

# CATEGORIA C) PROJETOS DE PESQUISA DE GRADUAÇÃO A INTEGRAÇÃO ENTRE OS ORÇAMENTOS MUNICIPAIS E OS PLANOS PLURIANUAIS: O CASO DE DILERMANDO DE AGUIAR-RS

## RESUMO

O acompanhamento da gestão pública pela sociedade tem se intensificado ultimamente. Os gestores ao assumirem um cargo no Poder Executivo se deparam com diversos desafios, entre os quais merecem destaque o cumprimento do Plano de Governo, a manutenção da máquina pública, a alocação dos recursos orçamentários e o relacionamento com os burocratas e demais *stakeholders*. Nessa arena onde diversos interesses estão em jogo é realizado o processo decisório, assim, a execução do planejamento na área governamental possui características que o tornam mais complexo. Com maior participação nas despesas municipais, os gastos relacionados a Função Educação merecem atenção, assim, o presente estudo de caso se propõe a investigar o processo de integração entre o Planejamento Municipal constante no Plano Plurianual e a sua execução orçamentária no período 2010-2013 realizado no município de Dilermando de Aguiar – RS, investigando principalmente os seguintes eixos temáticos: planejamento e integração orçamentária; avaliação dos planos e orçamentos; gestão da informação; e processo decisório.

**Palavras-chave:** Planejamento Governamental; Plano de Governo; Integração Orçamentária; Processo Decisório; Avaliação do Plano Plurianual.

## 1 INTRODUÇÃO

O acesso aos meios de comunicação e as redes sociais tem intensificado o acompanhamento da gestão pública pela sociedade, nesse cenário, as eleições de 2014 demonstraram o quanto a gestão governamental pode influenciar no comportamento social. Os candidatos a cargos nos Poderes Executivos por sua vez, devem registrar as suas promessas de campanha em cartório, conforme prevê a legislação brasileira, o que no momento, não passa de uma mera carta de intenções, ou um cheque em branco como muitos dizem.

Depois de eleito, o candidato para materializar esse plano, necessita elaborar o Plano Plurianual (PPA) que é a ferramenta legal para isso. O processo de elaboração, execução, controle e avaliação do PPA ocorre num ambiente caracterizado pela forte interferência política, pela concentração das informações em poder dos burocratas<sup>1</sup> e por conflitos de interesses entre os *stakeholders* envolvidos.

Nesse contexto ocorrem as decisões sobre a alocação de recursos, onde um lado está altamente comprometido o orçamento com as despesas obrigatórias de caráter continuado e por outro existe a pressão dos *stakeholders* pelo cumprimento das promessas de campanha.

Nos municípios, a questão pode se tornar ainda mais complexa, pois além dos atores estarem mais próximos ao processo, a dependência de recursos externos praticamente obriga os gestores a aderirem as diretrizes contidas nas políticas públicas das esferas estadual e federal, diminuindo assim o poder discricionário sobre o planejamento e os orçamentos.

Esses motivos tornam a gestão pública municipal um grande desafio, onde o gestor deve organizar o planejamento de modo a atender as promessas realizadas durante a disputa eleitoral, porém, sem descumprir a legislação. A maneira como são executadas as promessas de campanha é algo que pode ser o diferencial entre o sucesso e o fracasso de uma administração e as questões como a execução do Plano de Governo despertam o interesse da sociedade.

Como meio de execução do planejamento, a integração entre o PPA e os orçamentos anuais, pode se tornar o catalisador da vontade política, através dos Programas de Governo, constantes nas peças orçamentária, assim, entender como são realizados os processos desde a elaboração do planejamento a sua execução, é fundamental para o desenvolvimento das tecnologias de gestão pública.

Portanto a proposta de pesquisa ora apresentada, tem a pretensão de investigar a operacionalização do planejamento municipal, sobretudo, nas questões voltadas a orçamentação, a gestão da informação e ao processo decisório. Nos próximos tópicos serão apresentadas o tema, a problematização, os objetivos, a justificativa, o referencial teórico e as estratégias metodológicas para execução do estudo.

Assim, o assunto a ser tratado neste estudo versa sobre o planejamento governamental municipal, mais especificamente, está relacionado aos processos de integração entre o Plano Plurianual e a sua execução orçamentária.

