conceito existe uma relação que poderá ocasionar distorções na análise. Nesse sentido, Jannuzzi (2002) demonstra, com propriedade, a validade de uma medida construída para avaliar as condições de saúde da população através de oferta de serviços ou recursos humanos. Entende o autor que tal análise estaria comprometida e complementa:

Afinal, um maior coeficiente de médicos por mil habitantes ou uma taxa maior de consultas por habitante podem ser indicativos de que as condições de saúde da população são tão graves que levaram a um maior esforço na alocação de recursos. (p.57)

Dessa forma, complementa o autor, que tais indicadores seriam apropriados para retratar a oferta de serviços de saúde, verificando-se a atenção que deve ser dispensada na relação conceito x indicação do índice.

Ainda segundo Jannuzzi (2002), outro fator que deve ser cuidadosamente acompanhado é a confiabilidade dos números, pois estão sujeitos a erros sistemáticos advindos do processo de coleta de dados e na sua construção, além de erros amostrais no caso de pesquisas de campo. No intuito de colaborar na minimização dos problemas apresentados, o autor apresenta um *checklist* para a escolha de indicador social na pesquisa acadêmica ou na formulação de políticas públicas:

(1) qual o grau de aderência do indicador proposto às propriedades desejáveis de um indicador social? (2) tem validade como medida de desenvolvimento social de uma sociedade? (3) é confiável em uma perspectiva inter-regional? (4) é comparável com outras medidas já existentes? (5) é sensível a esforços de políticas sociais? (6) reflete mudanças específicas em um de

seus componentes? (7) a periodicidade com que é produzido é adequada para seus propósitos? (8) o esforço e o custo para sua produção se justificam pelas suas aplicações? (9) o gasto necessário para sua produção e atualização não concorre com investimentos em iniciativas mais importantes ou emergenciais? (10) o indicador pode ser desagregado em termos espaciais e/ou populacionais, para a identificação dos grupos mais desfavorecidos? (11) a série histórica do indicador é comparável no tempo? (12) a metodologia de construção do indicador social é baseada em uma teoria social ou econômica mais abrangente? (13) é facilmente comunicável? (14) afinal...é um indicador relevante? (15) traz algo de novo, incorpora algo original que não se sabia? (16) contribui de alguma forma, para que as questões da exclusão social, pobreza, e desigualdade sejam colocadas periodicamente na pauta da mídia, da opinião pública, dos políticos dos governantes? (p. 59)

Observando-se o *checklist*, acima disposto, certamente minimiza-se a utilização de índices inadequados, sem objetivo e incompatíveis com as reais necessidades.

Destacou-se, assim, o benefício que um conjunto adequado de dados estatísticos, contemplando todas as áreas de atuação governamental, atualizados em tempo hábil, podem trazer para avaliar a real contribuição da ação governamental na solução das demandas da sociedade.

4 METODOLOGIA

Este capítulo tem por objetivo expor os procedimentos metodológicos utilizados no presente estudo, que envolve 15 municípios, de um total de 56, da região de atuação do Serviço Regional de Santo Ângelo do Tribunal de Contas do Estado, situados na Região Noroeste do Rio Grande do Sul, justificando a escolha do tipo de pesquisa e do método, além de apresentar as questões de pesquisa, detalhar as etapas de desenvolvimento do trabalho, descrevendo os procedimentos e os instrumentos de coleta e da análise dos dados.

4.1 Considerações sobre o tipo de pesquisa e método adotado

O presente trabalho pode ser classificado como pesquisa descritiva que, segundo Van Dalen e Meyer (1971), consiste em conhecer situações, costumes e atitudes, através da descrição detalhada de atividade, objetos, processos e pessoas. Para Alves (1991), esse tipo de pesquisa proporciona, através da imersão do pesquisador no contexto, uma visão geral e não enviesada do problema, além de contribuir para a focalização das questões e a identificação de outras fontes de dados. A pesquisa descritiva conforme

Cervo e Bervian (1996), “busca conhecer as diversas situações e relações que ocorrem na vida social, política, econômica e demais aspectos do comportamento humano [...]”. (p. 49)

Conforme Lakatos e Marconi (2003), a pesquisa descritiva aborda quatro aspectos principais: descrição, registro, análise e interpretação de fenômenos atuais, objetivando o seu funcionamento no presente. No entanto, o presente estudo apenas descreve, registra e analisa os dados.

De acordo com Cervo e Bervian (1996), a pesquisa descritiva pode assumir diversas formas dentre as quais, os estudos exploratórios que não elaboram hipóteses a serem testadas, limitando-se a traçar objetivos, buscando informações sobre o assunto objeto do estudo. Segundo os autores, “é recomendado o estudo exploratório quando há poucos conhecimentos sobre o problema estudado”. (p. 50)

Outra característica do estudo exploratório, de acordo com Cervo e Bervian (1996), é a realização de descrições precisas da situação, procurando descobrir as relações existentes entre os elementos componentes da mesma.

Classifica-se o presente trabalho, como transversal, que de acordo com Malhotra (2002 p. 109), são aqueles que [...] “envolvem a coleta de informação de qualquer amostra de elementos da população somente uma vez”.

A obtenção da amostra foi efetuada através da amostragem aleatória simples, que conforme Gil (1999) é um procedimento básico do qual todos os outros procedimentos adotados para a composição de amostras derivam. Nesse sentido, Barros e Lehfeld (2000), indicam-na como aquela em que

[...] “a seleção é realizada com base em um processo que dá a cada membro da população a mesma probabilidade de ser incluído na amostra”. (p. 87)

A partir da definição da amostra, foram utilizadas duas sistemáticas diferentes de análise e obtenção dos dados apresentados na análise empírica como análise global, análise do atendimento à legislação de plano plurianual e lei de diretrizes orçamentárias (itens 6.1.1, 6.12 e 6.13), cujos instrumentos e fórmula de análise constam das respostas às questões de pesquisa.

4.2 Etapas e questões de pesquisa

4.2.1 Etapas

A metodologia utilizada no desenvolvimento deste estudo envolveu as seguintes etapas:

- Formulação do problema e delineamento da pesquisa;
- Contato com os componentes da amostra escolhida;
- Elaboração do questionário e pré-teste, este aplicado em municípios estranhos à amostra;
- Envio do questionário e solicitação do material;
- Análise, tabulação e interpretação dos dados.

4.2.2 Questões de pesquisa

Para Malhotra (2002), as questões de pesquisa são subcomponentes do problema que o definem em termos específicos. Cada componente do problema pode ser dividido em questões que buscam informações específicas, que respondidas deverão auxiliar o pesquisador nas decisões e conclusões.

Este trabalho buscou responder as seguintes questões de pesquisa:

- Qual a amplitude do planejamento utilizado pelos municípios?
- O planejamento elaborado pelos municípios vai além dos aspectos legais, restringe-se a atendê-los ou ainda nem chega a tanto?
- De que forma os municípios estão utilizando o orçamento como instrumento de planejamento?

A análise que responde à primeira questão (item 5.1.1), que visava à obtenção de uma visão global da situação dos integrantes da amostra quanto às ações de planejamento que são desenvolvidas, foi obtida através de questionário, composto de perguntas abertas e fechadas; portanto, utilizou-se de dados primários. Segundo Barros e Lehfeld (2000), o questionário possui limitações no sentido de trazer dúvidas nas respostas por falta de entendimento das questões e também na baixa taxa de devolução. Porém, ainda segundo os autores, o instrumento apresenta várias vantagens, como: possibilita a abrangência de um número maior de pessoas num curto espaço de tempo, economiza tempo, recursos humanos e financeiros, pode garantir o anonimato e por conseqüência maior liberdade

nas respostas com menor risco de influência do pesquisador sobre elas, além de facilitar a tabulação e o tratamento dos dados obtidos.

Malhotra (2002) entende que o questionário tem três objetivos específicos: (1) traduzir a informação desejada em um conjunto de questões que os entrevistados tenham condições de responder (2) motivar e incentivar o entrevistado no sentido de que o mesmo deixe-se envolver pelo assunto, cooperando e completando a entrevista (3) um questionário deve sempre minimizar o erro na resposta.

Para Chizzotti (2000, p. 56-57), a adequada utilização do questionário necessita cumprir três aspectos básicos:

- O pesquisador saiba: claramente as informações que busca, o objetivo da pesquisa e de cada uma das questões, o que e como pretende medir ou confirmar suas hipóteses. É uma tarefa que exige critério e planejamento para exaurir todos os aspectos dos dados que se quer obter, sem negligenciar os aspectos essenciais da pesquisa;
- O informante compreenda: claramente as questões que lhe são propostas, sem dúvidas de conteúdo com termos compatíveis com seu nível de informações, com sua condição e com suas reações pessoais;
- O questionário contenha: *estrutura lógica*: seja progressivo (parta do simples e vá para o complexo), seja preciso (uma questão por vez) e coerentemente articulado (as questões centrais ou “filtros” eliminem as questões derivadas), e que questões subquestões componham um todo lógico e ordenado (unidades das partes), *linguagem*: com palavras simples, usuais, exatas e facilmente inteligíveis, sem termos técnicos especializados ou eruditos. O sentido preciso deve evitar ambigüidades, dúvidas ou incompreensões recusas e “não sei”, e produzir respostas curtas, rápidas e objetivas.

Para adequar o instrumento à realidade, utilizou-se de pré-teste, que para Chizzotti (2000) serve para identificar problemas de linguagem, de estrutura lógica ou outras circunstâncias que podem prejudicar a técnica. Já para Rea e Parker (2000), o pré-teste serve para verificar o instrumento em relação à clareza, abrangência e aceitabilidade.

Os questionários foram endereçados aos responsáveis pela contabilidade, por se tratarem de pessoas que sempre participam do processo de planejamento e que nos municípios de pequeno porte têm um papel fundamental, sendo muitas vezes a única pessoa a ter uma visão global do processo. Outro aspecto importante, é que os contadores ou técnicos contábeis, como servidores efetivos, não se envolvem totalmente no processo político, levando-os a responder as questões com maior isenção de forma a não influenciá-las com aspectos político-partidários.

Em relação aos dados apresentados nas análises do atendimento à legislação de Planos Plurianuais e Lei de Diretrizes Orçamentárias e análise do orçamento (referentes à segunda e terceira questões), apresentadas nos itens 5.1.2 e 5.1.3 respectivamente, as ferramentas utilizadas na análise foram os Planos Plurianuais, leis de diretrizes e, no último item os orçamentos previstos e realizados, leis e decretos de suplementações referentes ao exercício de 2002. Portanto, os dados foram coletados através da técnica da análise de documentos, sendo assim, secundários.

Segundo Gil (1999), as pesquisas elaboradas a partir de dados já existentes, por requererem, de modo geral, uma quantidade bem menor de recursos humanos, materiais e financeiros tornam-se mais viáveis, além de, em alguns casos, favorecer a obtenção de dados sem o constrangimento dos sujeitos envolvidos.

A segunda questão, contemplada no item 5.1.2, foi respondida através dos elementos dos PPAs e LDOs e teve como base a legislação em vigor comparada às duas peças componentes do planejamento municipal.

Já a terceira questão, relacionada à análise empírica do orçamento (item 5.1.3), foi desenvolvida no sentido de avaliar como a elaboração e a execução orçamentária está ocorrendo nos municípios componentes da amostra, comparando-se receitas e despesas orçadas com as realizadas, o total de suplementações do exercício com a despesa orçada, os totais de suplementações efetuadas no exercício com aquelas efetuadas com base em decretos com total de suplementação aprovada previamente, através da própria lei de orçamento. Comparando-se, finalmente, as suplementações efetuadas no primeiro trimestre e semestre do exercício, também em relação à despesa orçada.

4.3 Delimitação da pesquisa

Como limitações do estudo, consideram-se os fatos de o mesmo ter como base quinze municípios da região noroeste do Estado do Rio Grande do Sul. Outro aspecto a observar é o fato de utilizar-se, em parte dela, apenas dos orçamentos do exercício de 2002. Justifica-se tal procedimento em face da LRF ser promulgada em maio de 2000, sendo que a maior parte de suas propostas não puderam ser incorporadas a LDO e LOA de 2001 e a utilização de orçamentos de somente um exercício impossibilita a

averiguação da evolução dos seus desempenhos. Entende-se, também, que a utilização de *surveys* poderia ter auxiliado na identificação da fórmula utilizada para o cálculo das receitas de alguns municípios que não a identificaram no questionário aplicado.

5 ANÁLISE EMPÍRICA DO PLANEJAMENTO MUNICIPAL

5.1 Análise do planejamento

5.1.1 Análise global

Com o objetivo de analisar a amplitude da ação do planejamento e a forma como o mesmo ocorre nos municípios, objeto do estudo, elaborou-se um questionário com quinze questões abertas e fechadas, buscando avaliar a origem e amplitude do planejamento, ou seja, a partir de quando os mesmos ocorrem, de que forma são elaborados, quem participa, as prioridades contempladas, a harmonia entre os elementos (PPA, LDO e LOA), além de avaliar a capacidade da prática de ações conjuntas entre as diversas secretarias e a utilização de sistema de custo.

Em termos de visão de longo prazo e amplitude do planejamento, verificou-se que nenhum dos municípios utiliza ferramenta de planejamento além das exigidas pela legislação, Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual. Essa constatação demonstra que a grande maioria das ações visa resolver problemas imediatos ou de curto prazo. Assim o PPA, elaborado para os três últimos anos do mandato do Administrador Público e o primeiro ano de seu sucessor é a ferramenta de maior amplitude em termos de tempo. Nenhum

dos municípios estudados possui planejamento estratégico ou qualquer outro plano de longo prazo.

Partindo-se da realidade de que o PPA é a ferramenta de planejamento mais abrangente, que engloba o maior período de tempo, passa-se a analisá-lo. Quanto ao contingente de participantes na elaboração do PPA, 86,66% dos municípios utilizam-se de colaboradores de todas as secretarias, aceitando-se assim, como um plano de adequada abrangência em termos de organização. Os Prefeitos Municipais participam da elaboração do PPA em 93,33% dos municípios e os Vice-Prefeitos em 60% deles. Outros destaques em relação à elaboração do PPA ficam por conta da participação de vereadores da base aliada, em 46,66% deles e principalmente a participação popular, pois em 66,66% dos municípios o PPA é elaborado com a participação da população, excluindo-se as audiências públicas obrigatórias, fato que demonstra a politização da população do Estado do Rio Grande do Sul. Observa-se que ainda são fracas as participações de vereadores da base aliada e a participação popular.

Cabe destacar-se, em relação à elaboração do PPA, que em um dos municípios existe a participação de um conselho político e em cinco (33,33%) deles, o PPA tem como base o Plano de Governo, o que significa a elaboração prévia de um diagnóstico e o planejamento das ações.

A prática da elaboração da Lei de Orçamento Anual demonstra a utilização de uma mesma sistemática. Primeiramente separando-se os recursos vinculados à educação (25%), à saúde (15%) e ao Poder Legislativo, consignando-se recursos para pagamento da dívida fundada, que são compromissos de exigibilidade superior a doze meses, conforme

artigo 98 da Lei Federal nº 4320/64. Na seqüência, reserva-se recursos para o custeio da ação do órgão e contra-partida de projetos em andamento, finalmente restando o total de recursos que deverá ser utilizado em investimentos, dando-se prioridade para as obras já iniciadas. A análise demonstrou que existe uma perfeita harmonia entre uma ferramenta e outra, ou seja, o que consta do orçamento anual, também esteve contemplado no PPA e LDO.

Ao se verificar as diretrizes da ação governamental das diversas administrações, observou-se que em 13,33% delas os responsáveis pela contabilidade desconheciam o plano de governo e em 20% dos casos o mesmo não existia. Ambos os fatos causam preocupação, pois o plano de governo seria a base para a elaboração do planejamento público, o elemento do qual constariam os diagnósticos dos problemas da comunidade, os objetivos e as estratégias para alcançá-los. Nesse sentido, a inexistência de um plano de governo, comprometeria toda a seqüência do planejamento e ação governamental. Além do disposto, o fato de que parcela dos responsáveis pela contabilidade desconhecia o plano de governo, é igualmente preocupante, pois o profissional de contabilidade é a base do processo de planejamento dos pequenos municípios, restando assim, também comprometido o processo. Entende-se como pré-requisito para a elaboração do PPA, o conhecimento dos problemas, um plano de ação de longo prazo e as estratégias para alcançá-lo, pois qualquer análise desprovida de tais elementos resultaria em um PPA pró-forma, elaborado apenas no sentido de cumprir a legislação.

Já a análise das linhas da ação governamental contempla em 46,66% a elevação da qualidade de vida, através de ações ligadas às áreas da saúde,

educação e assistência social; em 33,33% deles busca-se o desenvolvimento econômico, através de projetos agroindustriais ou turísticos; e 20% através do desenvolvimento em infra-estrutura urbana e rural.