No trabalho serão avaliados como foi realizada a integração das execuções orçamentárias anuais do período 2010 a 2013 constantes no Plano Plurianual para o mesmo período, referente aos programas municipais de governo relacionados à Função Educação no município de Dilermando de Aguiar pertencente à Microrregião de Santa Maria – RS.

## **2 DELIMITAÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA**

A tradução das promessas de campanha em políticas públicas ocorre através da execução dos orçamentos, visto que para a legislação brasileira, as peças orçamentárias (PPA, LDO e LOA) representam em termos financeiros e orçamentários a operacionalização dessas políticas. O Plano Plurianual, em âmbito municipal, constitui-se na maioria das vezes como única ferramenta de planejamento e os orçamentos como meio de operacionalização desse plano.

Em 26 (vinte e seis) dos 28 (vinte e oito) municípios que pertencem ao COREDE<sup>2</sup> central são utilizadas apenas as ferramentas de planejamento exigidas pela legislação, conforme Saldanha, Peixoto e Estrada, (2006), isso se deve ao fato do planejamento estratégico ser uma nova tendência nos municípios e pelo despreparo dos agentes públicos, que não colocam os processos financeiros e administrativos como prioridade dos governos.

Segundo Lock (2012), os orçamentos deveriam refletir as escolhas políticas que num regime democrático são decorrentes da vontade popular, sendo que a integração entre o PPA e sua realização (LOA) pode contribuir tanto para a implantação do Plano de Governo como para a avaliação do desempenho governamental.

Apesar da Carta Magna indicar o PPA, a LDO e a LOA como ferramentas de planejamento e gestão orçamentária, Ferrari et. al. (2013) entendem que alguns fatores têm contribuído para a existência de um descompasso entre esses instrumentos, sintoma evidenciado pelo desinteresse dos parlamentares na tramitação dessas peças.

Explicando algumas limitações no processo de planejamento, Saldanha, Peixoto e Estrada (2006), entendem que o Plano de Governo não é elaborado baseado nas possibilidades do município e critérios estratégicos do município, mas sim o interesse dos munícipes, sendo que em muitos casos os agentes políticos desconhecem a situação das finanças municipais, tornando esse plano um cheque em branco. Já o processo de alocação dos recursos orçamentários envolve, segundo Gonçalves (2009), um complexo ambiente decisório, sendo os políticos e os burocratas os principais atores.

Por outro lado, o incrementalismo orçamentário mencionado por Ferrari et. al. (2013) concentra a arena decisória nos gastos não obrigatórios e nos investimentos. Essa conjuntura torna fundamental a integração entre o planejamento e a execução orçamentária, assim, a indagação que permeia este estudo é: Como foi realizada a integração entre a execução dos

orçamentos municipais e o Plano Plurianual do período 2010-2013 no município de Dilermando de Aguiar-RS?

### **3 OBJETIVOS**

O aprofundamento teórico nos processos que envolvem a interlocução entre as metas definidas nos planos plurianuais e a sua execução por meio dos orçamentos é que o presente estudo se propõe. Assim, como estratégias para elucidar o problema exposto são elencados os objetivos a seguir.

#### **3.1 Objetivo geral**

Explicitar como foi realizada a integração entre a execução orçamentária e o Plano Plurianual (2010-2013), referentes aos programas de governo relacionados à Função Educação no município de Dilermando de Aguiar - RS.

#### **3.2 Objetivos específicos**

- a) Descrever como ocorre a elaboração, execução e avaliação do Plano Plurianual (2010-2013) e dos orçamentos anuais (2010 a 2013) referentes aos programas de governo relacionados à Função Educação identificando a forma de gestão, os processos informacionais, os *stakeholders* envolvidos e o processo decisório;
- b) Verificar se a execução orçamentária foi realizada em consonância com o planejamento contido no PPA original do período 2010-2013, referente à Função Educação, e com as políticas estadual e federal no mesmo período.

### **4 JUSTIFICATIVA**

A constante busca pelo aperfeiçoamento da gestão tem chamado a atenção dos pesquisadores, principalmente os ligados às Ciências Sociais Aplicadas, assuntos como a otimização dos gastos governamentais e o planejamento da administração pública são constantemente abordados nas pesquisas recentes. Apesar disso, verifica-se que é baixa a produção acadêmica em relação aos estudos da gestão pública municipal, especialmente no contexto da região central do estado do Rio Grande do Sul.