As previsões das receitas para fins de elaboração do planejamento, visando uma melhor análise, devem ser desdobradas em receitas próprias e de transferências. Quanto às receitas próprias, 33,33% utilizam-se do exercício como base para o planejamento, porém sem precisar a forma. A análise das alterações no Código Tributário Municipal, a arrecadação do exercício anterior e o em curso servem com base para o planejamento de 26,66% dos municípios, verificando-se ainda que 13,33% não indicaram precisamente a forma como calculam as receitas próprias para fins de planejamento e 20% deles não fazem análise alguma. Assim, quanto às receitas próprias, verificou-se a necessidade de um maior número de municípios implementarem a utilização dos elementos já citados, além de recorrerem a outros índices que poderão tornar o cálculo mais próximo da realidade, como ajuste da inflação, previsão de crescimento da renda *per capita*, entre outros.

Em relação às transferências correntes, 20% dos municípios baseiam-se no orçamento anterior, mais a inflação para precisarem a receita do orçamento; 13,33% deles não especificaram a forma de como elaboram as previsões da receita relativa às transferências da União e Estado; porém, 66,66% utilizam-se de previsões dos órgão repassadores ou de associações de municípios.

Outro aspecto objeto de análise foi a possibilidade de programação de ações conjuntas entre as diversas secretarias, o que poderia demonstrar a

capacidade de coordenação do município na busca do atingimento de objetivos e, por conseqüência, um comprometimento maior na solução de um determinado problema. Nesse sentido, 46,66% dos municípios indicaram que possuem ações conjuntas, porém são aquelas que, obrigatoriamente, envolvem duas secretarias, como por exemplo, campanha de saúde bucal junto à rede de ensino do município. No entanto, 53,33% dos municípios indicaram não haver qualquer ação conjunta entre as secretarias, o que comprova a falta de sincronismo e coordenação, demonstrando claramente o fracionamento das ações, com cada secretaria buscando alcançar de forma individualizada seus objetivos.

Um dos itens de maior importância para a elaboração de um adequado planejamento é um consistente sistema de custos, pois não se poderá prever adequadamente ações no PPA, LDO e LOA sem que as mesmas sejam quantificadas dentro da realidade. Verificou-se que da amostra de 15 municípios, treze, o equivalente a 86,66%, não promovem qualquer procedimento no sentido de calcular custos, sendo que os outros dois calculam apenas os custos de alguns serviços básicos como de hora-máquina e cargas de terra, sem desenvolver qualquer sistemática efetiva que envolva um processo, uma secretaria ou o órgão como um todo.

Como já relatado, os municípios não possuem planejamento de longo prazo, além daquele exigido pela legislação que é o Plano Plurianual. Com o objetivo de analisar a dimensão e amplitude do planejamento, utilizou-se o questionário para identificar as prioridades que os municípios visam atender e que estariam contempladas nos três elementos de planejamento, PPA, LDO e LOA.

A Tabela 1 demonstra as prioridades indicadas dentro das secretarias de educação, saúde, obras e agricultura, buscando-se averiguar as ações básicas através das quais o município pretende alcançar seus objetivos.

As ações identificadas na primeira coluna são as mais destacadas em termos de prioridades pelos municípios. A segunda coluna identifica o percentual equivalente de municípios que consideraram tal ação como prioridade. Necessária se faz, a observação de que o questionário permitia múltipla escolha, bem como abertura para que outras prioridades fossem citadas.

TABELA 1- Prioridades das Administrações Municipais

ações prioritárias	Percentual
Saúde	
Assistência Hospitalar	80,00
Aquisição de Equipamentos	66,66
Prevenção de Doenças	66,66
Investimento em Atualização Profissional	26,66
Valorização de Servidores através da Remuneração	20,00
Educação	
Transporte Escolar	93,33
Merenda Escolar	73,33
Investimento em Treinamento	66,66
Valorização de Servidores através de Remuneração	26,66
Criação de Escolas e Creches	6,66
Agricultura	
Apoio Técnico a Produtores	73,33
Apoio Financeiro a Produtores (Fundos)	53,33
Manutenção de Máquinas e Equipamentos	53,33
Ações Visando Parcerias entre Produtores	33,33
Ações para Incremento do Agronegócio	26,66
Obras	
Manutenção de Máquinas e Equipamentos	86,66
Infra-estrutura Urbana	66,66
Infra-estrutura Rural	33,33
Modernização de Máquinas e Equipamentos	33,33

A Tabela 1 permite duas observações principais: primeiro, pela apresentação das prioridades, verifica-se que todos os itens citados dizem respeito a ações específicas e de caráter estanque, desprovidas de qualquer elemento que demonstre um planejamento de longo prazo mais efetivo e que permita ao administrador público e à sociedade visualizar uma situação futura de forma clara. Tal fato está diretamente ligado à ausência de uma visão de longo prazo e de um planejamento estratégico como já constatado e descrito. Segundo, com exceção do item manutenção de máquinas e equipamentos, relacionado à Secretaria de Obras, todos os demais itens contemplados pela maior parte dos municípios estão diretamente relacionados a recursos repassados pelo Estado ou pela União, ou de programas em parceria com esses, o que demonstra claramente a escassez de recursos próprios para fazer frente às despesas como um todo. Acompanhando esse raciocínio, observa-se que os itens menos contemplados pelos municípios em todas as áreas objeto de estudo, estão diretamente relacionados a recursos próprios.

5.1.2 Análise do atendimento dos aspectos legais do plano plurianual e lei de diretrizes orçamentárias

Nesta seção, busca-se verificar o atendimento das exigências legais que deverão ser observadas pelos municípios no processo de elaboração do Plano Plurianual e Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Inicialmente transcreve-se o que consta da legislação, ou seja, os quesitos mínimos exigidos, em seguida são apresentados os resultados obtidos na Tabela 2.

5.1.2.1 Em relação ao Plano Plurianual

5.1.2.1.1 Constituição Federal: Art. 165...

...§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas a programas de duração continuada.

5.1.2.1.2 Constituição do Estado do Rio Grande do Sul: Art. 147...

“...§ 2º O plano plurianual será elaborado em consonância com o plano global de desenvolvimento econômico e social do Estado, podendo ser revisto quando necessário.”

5.1.2.1.3 Portaria nº 42 de 14 de abril de 1999:

...Art. 2º – Para os efeitos da presente Portaria, entendem-se por: a) Programa, o instrumento da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurado por indicadores estabelecidos no plano plurianual.

5.1.2.2 Em relação à Lei de Diretrizes Orçamentárias

5.1.2.2.1 Constituição Federal: Art. 165...

...§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

5.1.2.2.2 Constituição do Estado do Rio Grande do Sul: Art. 147...

...§ 3º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública estadual, contidas no plano plurianual, para o exercício

financeiro subsequente, orientará a elaboração dos orçamentos anuais, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política tarifária das empresas da administração indireta e a de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

5.1.2.2.3 Lei Federal nº 101 de 04 de maio de 2000

...Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:

I - disporá também sobre:

- a) equilíbrio entre receitas e despesas;
- b) critérios e formas de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses previstas na alínea b do inciso II deste artigo, no art. 9º e no inciso II do § 1º do art. 31;
- e) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;
- f) demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas;

§ 1º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas e despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes. (somente exigível aos municípios com população inferior a 50.000 habitantes a partir de 2005 – art 63 inciso III)

§ 2º O Anexo conterá, ainda:

- I - avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior;

II - demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional;

III - evolução do patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos;

IV - avaliação da situação financeira e atuarial:

a) dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador;

b) dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial;

V - demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

§ 3º A lei de diretrizes orçamentárias conterá Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem. (somente exigível aos municípios com população inferior a 50.000 habitantes a partir de 2005 – art 63 inciso III)

...Art. 12. As previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas.

“Art. 16. § 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.”

Art. 45. Observado o disposto no § 5º do art. 5º, a lei orçamentária e as de créditos adicionais só incluirão novos projetos após adequadamente atendidos os em

andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

Conforme o exposto, pode-se verificar que o enfoque da legislação, embora mantendo um destaque para o controle, aponta para uma evolução, incorporando exigências que demonstram claramente a intenção do legislador em tornar cada elemento, Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), elo de ligação de um planejamento mais amplo e abrangente.

A Tabela 2 demonstra o atendimento às especificações da Legislação. As letras A – O, representam os municípios objeto do estudo. Utilizou-se para a análise, a seguinte legenda: a – Condição Plenamente Atendida; p – Atendida, porém sem a profundidade exigida; i – Atendida de Forma Insuficiente e n – Não Referenciada.

O item indicado na primeira coluna referencia a norma legal correspondente.

5.1.2.1.1 - CF art. 165 § 1º;

5.1.2.1.2 - CE art. 147 § 2º;

5.1.2.1.3 - Portaria 42/99 art. 2º “a”;

5.1.2.2.1 - CF art. 165 § 2º;

5.1.2.2.2 - CE art.147 § 3º;

5.1.2.2.3 (a) - LC 101 art. 4º inciso I “a”;

5.1.2.2.3 (b) - LC 101 art. 4º inciso I “b”;

5.1.2.2.3 (c) - LC 101 art. 4º inciso I “e”;

5.1.2.2.3 (d) - LC 101 art. 4º inciso I “f”;

5.1.2.2.3 (e) - LC 101 art. 4º § 1º;

- 5.1.2.2.3 (f) - LC 101 art. 4º § 2º inciso I;
 5.1.2.2.3 (g) - LC 101 art. 4º § 2º inciso II;
 5.1.2.2.3 (h) - LC 101 art. 4º § 2º inciso III;
 5.1.2.2.3 (i) - LC 101 art. 4º § 2º inciso IV “a”;
 5.1.2.2.3 (j) - LC 101 art. 4º § 2º inciso IV “b”;
 5.1.2.2.3 (k) - LC 101 art. 4º § 2º inciso V;
 5.1.2.2.3 (l) - LC 101 art. 4º § 3º;
 5.1.2.2.3 (m) - LC 101 art. 12;
 5.1.2.2.3 (n) - LC 101 art. 16 § 3º;
 5.1.2.2.3 (o) - LC 101 art. 45.

TABELA 2 – Atendimento às especificações da legislação

Norma Legal / Município	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O
5.1.2.1.1	a	a	a	a	a	a	a	a	a	a	a	a	a	a	a
5.1.2.1.2	a	a	a	a	a	a	a	a	a	a	a	a	a	a	a
5.1.2.1.3	n	n	n	n	n	n	n	n	n	n	n	n	n	n	n
5.1.2.2.1	a	a	a	a	a	a	a	a	a	a	a	a	a	a	a
5.1.2.2.2	a	a	a	a	a	a	a	a	a	a	a	a	a	a	a
5.1.2.2.3 (a)	i	i	i	i	i	i	i	n	n	n	a	n	n	a	n
5.1.2.2.3 (b)	a	a	a	a	a	a	a	a	a	a	a	a	a	a	a
5.1.2.2.3 (c)	n	n	n	n	n	p	n	p	n	n	n	n	i	i	n
5.1.2.2.3 (d)	i	n	p	p	p	p	p	a	i	n	i	n	i	i	i
5.1.2.2.3 (e)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	a	-	-	a	-
5.1.2.2.3 (f)	n	n	n	n	n	n	n	n	n	n	n	n	n	n	n
5.1.2.2.3 (g)	n	n	n	n	n	n	n	n	n	n	i	n	i	i	n
5.1.2.2.3 (h)	n	i	i	i	i	n	n	n	n	n	a	n	n	i	n
5.1.2.2.3 (i)	n	n	n	n	n	n	n	n	n	n	n	n	n	a	n
5.1.2.2.3 (j)	n	n	n	n	n	n	n	n	n	n	n	n	n	n	n
5.1.2.2.3 (k)	n	n	n	n	n	n	n	n	n	n	n	n	n	n	n
5.1.2.2.3 (l)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	i	-	-	n	-
5.1.2.2.3 (m)	n	n	n	n	n	n	n	n	n	n	a	n	n	n	n
5.1.2.2.3 (n)	n	a	a	a	a	a	a	a	a	a	a	a	a	a	a
5.1.2.2.3 (o)	i	i	i	i	i	i	i	i	i	i	i	i	i	i	i

Notas:

- a) Os três primeiros itens são exigidos para Plano Plurianual (PPA), os restantes para a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO);
- b) Observa-se que os dois itens preenchidos por apenas dois municípios, são referentes aos anexos de Metas Fiscais e de Riscos Fiscais exigidos atualmente apenas dos municípios com população superior a 50.000 habitantes e dos municípios com população inferior, somente a partir de 2005.

Através de uma análise das questões da Tabela 2, constatou-se que, de forma geral, os itens relacionados às exigências das Constituições Federal e do Estado do Rio Grande do Sul, em vigor há mais de uma década, foram plenamente atendidas, bem como as exigências de indicar os critérios e formas de limitação de empenho (LDO – LF 101/00 art. 4º inciso I “b”) e a de indicar o valor de despesa considerada irrelevante (LDO – LF 102/00 art. 16 § 3º). Assim, as condições plenamente atendidas (seis) perfazem 30% das exigências.

De forma geral, as condições consideradas atendidas sem a profundidade exigida apresentaram itens a mais do que o previsto na legislação. Os itens enquadrados como atendidos de forma insuficiente se limitaram a repetir na legislação específica (PPA e LDO) o que já continha a legislação geral e representam 5%. Porém entre eles, fatores relevantes de planejamento deixaram de ser contemplados, tais como: equilíbrio entre receitas e despesas (LDO – LF 101/00 art. 4º inciso I “a”), normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos (LDO – LF 101/00 art. 4º inciso I “e”), demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas (LDO – LF 101/00 art. 4º inciso I “f”) e evolução do patrimônio líquido, nos últimos três exercícios, destacando a origem e aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos (LDO – LF 101/00 art. 4º § 2º inciso III).

Alguns dos itens de fundamental importância para o planejamento, como a introdução de indicadores para medir o desempenho da gestão (PPA – Portaria 42/99 art. 2º “a”), a avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior (LDO – LF 101/00 art. 4º § 2º inciso I), avaliação da situação financeira e atuarial do regime próprio de previdência dos servidores (LDO – LF 101/00 art. 4º § 2º inciso IV “a”) e dos demais fundos públicos (LDO – LF 101/00 art. 4º § 2º inciso IV “b”), além do demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatória e de caráter continuado (LDO – LF 102/00 art. 16 § 3º) não foram contemplados, com exceção do município “N” quanto ao terceiro item destacado. Os itens totalmente não atendidos (quatro) representam 15%.

5.1.3 Análise do orçamento

Nesse item, apresenta-se como ocorre o planejamento dos municípios. A análise se dá em torno das modificações promovidas pelos poderes Executivos, objetos do estudo, buscando verificar se, por ocasião da elaboração da Lei de Orçamento, as ações que deverão ser executadas no exercício seguinte foram objeto de um criterioso planejamento. Assim, em termos gerais, quanto mais alterações efetuadas no orçamento, durante o exercício, menos criterioso foi o planejamento.

A análise dos dados dos orçamentos do exercício de 2002 é efetuada sobre três prismas: i) confrontando-se receitas e despesas, dessa forma é possível verificar se o planejado está sendo cumprido; ii) Identificando-se o total de suplementações no exercício, primeiro trimestre e primeiro semestre, sempre em relação à despesa orçada; iii) comparando-se à despesa orçada o percentual suplementado no exercício, o percentual de suplementação já aprovado na lei orçamentária e o percentual efetivamente suplementado por decreto, ou seja, a utilização da autorização concedida através da lei orçamentária.

Visando um adequado entendimento da matéria, se faz necessário analisar alguns aspectos legais relacionados com a despesa pública, a elaboração e operacionalização do orçamento.

A despesa na administração pública brasileira está sujeita a três fases: o empenho, a liquidação e o pagamento. Segundo o artigo 58 da Lei Federal nº 4320/64, o empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado a obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição. Já o artigo 59 do mesmo diploma legal indica que o empenho da despesa não poderá exceder o limite dos créditos concedidos. Assim, nenhuma despesa poderá ser efetuada se não dispuser de recursos orçamentários na correspondente rubrica. Esgotando-se os recursos de determinada rubrica, dispõe o Administrador Público dos chamados créditos adicionais, que são autorizações de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento.

Os créditos adicionais, conforme o artigo 41 da Lei Federal nº 4320/64, classificam-se em: i) suplementares, destinados a reforço de dotação orçamentária, ii) especiais, reservados a despesas para as quais não

haja dotação orçamentária específica, e, iii) extraordinários, designados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública.

Observe-se ainda, que o contido no artigo 42 da Lei Federal nº 4320/64 indica que os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo; a matéria contida no artigo 43, que permite a abertura dos créditos suplementares e especiais diz que a dependência de recursos disponíveis para acorrer à despesa será precedida de exposição e justificativa. São considerados recursos para fins de abertura de crédito: o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior, valores provenientes de excesso de arrecadação, valores resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em lei e o produto de operações de crédito autorizadas, de forma que juridicamente possibilite ao poder Executivo realizá-las.

Feitos os esclarecimentos, passa-se à análise dos dados:

A Figura 1 ilustra a diferença (em percentual) da receita orçada *versus* a realizada e a diferença percentual entre a despesa orçada *versus* a realizada. Essa figura traz no eixo das abscissas os municípios, representados pelas letras A,...,O e no eixo das ordenadas o percentual de diferença da receita e da despesa realizada sobre a orçada.