Assim, a realização de pesquisas nessa região, pode interessar aos diversos agentes envolvidos com a gestão pública, especialmente os profissionais de planejamento, os conselhos municipais, as Secretarias Municipais, aos agentes políticos e aos órgãos de controle. Além da utilização prática das informações produzidas pelo estudo, as questões de natureza teórica poderão auxiliar no entendimento dos processos pesquisados e no fomento a realização de estudos complementares.

A Microrregião de Santa Maria – RS é composta de treze municípios, os quais possuem características comuns a diversas regiões do Estado e do país, por outro lado, essas cidades são heterogêneas entre si, o que pode contribuir para a validação dos resultados, essas diferenças ocorrem principalmente nas questões de cultura, estrutura e organização administrativa, em quesitos populacionais e volume de recursos orçamentários administrados pelas prefeituras.

A cidade de Dilermando de Aguiar, pertencente a essa Microrregião, foi escolhida por possuir índice de desenvolvimento humano (IDHM<sup>3</sup>) municipal abaixo das médias do Brasil e do Rio Grande do Sul, segundo o Atlas do Desenvolvimento Humano (2013).

Já a escolha da Função Educação como delimitador do tema se deve ao fato das despesas relacionadas à educação possuírem elevada representatividade nos gastos públicos municipais, conforme dados extraídos da Secretaria do Tesouro Nacional, referentes a Microrregião de Santa Maria – RS, ao Estado do Rio Grande do Sul e ao Brasil.

Quanto ao período escolhido (2010-2013) ressalta-se que é o primeiro PPA totalmente executado após a efetiva implantação da lei federal nº 11.494/2007<sup>4</sup>. Como facilitador da pesquisa, salienta-se que o pesquisador possui experiência no tema pesquisado e o acesso aos dados referentes a execução orçamentária da função educação, são facilitados pelos seguintes canais<sup>5</sup>: SIOPE, SIAPC/TCE-RS, STN/FINBRA, MPOG, SEPLAG-RS e o portal municipal da transparência.

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

A conjuntura encontrada no município escolhido, pode favorecer a construção de metodologia de pesquisa e análise que possam ser aplicadas em diversos contextos, especialmente em municípios gaúchos de pequeno porte. Assim, além das conclusões a serem apresentadas pelo estudo, a metodologia desenvolvida poderá ser replicada e os resultados de estudos posteriores comparados entre si.

## **5 REFERENCIAL TEÓRICO**

O projeto apresentado possui base teórica sustentada por quatro eixos conceituais que serão apresentados nesse capítulo. O primeiro eixo tratará da teoria referente ao planejamento e a integração orçamentária, o segundo abordará a questão da avaliação dos planos e orçamentos. Já os dois últimos tópicos farão referência à gestão da informação e ao processo decisório respectivamente.

### **5.1 Planejamento e a Integração Orçamentária**

A Constituição Federal (1988) regulando o sistema orçamentário dispõe que leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais. Com vigência de quatro anos, compreendendo o período que vai do segundo ano de mandato do Chefe do Poder Executivo ao primeiro exercício do mandato subsequente, o PPA poderia expressar o Plano de Governo em termos qualitativos e quantitativos.

Mendes (2008) acredita que o nível de planejamento a que se propõe o PPA, seria como uma carta de intenções, sendo os valores financeiros indicativos de que o plano possui viabilidade fiscal.

Segundo o art. 11, da Lei nº 9.504/1997, os partidos e coligações solicitarão à Justiça Eleitoral o registro de seus candidatos até as dezenove horas do dia 5 de julho do ano em que se realizarem as eleições, sendo que o pedido de registro deve ser instruído com os seguintes documentos, entre outros: propostas defendidas pelo candidato a Chefe do Poder Executivo.

Para Giacomoni (2012) o planejamento, a programação e a orçamentação constituem os processos por meio dos quais os objetivos e os recursos, e suas inter-relações, são levados em conta visando a obtenção de um programa de ação coerente e compreensível para o governo como um todo.

A escassez de recursos financeiros diante das grandes e variadas demandas sociais formam um cenário que segundo Andrade (2010) dificulta o espaço para o planejamento do orçamento público, uma vez que a maior parte da despesa está vinculada ao pagamento de

pessoal ou da dívida pública, Ribeiro (2011) observa que é necessário ter cuidado nestes casos, pois muitos gestores podem confundir o planejamento com o orçamento.