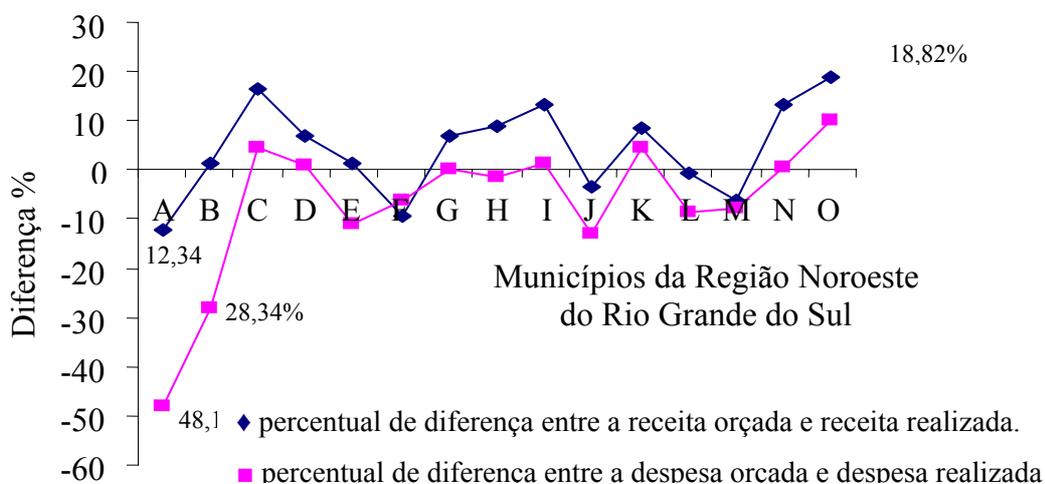


FIGURA 1 – Comparativo entre receita e despesa previstas e realizadas.

Em relação à receita orçada x receita realizada, o município “A” orçou a receita 12,34% a mais. Em não a realizando, possivelmente deixou de cumprir metas estipuladas no orçamento. Já o município “O” subestimou sua arrecadação em 18,82%, deixando de planejar as aplicações de tais recursos, abrindo possibilidade de aplicação dos mesmos em ações imediatistas e não planejadas. Pode-se, ainda, observar que em cinco dos quinze municípios estudados a diferença entre a receita orçada e a realizada ficou acima dos 10%, para mais ou para menos.

A análise das diferenças entre despesa orçada e despesa realizada evidencia como maiores discrepâncias as despesas realizadas pelo município “A”, com a despesa realizada 48,10% menor do que a prevista e o município “B” com a despesa realizada 28,34% menor do que a prevista. Observa-se, em relação ao município “A”, que parte da despesa pode ter deixado de ocorrer face à queda na arrecadação, porém existiam recursos que não foram utilizados, talvez por falta de planejamento das ações. Já o Município “B” arrecadou acima do previsto, porém deixou de efetuar o total de dispêndio previsto no orçamento.

Nota-se, em relação à despesa, que apenas dois municípios se destacaram negativamente, esse fato demonstra um maior cuidado na previsão do total das despesas em relação à receita.

A Figura 2 ilustra o percentual de suplementação durante o exercício, comparado à despesa orçada.



FIGURA 2 - Percentual de suplementação do exercício comparado à despesa orçada.

A Figura 2 demonstra, claramente, a ausência de planejamento na confecção do orçamento. Apenas os municípios “A”, “B” e “I” suplementaram seus orçamentos com um percentual inferior a 15%. O baixo percentual de suplementação de “A” (14,41%) pode estar relacionado a não confirmação da arrecadação prevista e a não-utilização do total previsto para as despesas, fazendo com que as mesmas fossem efetuadas, basicamente, em torno da manutenção da máquina administrativa. O desempenho de “B” (10,38%), embora em menor escala em relação à receita, pode ter como causa a mesma de “A”. Já o desempenho de “I”

(13,78%) pode ser atribuído ao bom planejamento efetuado, como poderá ser observado na Figura 3.

De outra forma, quatro municípios suplementaram seus orçamentos acima de 35% no exercício (D, K, M e O) sendo que o primeiro e o último atingiram respectivamente, 48% e 48,5% da despesa orçada, indicando que metade das despesas previstas, por ocasião da elaboração dos orçamentos, foi alterada com o dispêndio, passando a contemplar outras despesas não previstas.

A Figura 3 ilustra o percentual sobre o total do orçamento que foi suplementado pelos municípios, respectivamente no primeiro trimestre e primeiro semestre do exercício de 2002. As duas últimas colunas representam os percentuais suplementados pelos municípios nos mesmos períodos, retirados os valores de repasses de verbas da União e do Estado. Tais operações são referentes a créditos especiais, em face de as mesmas se tratarem de programas específicos e, portanto, passíveis de não estarem previstas nos orçamentos municipais. Essa Figura traz, no eixo das abscissas, os municípios representados pelas letras A,..., O, e no eixo das ordenadas, o percentual suplementado sobre a despesa orçada.

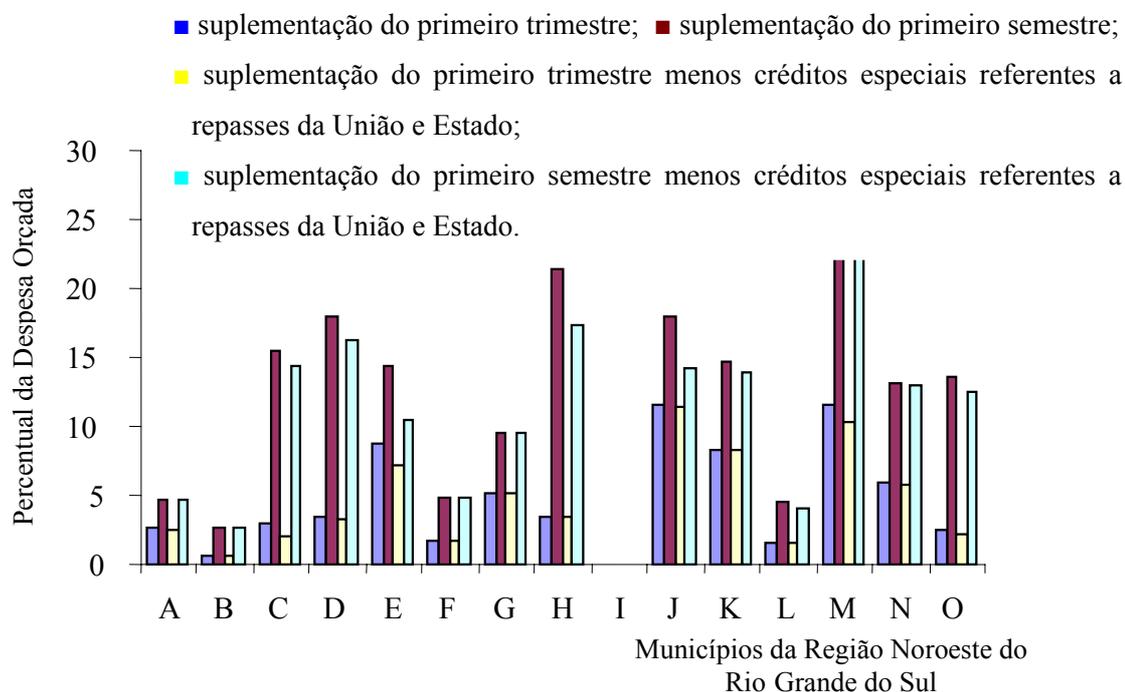


FIGURA 3 - Suplementações nos primeiros 90 e 180 dias do exercício.

Observa-se que, enquanto o Município “I” não suplementou nenhum valor no primeiro semestre, o Município “M” suplementou em 27,6% no mesmo período, caindo o percentual para 24,28% se descontando os créditos especiais resultantes de repasses da União e Estado.

Ainda, conforme demonstra a Figura 3, nove dos quinze municípios suplementaram mais de 10% da despesa orçada no primeiro semestre do exercício e dois deles (J e M) ultrapassaram tal marca já no primeiro trimestre, demonstrando a fragilidade do planejamento.

A Figura 4 ilustra aspectos importantes da participação do Poder Legislativo no processo orçamentário. Nota-se que todas as leis de orçamento apresentam uma autorização em termos percentuais sobre a despesa orçada em que o Administrador Público poderá suplementar por decreto, não precisando recorrer ao poder Legislativo. Algumas leis de

orçamento contemplam autorização para abertura de crédito sobre o *superávit* financeiro do exercício anterior e, também, sobre a arrecadação a maior do exercício. Assim, a figura 4 representa o percentual de recursos suplementados por decreto e percentual de suplementação aprovado pela própria lei orçamentária.

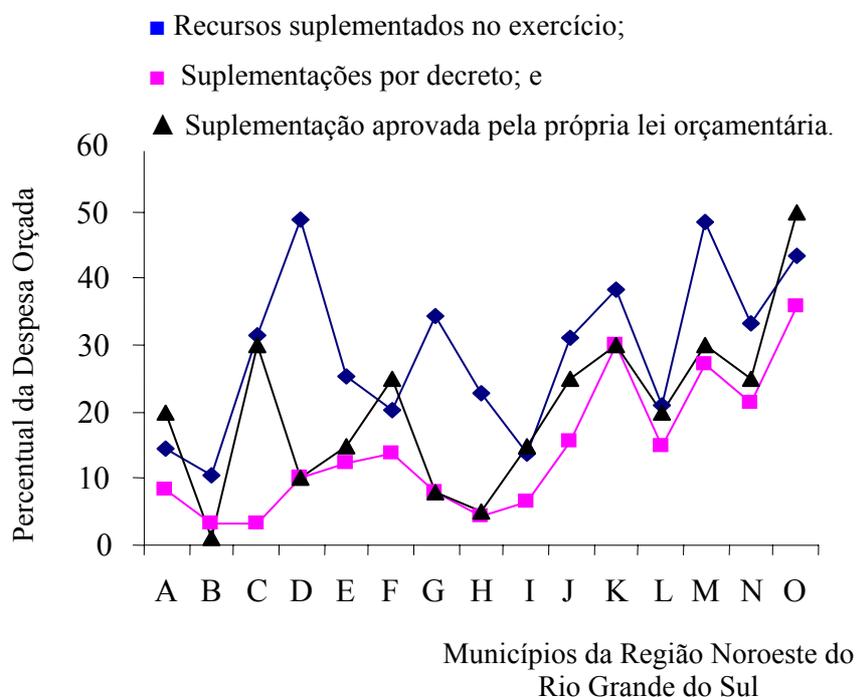


FIGURA 4 - Comparativo entre o total de suplementações, suplementações efetuadas por decreto e total de suplementação aprovado pela própria lei de orçamento.

Na Figura 4, constata-se que o Município “O” possui autorização prévia para suplementar, por decreto, 50% do total da despesa orçada, além da arrecadação a maior de 18,82% (Figura 1), mais o *superávit* financeiro do exercício anterior, ou seja, o administrador público tem autorização

prévia do poder Legislativo para modificar praticamente todo o orçamento. Pode-se observar na Figura acima, que o Município suplementou 43,23% do total das despesas orçadas, porém somente 7,41% foram encaminhados à Câmara de Vereadores e todos os encaminhamentos são referentes a créditos especiais. Dessa forma, o restante das suplementações foram efetuadas por decreto do Executivo à vontade do Administrador Público.

Cabe destacar que, no caso do Município “B”, a suplementação por decreto foi superior a autorizada na Lei de Orçamento (1%), em face da arrecadação maior no exercício e *superávit* do exercício anterior. Observa-se, ainda, o caso do Município “D” que suplementou 48,85% do total do orçamento, porém apenas 10,13% por decreto, o restante foi encaminhado ao Legislativo municipal.

Chamam a atenção, alguns aspectos observados durante o desenvolvimento deste estudo: as primeiras suplementações no exercício de 2002, entre os municípios estudados, ocorreram em 08 de janeiro (município “E”) e 13 de janeiro (município “O”), demonstrando uma total falta de visão e de critério na elaboração do plano orçamentário. O Município “M” serviu-se de um decreto para suplementar o valor de R\$ 3,67; já o Município “D” utilizou-se de lei para suplementar o valor de R\$ 11,02. De certa forma, esses ocorridos demonstram a falta de planejamento e o descaso com a valorização do tempo de servidores e vereadores que participam do processo legislativo.

6. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

6.1 Conclusões

Este trabalho, em consonância com o objetivo geral e objetivos específicos, apresentou uma abordagem história da administração pública de forma a evidenciar fatores que contribuíram para que mudanças radicais na gestão pública se fizessem necessárias. Assim como a exigência de um planejamento diferenciado do que vinha sendo praticado há duas décadas.

Vários são os fatores que concorreram para a imposição da mudança na administração pública, entre eles, a visão de desenvolvimento econômico a partir da intervenção do Estado na economia, o aumento da população, a evolução da sociedade no sentido de exigir os seus direitos e a quantidade e complexidade dos serviços prestados pelas instituições públicas. No entanto, duas correntes culturais, a *Public Choice* e a *New Public Management*, tiveram papel de destaque. A primeira, através da proposição de bases para a interpretação da relação entre a política e a administração e a segunda, propondo técnicas de gestão, utilizadas nas organizações privadas.

A partir das abordagens históricas, destaca-se a necessidade de uma gestão pública municipal descentralizada e desprovida de práticas burocráticas que limitam o atingimento de objetivos, restringem a ação dos

servidores públicos e inibem a participação de outros atores que representam a sociedade. As ações administrativas necessitam serem avaliadas por índices, no sentido de proporcionar ao administrador público o resultado efetivo da mesma para a comunidade, além de apresentar-se como comparativo às ações desenvolvidas por outros municípios.

Identificou-se que, a administração pública brasileira quanto à sua evolução, acompanhou a mesma tendência das de outros países, porém agravada por questões políticas, de *déficit* orçamentário e por fatores estruturais, característicos de países periféricos.

Observou-se a existência de uma diferença entre a capacidade de modernização da administração pública em nível de União e Estados e a dos pequenos municípios, encontrando-se esses em um estágio menos avançado no que tange ao planejamento e gestão.

Nesse contexto, verificou-se necessária uma ampliação do planejamento dos pequenos municípios, hoje limitado ao cumprimento da formal legislação, através do PPA, LDO e LOA, que não possuem a amplitude e a projeção temporal adequadas, visto que, a amplitude não pode estar somente baseada em planos de investimentos e no planejamento orçamentário, pois o planejamento envolve também outras áreas, exigindo assim um planejamento estratégico. Da mesma forma, o planejamento não pode se limitar a quatro anos, tempo que é projetado o PPA. Nenhum dos municípios pesquisados elabora um planejamento estratégico.

A análise dessas ferramentas formais indicou serem elas insuficientes para servir como base de uma adequada gestão, em face da limitação, pois se observou que os municípios, objeto do estudo, encontram-se na fase de planejamento orçamentário, utilizado até década

de 30 do século passado. Observa-se que o planejamento de um município não pode ser elaborado sem antes pesquisar, mensurar e avaliar os problemas, traçando-se objetivos e estratégias para alcançá-los. Nesse sentido, verificou-se que em 13,33% deles o responsável pela contabilidade, figura central do planejamento em pequenos municípios, desconhecia o plano de governo, que em 20% dos municípios sequer existia, fato que comprova a ausência de um levantamento dos problemas, que servirá de base para o planejamento de investimentos e planejamento orçamentário.

Através da análise dos dados, evidenciou-se também que grande parte dos municípios não utiliza o orçamento como ferramenta de planejamento. As alterações no orçamento, promovidas durante o exercício, expressam o descaso com as programações dos mesmos. Os dados indicaram que 46,66% dos municípios modificaram seus orçamentos mais de 30% da despesa orçada, ou seja, alteraram seus orçamentos iniciais em percentual superior a 30% sendo que dois deles, o equivalente a 13,33% a mudança no orçamento foi superior a 45%.

A comparação entre receita e despesa orçadas e realizadas, reforça a idéia do desajuste. Quanto à receita, ocorreram variações entre -12,34% e 18,82, já a despesa apresentou-se em um intervalo entre - 48,10% e 11,44%.

Um dos fatores que certamente está colaborando para a ineficiência do planejamento e, nesse sentido, preocupante, é a autorização concedida pelos componentes do Poder Legislativo Municipal na própria Lei de Orçamento, para que o chefe do Poder Executivo Municipal possa suplementar o orçamento, através de decreto envolvendo percentual da

despesa orçada. Dos municípios objeto da amostra, quatro (26,66%), receberam autorização para suplementarem 30% ou mais de seus orçamentos, sendo que em um deles esse índice chegou a 50%. Além do percentual da despesa orçada, o Poder Legislativo, em alguns casos autoriza ainda, suplementação de valor equivalente ao *superávit* do exercício anterior e arrecadação maior do próprio exercício. Esse aspecto constitui-se em um cheque em branco ao Administrador Público que poderá modificar quase que totalmente o planejado para o exercício, deixando de executar as ações planejadas para atuar de forma imediatista. Enquanto os Chefes dos Executivos dispuserem de altos percentuais para modificação orçamentária a suas vontades, não terão interesse em planejar, permitindo a continuidade de um modelo de administração pública desfocada, no qual inexistente uma preocupação de um plano de governo que se substancie em programas coerentes com as necessidades da sociedade, centralizando-se no curto prazo.