Apesar das peças orçamentárias (PPA-LDO-LOA) estarem alicerçadas juridicamente, são muitos os críticos desse sistema, (FERRARI, 2013; LOCK, 2012; MENDES, 2008; e GIACOMONI, 2012) que expressam sua preocupação com as falhas do sistema de planejamento orçamentário.

Neste contexto, Mendes (2008) acredita que o sistema político induz a prioridade ao orçamento em detrimento ao PPA, além disso, o autor entende que a execução do PPA do governo anterior contraria a realidade política, mesmo quando há a reeleição:

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

Ferrari et. al. (2013), relatam que no Brasil, o sistema de planejamento e orçamento público baseia-se no modelo difundido pelo ILPES/CEPAL<sup>6</sup>, no qual o orçamento anual é um instrumento de curto prazo que operacionaliza programas e ações de médio prazo.

Ribeiro (2011) e Giacomoni (2012) destacam a função da LDO como instrumento de integração do Plano Plurianual aos orçamentos. Já Silva (2007), entende que essa integração se dá por meio dos programas de governo.

Giacomoni (2012), fazendo referência a Wildavsky (1974), entende que o processo de elaboração orçamentária é essencialmente incremental, ou seja, o orçamento do ano anterior serve de base para o orçamento do ano seguinte, sendo que somente a sobra será destinada a projetos antigos não executados ou a novos projetos. O autor acredita que o incrementalismo orçamentário prejudica a relação entre planejamento e orçamentação, uma vez que a orçamentação prioriza a base em detrimento ao planejamento. Giacomoni (2004) observa que o sistema de integração planejamento-orçamento vai perdendo força a medida em que se aproxima o final do mandato, para ele:

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

Como solução para esse problema, (GIACOMONI, 2004; LOCK, 2012) sugerem a adoção de um *rolling plan*, no qual o PPA não seria um instrumento estanque, mas sim dinâmico, no qual permanentemente se faria a inclusão de exercícios em substituição ao exercício executado, favorecendo a integração do PPA federal ao dos entes subnacionais.

## 5.2 Avaliação Orçamentária

A Lei 4.320/64 previu que os controles sobre a execução orçamentária: a legalidade dos atos de que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações; a fidelidade funcional dos agentes da administração,

responsáveis por bens e valores públicos; o cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços.

Lock (2012) acredita que o foco de análise nos programas e ações em detrimento das diretrizes, prejudica a avaliação do planejamento governamental como um todo, além disso, o autor destaca que na LOA as metas físicas desaparecem, o que pode inviabilizar a análise global, além disso, segundo o autor, “As pessoas que possuem a função de acompanhar a execução orçamentária, confiam esse acompanhamento e análises aos seus representantes, que por sua vez transferem para terceiros, por falta de tempo ou incapacidade” (LOCK, 2012, p. 137).

Por outro lado, Sousa (2008) entende que a avaliação da execução orçamentária compreende a elaboração de documentos para a auditoria externa e as avaliações internas, realizadas para a realimentação dos processos de planejamento e programação.

Destarte, Mendes (2008) relata que muitos problemas são encontrados para a avaliação dos orçamentos, sendo os principais: executar PPA do governo anterior contraria realidade política; o sistema político induz prioridade para a LOA e; a inconsistência de prazos de tramitação (no caso da União).

O Tribunal de Contas da União para avaliar sistematicamente os programas, projetos, atividades e sistemas governamentais, implementou a auditoria de natureza operacional através da Portaria nº 144/2000. Como uma das modalidades de auditoria operacional, o TCU adota a avaliação de programa, cujo objetivo é busca apurar em que medida as ações implementadas lograram produzir os efeitos pretendidos pela administração.

Segundo o TCU, essa modalidade de auditoria é, via de regra, mais ambiciosa em relação a análise dos objetivos e dos resultados da intervenção governamental. Giacomoni (2012), relata os itens que devem ser considerados na avaliação de programas: a concepção lógica, adequação e relevância de seus objetivos, a consistência entre os objetivos, as necessidades e as ações, as consequências sociais, os efeitos não incluídos nos objetivos, a relação causa-efeito, os fatos inibidores de desempenho, a qualidade dos efeitos alcançados, a análise custo-efetividade e o cumprimento dos objetivos legais.