Necessário se faz frisar que a eficiência, eficácia e a efetividade na administração pública somente serão alcançadas com a participação da sociedade, no que diz respeito ao controle da ação pública e na apresentação de suas demandas e prioridades; do Poder Legislativo, no que tange a uma melhor análise do processo de estudo e aprovação das leis que servem como base de planejamento; do Ministério Público e do Tribunal de Contas, através de uma participação ativa no controle do planejamento e da execução orçamentária.

Assim, para se alcançar um Estado moderno e eficiente, que atenda objetivamente aos anseios da sociedade, será necessária uma mudança no Poder Executivo Municipal, centrada em um processo aberto, democrático

e dinâmico, voltado a um planejamento abrangente de longo prazo que promova ações de melhoria contínua, com vistas uma melhor utilização dos recursos públicos.

6.2 Recomendações

Como já destacado, inicialmente, o presente trabalho é o embrião de um objetivo maior na busca da melhoria na gestão dos pequenos municípios. Por se tratar de uma base, deixou de contemplar inúmeros fatores que obrigatoriamente terão que ser vistos ou aprofundados visando o objetivo maior.

Assim, abre-se espaço para trabalhos futuros em termos de uma melhor definição da amplitude, em termos de tempo e de visão, do planejamento, analisando de forma adequada a cultura organizacional das instituições públicas municipais, as relações internas de poder, a relação de poder entre administrador e sociedade, as relações entre as atividades administrativas e políticas, a amplitude do relacionamento entre o Poder Executivo Municipal e as instituições fiscalizadoras, como Legislativo, Ministério Público, Tribunal de Contas e a própria sociedade. Abre-se espaço ainda, para a aplicação de um modelo de planejamento estratégico e de um ajustado sistema de custos que sirvam de subsídio para um adequado planejamento. Outro aspecto relevante que poderá ser objeto de estudo é

verificação das deficiências dos Legislativos em cumprirem com suas funções constitucionais de fiscalização e no processo legislativo.

7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, Judith A. O planejamento de pesquisas qualitativas na educação. **Cadernos de pesquisa**. São Paulo, 2001.

ANTHONY, Robert N.; GOVINDARAJAN, Vijay. **Sistemas de controle gerencial**. São Paulo : Atlas, 2001.

BARRETO, Helena M. Salles; DELGADO, Inácio J. Coutinho; OLIVEIRA JÚNIOR, Lourival Batista de. **Os municípios brasileiros e a reforma administrativa**. Disponível em: <http://www.ufop.br/ichs/conifest/anais/MPC/mpc0905.htm>>. Acesso em: 14 jul.2003.

BARROS, Aidil Jesus da Silveira; LEHFELD, Neide Aparecida de Souza. **Fundamentos de metodologia científica**: um guia para a iniciação científica. 2. ed. ampl. São Paulo : Makron Books, 2000.

BATEMAN, Thomas S.; SNELL, Scott A..**Administração construindo vantagem competitiva**. Trad. Celso A. Rimoli; revisão técnica José Ernesto Lima Gonçalves, Patrícia Cunha Tavares. São Paulo: Atlas, 1998.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. 27. ed. São Paulo : Saraiva, 2001.

_____. Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 05 maio 2000. Seção 1.

_____. Ministério de Estado do Orçamento e Gestão. Portaria nº 42 de 14 de abril de 1999. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 15 abr. 1999. Seção 1.

_____. **Manual técnico de orçamento**: instruções para elaboração da proposta orçamentária da União. MTO-02. Brasília : MPO/SOF, 1999.

BUCHANAN, James M.; CONGLETON, Roger D. **Politics By Principle Not Interest: Towards Nom Disciplinary Democracy**. Cambridge : Cambridge University Press, 1998.

_____. **Liberty, markets and state**. New York : New York University Press, 1985.

BULOS, Uadi Lammêgo. Finanças públicas e orçamento. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, n. 211, p. 281-299, jan./mar. 1998.

CAVALCANTI, Bianor Scelza; OTERO, Roberto Bevilacqua. **Novos padrões gerenciais no setor público:** medidas do governo americano orientadas para o desempenho e resultados. Brasília : MARE/ENAP, 1997.

CERVO, Amado Luiz; BERVIAN, Pedro Alcino. **Metodologia Científica.** 4. ed. São Paulo : Makron Books, 1996.

CHIZZOTTI, Antonio. **Pesquisas em ciências humanas e sociais.** 4. ed. São Paulo : Cortez, 2000.

CUNHA, Armando M. S da. Uma experiência de reforma administrativa no nível municipal de governo: projeto piloto na prefeitura de Curitiba. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 6, p. 981-1008, nov./dez. 2002.

DE TONI, Jackson. Reflexões sobre as possibilidades do planejamento no setor público – do orçamento participativo ao planejamento estratégico. **Ensaio Fundação Economia e Estatística.** v. 23, n. 2, p. 949-976, 2002.

DRUCKER, Peter F. **As novas realidades: no governo e na política, na economia e nas empresas, na sociedade e na visão do mundo.** 3. ed. São Paulo : Pioneira, 1993.

_____. **Administração, tarefas, responsabilidades, práticas:** tradução de Carlos Afonso Malferrari e outros. v. 3, São Paulo : Pioneira, 1975.

FALCONER, Peter K. **Public Administration and the New Public Management: Lessons from the UK Experience**. Glasgow Calendonian University. Glasgow, 1997. Disponível em: <http://www.vus.uni-lj.si/angleščina/FALPOR97.doc>. Acesso em 15 maio. 2003.

FEDELE, Marcelo. **As administrações públicas**. Ijuí : Unijuí, 1999.

FLORES, Paulo César; CAVALHEIRO, Jader Branco. O planejamento governamental na LRF como forma da aplicação do gerenciamento por resultados e o equilíbrio das contas públicas: o planejamento estratégico público. **Revista do Conselho Regional de Contabilidade - RS**, Porto Alegre, n. 106, p. 28-40, out., 2001.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. **A reorganização do processo de planejamento do governo federal: o PPA 2000 – 2003**. 1999. Disponível em http://www.ipes.gov.br/pub/td/td_2000/td_726.pdf. Acesso em 3 de mar. 2003.

GIACOBBO, Mauro. O desafio da implementação do planejamento estratégico nas organizações públicas. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, v. 28, n. 74, p. 73-107, out./dez., 1997.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 10 ed. São Paulo : Atlas, 2001.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 5. ed. São Paulo : Atlas, 1999.

GUEDES, Álvaro Martim. Controle financeiro e orçamentário público e a descentralização administrativa no Brasil. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, v. 31, n. 85, p. 13-26, jul./set., 2000.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, p. 51-72, jan./fev. 2002.

KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. **Organização orientada para a estratégia**. Rio de Janeiro : Campus, 2000.

KELLY, Joanne. WANNA, John. New Public Management and the politics of government budgeting. **International Public Management Review**. v. 1, 2000. Disponível em: <http://www.ipmr.net> Acesso em: 12 jun. 2003.

LACOMBE, Francisco; HEILBORN, Gilberto. **Administração princípios e tendências**. São Paulo : Saraiva, 2003.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 5. ed. São Paulo : Atlas, 2003.

LARRETA, Horácio Rodríguez; REPETTO, Fabián. **Herramientas para una administración pública más eficiente: gestión por resultados y control social.** Buenos Aires, 2000. Disponível em: <http://www.fgys.org/pdf/docu39>. Acesso em: 15 maio. 2003.

LUCAS, Luiz Paulo Vellozo. **Planejamento estratégico com participação.** Vitória : 1997. Disponível em: <http://www.pam.sp.gov.br/v9/cepam30anos/pdf/cap%201/1artigo%205%20%20luiz%20paulo.pdf>. Acesso em 24 jun. 2003.

MACHADO JR., José Teixeira; REIS, Heraldo da Costa. **A lei 4320 comentada.** 22. ed. ver. atual. Rio de Janeiro : Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 1990.

MALHOTRA, Naresh K.. **Pesquisa de Marketing: uma orientação aplicada.** trad. Nivaldo Montingelli Jr. e Alfredo Alves de Farias. - 3. ed. - Porto Alegre : Bookman, 2001. 720 p.

MARTNER, Gonzalo. **Planificación y presupuesto por programas.** 2.ed. México : Siglo, 1969.

MELLO, Célia Cunha. **O fomento da administração pública.** Belo Horizonte : Del Rey, 2003.

MESQUITA, Rolando S. de. Novo enfoque do exame das contas públicas. **Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro**. a. 21, n. 50, p. 1-376, out./dez. 2000.

MIOLA, Cezar. **Tribunal de Contas Controle para a Cidadania**. Porto Alegre : Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, 1997.

NASCIMENTO, José Olavo do. **O orçamento público** – aspectos relevantes. Caxias do Sul : Prefeitura Municipal de Caxias do Sul, 1986.

NOCCHI FILHO, Jacques. A lei de diretrizes orçamentárias e o planejamento econômico – uma abordagem preliminar. **Revista do Tribunal de Contas do Estado**, Porto Alegre. v. 9, n.15, p. 99-126, dez. 1991.

NUNES, Marcos Alonso. **Custos no Serviço Público**. Brasília : ENAP, 1998.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventando o governo**: como o espírito empreendedor está transformando o setor público. Trad. de Sérgio Fernando Guarischi Bath e Ewandro Magalhães Jr. 10 ed. Brasília : MH Comunicação, 1998.

PACHECO, Regina S. Administração pública nas revistas especializadas – Brasil, 1995-2002. **Revista de Administração e Economia**, São Paulo, v. 43, n. 4, p. 63-71, out./dez. 2003.

PFEIFFER, Peter. **Planejamento estratégico municipal no Brasil: uma nova abordagem.** Brasília : ENAP, 2000.

PIRES, Marco A. Dias. **A reorganização do processo de planejamento do governo federal: o PPA 2000 - 2003.** Brasília : Ipea, 1999.

RAMOS, Naimar M. **Orçamento governamental.** Brasília : Esaf, 1982.

REA, Louis M.; PARKER, Richard A.. **Metodologia de pesquisa : do planejamento à execução.** São Paulo : Pioneira, 2000.

RIO GRANDE DO SUL. **Constituição do Estado do Rio Grande do Sul:** promulgada em 3 de outubro de 1989 / 6. ed. Porto Alegre : Corag, 1998.

RIOS JÚNIOR, Sebastião. Planejamento da ação governamental. **Revista de Direito Administrativo, Contabilidade e Administração Pública - IOB**, São Paulo. n.03, p. 49-53, mar. 1998.

_____. A lei de responsabilidade fiscal. **Revista de Direito Administrativo, Contabilidade e Administração Pública - IOB**, São Paulo. n.01, p. 33-44, jan. 2001.

ROSSETTI, José P. **Introdução à economia.** 16 ed. São Paulo : Atlas, 1994.

SANDRONI, Paulo. **Dicionário de administração e finanças**. São Paulo : Best Seller, 1996.

SEABRA, Sérgio Nogueira. A nova administração pública e mudanças organizacionais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 35, p. 19-42, jul./ago. 2001.

SOUZA, Celina; CARVALHO, Inaiá M. M. **Reforma do estado, descentralização e desigualdades**. São Paulo : Lua Nova, n^o. 48, 1999.

STRECK, Lenio L.; MORAIS, José L. B de. **Ciência Política e Teoria Geral do Estado**. Porto Alegre : Livraria do Advogado, 2000.

TACHIZAWA, Takesshy; REZENDE, Wilson. **Estratégia empresarial: tendências e desafios um enfoque na realidade brasileira**. São Paulo : Makron *Books*, 2000.

TOLEDO JÚNIOR, Flávio C. de; ROSSI, Sérgio Ciquera. Prestação de contas do município à luz da Lei de Responsabilidade Fiscal. **Revista de Direito Administrativo, Contabilidade e Administração Pública - IOB**, São Paulo. n. 01, p. 11-16, jan. 2001.

VAN DALEN, D. B.; MEYER, W. J. **Manual de técnica de la investigación educacional**. 2.ed. Buenos Aires : Editora Paidós, 1971.

ANEXOS

ANEXO I - QUESTIONÁRIO

Caro Contador (a)

O objetivo do presente questionário é buscar informações sobre como está ocorrendo o processo de planejamento das prefeituras municipais, visando subsidiar estudo do Programa de Pós-graduação da Universidade Federal de Santa Maria.

O estudo busca, em um primeiro momento, verificar detalhes do planejamento em nível de prefeituras para num segundo momento, se for o caso, buscar junto ao Estado e União auxílio em termos de recursos financeiros, humanos, tecnológicos ou informacionais para que se facilite a elaboração e utilização de tais ferramentas no âmbito municipal.

Esse elemento de pesquisa foi enviado à pessoa do contador, em face do mesmo profissional ser o centro de todas as informações e principal responsável pelo planejamento nas prefeituras de pequeno e médio portes.

Destaque-se que é de fundamental importância para o trabalho que as respostas reflitam a realidade.

Assim, agradeço antecipadamente a colaboração.

1) Descreva de forma sucinta como é elaborado o Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual em seu município:

PPA:

R: _____

LDO:

R: _____

LOA:

R: _____

2) Qual a sistemática da divisão (alocação) dos recursos por secretaria quando da elaboração da LOA?

R: _____

3) Existe uma visão clara de onde se deseja que o Município esteja em 2015?

↑ Sim;

↑ Não.

4) Na sua opinião a comunidade e os políticos já pensaram em planejar, indo além das práticas exigidas por lei?

↑ Sim;

↑ Não.

5) O Município possui planejamento estratégico com previsão para ações de longo prazo? (acima de 5 anos)

↑ Sim;

↑ Não.

6) Quais as principais guias de ação de Plano de Governo da atual administração?

a) _____

b) _____

c) _____

d) _____

↑ Desconheço o Plano de Governo;

↑ Não existe Plano de Governo.

7) Quais são as prioridades que a atual administração visa atender?

Educação

↑ Transporte escolar;

↑ Analfabetismo;

↑ Evasão escolar;

↑ Modernização e equipamentos;

↑ Merenda escolar;

↑ Criação de escolas e Creches;

↑ Investimento em atualização de professores;

↑ Valorização do quadro de professores, através da remuneração;

↑ Nenhuma nessa área;

↑ Todas as citadas;

↑ Outras:

Saúde

- ↑ Prevenção de doenças;
 - ↑ Assistência ambulatorial e hospitalar;
 - ↑ Investimento em atualização dos profissionais da área;
 - ↑ Construção de Postos de Saúde;
 - ↑ Aquisição de Equipamentos;
 - ↑ Valorização do quadro através da remuneração;
 - ↑ Nenhuma nessa área;
 - ↑ Todas as citadas;
 - ↑ Outras:
-
-
-

Agricultura

- ↑ Apoio técnico ao produtor;
- ↑ Apoio financeiro ao produtor; (fundos)

- ↑ Ações para incremento do Agronegócio;
- ↑ Manutenção de Máquinas e Equipamentos;
- ↑ Ações para preservação do meio ambiente;
- ↑ Ações visando à formação de parcerias entre os produtores;
- ↑ Nenhuma nessa área;
- ↑ Todas as citadas;
- ↑ Outras:

Obras

- ↑ Infra-estrutura urbana;
- ↑ Infra-estrutura rural;
- ↑ Modernização de equipamentos e máquinas;
- ↑ Manutenção de equipamentos e máquinas;
- ↑ Nenhuma nessa área;
- ↑ Todas as citadas;
- ↑ Outras:

8) As prioridades assinaladas acima estão contempladas no PPA?

Sim;

Não.

9) As prioridades assinaladas acima estão contempladas na LDO?

Sim;

Não.

10) As prioridades assinaladas acima estão contempladas na LOA?

Sim;

Não.

11) Da elaboração do PPA participaram:

Colaboradores de várias secretarias;

Colaboradores de todas as secretarias;

Somente colaboradores do setor de contabilidade;

Prefeito;

Vice-Prefeito;

☐ Vereadores do Partido e Coligados;

☐ Comunidade (excluindo-se as audiências públicas obrigatórias);

☐ Somente o contador(a);

☐ Outro

12) Indique o número de pessoas envolvidas diretamente na elaboração:

PPA: _____;

LDO: _____;e,

LOA: _____.

13) A previsão da receita para fins de planejamento (PPA, LDO e LOA) foi elaborada com base:

☐ Orçamento anterior;

☐ Orçamento anterior mais a inflação;

☐ Previsão de crescimento (PIB); Fonte: _____

↑ Previsão de terceiros para repasses do Estado e União;
Quem? _____

↑ Análise individual das receitas próprias; Qual a metodologia? _____

↑ Outras: _____

14) Existe uma previsão de ações conjuntas entre as secretarias?

↑ Sim;

Exemplo _____

↑ Não.

15) A Prefeitura utiliza-se de sistema de controle de custos?

↑ Não Possui.

↑ Sim, mas somente para atender às exigências legais;

↑ Sim, vai além das exigências legais. Explique como funciona