### **5.3 Gestão da Informação**

Para Miranda e Streit (2007) que tomam como referência Davenport (1997), o gerenciamento da informação (GI) é um conjunto estruturado de atividades que espelha a forma pela qual uma organização captura, distribui, e usa informação e conhecimento.

Nesse sentido, os autores informam que a GI objetiva nas organizações públicas o cumprimento das leis e regulamentos, o apoio aos programas e serviços do governo, a realização de suas prioridades estratégicas, e a capacidade do governo para satisfazer as suas responsabilidades legais. Além disso, entendem que fazer a GI significa dirigir e dar suporte efetivo e eficiente ao ciclo informacional, desde o planejamento e desenvolvimento de sistemas para receber as informações à sua distribuição e uso, bem como sua preservação e segurança.

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

Apesar de ser um importante instrumento de gerenciamento da transparência pública, Lock (2012) entende que os relatórios da Lei de Responsabilidade Fiscal servem apenas para aqueles que conseguem interpretá-los, os quais, não são muitos, pois as informações geradas pela administração governamental, além de complexas, são pouco úteis à gestão pública.

Para a melhoria dos processos informacionais, Miranda e Streit (2007) apresentam uma abordagem baseada em no modelo dos níveis de maturidade, usados pelo governo do Canadá,

sendo o nível inicial sem abordagem formal ou sistemática, com processos e práticas fragmentados ou não-existentes e o nível final envolvendo a consistência nos processos e práticas e a incorporação dos conceitos de inovação, aprendizagem organizacional, e melhoria contínua nos valores da organização. Os autores entendem que para otimizar o modelo proposto é fundamental a elaboração de um mapeamento dos processos.

Miranda e Streit (2007) relatam que o mapeamento de processos é composto por quatro fases: diagnóstico/definição dos processos; o mapeamento; o monitoramento/ mecanismos de controle e a proposição de possíveis intervenções. Além disso, o mapa de processo representa uma fotografia de como os recursos são transformados em produtos, sendo o fluxograma ou diagrama de fluxo a técnica mais conhecida.

#### 5.4 O Processo Decisório

A Lei Orçamentária Anual representa a instância final na alocação dos recursos públicos, para Rezende, Reis e Duarte (2012), a margem para decisões de alocação dos recursos é pequena ou inexistente. Acompanhando esse pensamento, Lock (2012) expõe que a legislação praticamente engessa a tomada de decisão, dificultando as escolhas táticas.

Com a finalidade de comparar os grupos de interesse nas prefeituras brasileiras e inglesas Gomes (2012) elaborou uma classificação dos *stakeholders*<sup>7</sup> com maior poder de influência sobre a definição de objetivos e sobre a forma de prestação dos serviços públicos, para o autor, o *stakeholder* mais poderoso nos municípios brasileiros é a equipe gerencial, enquanto que a população local figura apenas na terceira posição.

Por outro lado, Morgado (2011) define a Teoria da Escolha Pública como o estudo econômico da maneira pública de decidir ou, simplesmente, como a aplicação da Economia à Ciência Política, neste sentido é pressuposto que os indivíduos comportam-se de maneira racional e utilitária. Entretanto, os gestores possuem pouco ou nenhum entendimento da informação contábil e acabam terceirizando as análises e confiando em relatos de terceiros (LOCK, 2012).

De outra forma, Costa (2013) entende que os burocratas possuem mais informações sobre os custos reais e a necessidade de fornecimento dos serviços públicos, gerando assim assimetria informacional em relação aos políticos.

Para Morgado (2011) as alocações de recursos não derivam da simples utilização de cálculos racionais, mas sim de decisões essencialmente políticas, pressionada pela ação dos grupos de interesse (*stakeholders*). O autor ainda defende que o modelo de orçamentação em nível federal é incremental, ou seja, as alocações de um período orçamentário seguinte são decididas, no jogo político, com base em pequenas variações das alocações do período anterior.

Ferrari et. al. (2013) entendem que o modelo incremental de orçamentação limita o processo decisório, pois os orçamentos estão cada vez mais estrangulados, devido à priorização da base orçamentária. Segundo os autores, a margem para a criação de novas despesas está em constante declínio devido a ampla destinação de recursos para as despesas obrigatórias, diminuindo consideravelmente o poder de discricionariedade na alocação dos recursos e a função do planejamento.

Ollaik et. al. (2011) sustentam que o incrementalismo é utilizado como forma de estratégia organizacional, neste sentido, a medida que novos recursos são somados a base orçamentária, o orçamento aumenta, tornando o foco da discussão política sobre esse incremento orçamentário, além disso, os autores acreditam que:

No sistema orçamentário incremental, o foco está nos itens orçamentários tais como gastos de pessoal, equipamentos, manutenção, transporte, etc., que compõem programas e subprogramas; e não nos programas como um todo. Dessa forma, em vez de usar o orçamento para planejar com recursos disponíveis, se utiliza o teto

orçamentário como limitador das demandas, ou seja, como ponto inicial da barganha orçamentária. No jogo orçamentário resultante, ministérios setoriais tentam maximizar seus recursos e o ministro da fazenda tenta conter as demandas a um tamanho gerenciável. Como resultado, perde-se a noção do todo, e o orçamento é aprovado de forma fragmentada. (OLLAIK et. al., 2011, p. 350)

Assim, o referencial teórico servirá de base para as análises e conclusões da proposta de pesquisa ora apresentada. Para que isso ocorra, o trabalho será realizado através do estabelecimento de uma metodologia e técnicas de pesquisa a serem detalhada no próximo capítulo.

## 6 METODOLOGIA

Neste capítulo serão apresentadas o método de pesquisa a ser desenvolvido para o atendimento do objetivo proposto que é explicitar como foi realizada a integração entre a execução orçamentária e o Plano Plurianual (2010-2013), referentes aos programas de governo relacionados à Função Educação no município de Dilermando de Aguiar – RS.

Quanto à abordagem do problema trata-se de uma pesquisa Qualitativa, que utilizará o Método Indutivo, tendo em vista que a presente pesquisa dos fenômenos será direcionada para planos mais abrangentes, onde se buscará a investigação sistemática utilizando-se o Estudo de Caso na concepção de Yin (2001). Em relação aos objetivos, este estudo enquadra-se como descritivo, que no entendimento de Gil (2002) busca a descrição das características de determinado fenômenos.

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

Na primeira etapa, será realizada a revisão bibliográfica, com o aprofundamento das bases conceituais referente aos seguintes eixos temáticos: planejamento e integração orçamentária; avaliação dos planos e orçamentos; gestão da informação; e processo decisório. A referida revisão consistirá no fichamento de livros clássicos, artigos estrangeiros, artigos nacionais, teses e dissertações, mesclando autores clássicos com autores contemporâneos.

Depois de elaborada as questões a serem aplicadas nas entrevistas, como segunda etapa, será realizada uma pesquisa piloto em um município de outra microrregião do Estado, no intuito de testar as questões constantes na entrevistas. Além de realizar as perguntas, o pesquisador observará o ambiente da entrevista, o vocabulário usado, o tempo de resposta, as dúvidas/confusão dos entrevistados e demais aspectos relevantes. Assim, o *feedback* da pesquisa piloto auxiliará no aperfeiçoamento das questões e da forma de execução das entrevistas.

Durante a terceira etapa serão aplicadas as entrevistas em Dilermando de Aguiar - RS, sendo os entrevistados: o Prefeito (mandato 2009-2012), o responsável pelo planejamento (período 2010-2013), os Secretários de Educação (período 2010-2013), e os dirigentes responsáveis pela administração orçamentária da Secretaria de Educação (período 2010-2013). As entrevistas serão agendadas previamente, aplicadas pessoalmente e registradas com um gravador portátil, obedecendo ao seguinte roteiro:

1ª parte: Leitura do Termo de Esclarecimento Livre e Consentido, previamente aprovado pelo Comitê de Ética, sendo que se concordar com o Termo, os entrevistados deverão assiná-lo. Os nomes dos entrevistados será protegido, sendo que em seu lugar deverá constar uma codificação específica

2ª parte: Identificação, qualificação e mensuração do nível de entendimento do entrevistado, realizado através de simples dados como nome; endereço; contato; idade; sexo;



formação; cargos e atividades exercidas no município de Dilermando de Aguiar no período 2010-2013; nível de conhecimento sobre PPA, LDO, LOA e Programas de Governo; nível de informações recebidas; e dificuldades encontradas na gestão.

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

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

Na quarta será realizada a pesquisa documental, nos órgãos oficiais e nos sistemas de informações disponíveis (SIOPE/FNDE, SIAPC/TCE-RS, FINBRA/STN, MPOG e SEPLAG-RS), os coletados dados deverão ser fichados e organizados pelos eixos temáticos: planejamento e integração orçamentária; avaliação dos planos e orçamentos; gestão da informação; e processo decisório. As informações acerca de programas de governo, planejamento, indicadores, diretrizes, objetivos e metas serão separadas por funções, sendo utilizado para análise a Função Educação.

Na quinta etapa, os dados coletados serão organizados analiticamente, sendo analisados de acordo com a construção teórica do trabalho, assim, cada questão abordada no quadro 1, será codificada, correlacionando a teoria com as entrevistas e com os demais dados levantados.

Nesta última etapa, serão elaborados os relatórios de pesquisa, a preparação de artigos acadêmicos, organização da monografia, a revisão gramatical e a formatação nos padrões exigidos. As etapas da pesquisa serão orientadas pelas as ações constantes no Quadro 1 e serão realizadas conforme cronograma apresentado no Quadro 2.

| OBJETIVO ESPECÍFICO   | AÇÃO                  | QUESTÕES   | RAZÃO   | BASE TEÓRICA           | FONTE        |
|---|-----------------------|--|---|------------------------|--------------|
| Descrever como ocorre a elaboração, execução e avaliação do Plano Plurianual (2010-2013) e dos orçamentos anuais (2010 a 2013) referentes aos programas de governo relacionados à Função Educação identificando a forma de gestão, os processos informacionais, os <i>stakeholders</i> envolvidos e o processo decisório; | Revisão de literatura | Qual a teoria para a elaboração, integração, execução e avaliação do PPA, LDO e LOA?   | Estabelecer o aprofundamento teórico sobre os processos, as informações, os stakeholders e as decisões, no que tange a operacionalização do planejamento governamental. | GIACOMONI, 2012        | Bibliografia |
|   |                       | Qual a teoria para o processo informacional na área pública?                           |   | MIRANDA e STREIT, 2007 |              |
|   |                       | Qual a teoria para a definição dos <i>stakeholders</i> ?                               |   | GOMES, 2012            |              |
|   |                       | Qual a teoria para a tomada de decisão?  |   | WIDALVSKI, 1974        |              |
|   | Levantamento de dados | Como foi realizado o planejamento dos gastos?  | Verificar as linhas gerais de planejamento municipal.   | GIACOMONI, 2012        | Entrevista   |
|   |                       | Como foi administrado o orçamento das despesas da SMEC?                                | Identificar as ferramentas de gestão utilizadas na execução orçamentária.   |                        |              |
|   |                       | Como foi verificado se o que foi planejado estava sendo executado?                     | Verificar a forma de integração PPA-LOA.  | LOCK, 2012             |              |
|   |                       | As ações que envolviam gastos públicos foram avaliadas? Caso positivo, de que maneira? | Verificar a forma de avaliação do planejamento.   | GIACOMONI, 2012        |              |

|   |                       |   |   |                                 |                         |
|---|-----------------------|---|---|---------------------------------|-------------------------|
|   |                       | Que informações foram usadas administrar o orçamento anual?   | Identificar os mecanismos informacionais usados.  | LOCK, 2012                      |                         |
|   |                       | Houve dificuldades encontradas no uso dessas informações? Caso positivo, quais?   | Verificar as dificuldades encontradas nos processos.  | Miranda e Streit (2007)         |                         |
|   |                       | O que influenciou as decisões acerca dos gastos?  | Entender o processo de escolha pública, identificar indícios de incrementalismo orçamentário.                 | Costa (2013) e Wildavsky (1974) |                         |
|   |                       | Alguém influenciou as decisões acerca dos gastos? Caso positivo, quem?  | Identificar os stakeholders e a influência dos burocratas   | Gomes (2012)                    |                         |
|   |                       | Os valores alocados nos orçamentos guardam relação ao PPA original?   | Verificar se a execução orçamentária se distanciou das diretrizes contidas no PPA.                            | FERRARI, 2014                   | Portal da transparência |
|   |                       | O PPA contém as promessas de campanha contidas no Plano de Governo?   | Verificar se o PPA é reflexo das promessas de campanha.   | LOCK, 2012                      | Documental              |
|   |                       | Qual o incremento orçamental em cada exercício?   | Verificar o incremento de cada exercício.   | WIDALVSKI, 1974                 | SIOP E /FND E           |
|   |                       | Qual o grau de dependência de recursos externos?  | Verificar o grau de dependência de recursos estaduais e federais.   |                                 | SIAP C/ TCE-RS          |
|   |                       | Qual o % de participação da função educação no total de despesas da Secretaria de Educação?   | Verificar se os recursos destinados à educação estão sendo gastos em outras funções.                          | LOCK, 2012                      | FINBR A/ STN            |
|   |                       | Quanto foi a perda/ganho com a implantação da Lei do FUNDEB?  | Verificar o impacto da legislação do FUNDEB sobre as contas da educação.                                      |                                 | SIAPC/ TCE-RS           |
| Verificar se a execução orçamentária foi realizada em consonância com o planejamento contido no PPA original do período 2010-2013 referente a função educação e com as políticas estadual e federal no mesmo período. | Levantamento de dados | As diretrizes contidas no PPA original do período 2010-2013 estavam em consonância com as políticas públicas para a educação contidas nos PPA da União e do Estado em vigor para o mesmo período?       | Verificar se o planejamento municipal está alinhado aos seus potenciais financiadores.                        | GIACOMONI, 2012                 | MPOG e SEPLAG-RS        |
|   |                       | Os indicadores de desempenho do PPA original do período 2010-2013 estavam em consonância com as políticas públicas para a educação contidas nos PPA da União e do Estado em vigor para o mesmo período? | Verificar se é possível avaliar os programas de governo com base nos indicadores apresentados no PPA original |                                 |                         |

Quadro 1 - Questões e fontes de informação

Fonte: Elaboração própria

| ETAPA                     | JUNHO E JULHO<br>2014 | AGOSTO E<br>SETEMBRO 2014 | OUTUBRO E<br>NOVEMBRO 2014 | DEZEMBRO 2014 |
|---------------------------|-----------------------|---------------------------|----------------------------|---------------|
| Revisão bibliográfica     | X                     |                           |                            |               |
| Pesquisa piloto           |                       | X                         |                            |               |
| Aplicação das entrevistas |                       | X                         | X                          |               |
| Pesquisa documental       |                       |                           | X                          |               |
| Análise dos dados         |                       |                           | X                          |               |
| Elaboração dos relatórios |                       |                           |                            | X             |

Quadro 2 – Cronograma da pesquisa.

Fonte: Elaboração própria

## NOTAS

<sup>1</sup> Para Gonçalves (2009), o termo burocrata na maioria das vezes será usado para definir o funcionário sênior de um órgão com um orçamento identificável. Estes burocratas podem ser funcionários de carreira ou simplesmente funcionários nomeados pelo executivo eleito.

<sup>2</sup> Lei estadual Nº 10.283, de 17 de outubro de 1994 que dispõe sobre a criação, estruturação e funcionamento dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento e dá outras providências. “Art. 2º - Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento têm por objetivo a promoção do desenvolvimento regional, harmônico e sustentável, através da integração dos recursos e das ações de governo na região, visando à melhoria da qualidade de vida da população, à distribuição equitativa da riqueza produzida, ao estímulo à permanência do homem em sua região e à preservação e recuperação do meio ambiente”.

<sup>3</sup> Com um IDHM de 0,648, Dilermando de Aguiar -RS ocupa a 3156ª posição, em 2010, em relação aos 5.565 municípios do Brasil, sendo que 3155 (56,69%) municípios estão em situação melhor e 2.410 (43,31%) municípios estão em situação igual ou pior, sendo a média dos município brasileiros de 0,727. Em relação aos 496 outros municípios de Rio Grande do Sul, cuja média do IDHM é de 0,746, Dilermando de Aguiar ocupa a 467ª posição, sendo que 466 (93,95%) municípios estão em situação melhor e 30 (6,05%) municípios estão em situação pior ou igual.

<sup>4</sup> Lei 11.494 de 20 de junho de 2007 - Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

<sup>5</sup> **SIOPE** - Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação - é um sistema eletrônico, operacionalizado pelo FNDE (Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação); **SIAPC/TCE-RS** - Sistema de Informações para Auditoria e Prestação de Contas do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, instituído pela Resolução nº 535/99, é referência nacional como sistema de informações contábeis da área governamental; **STN/FINBRA** – Secretaria do Tesouro Nacional – Finanças Brasil; **MPOG** – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; **SEPLAG-RS** – Secretaria de Planejamento e Gestão do estado do Rio Grande do Sul.

<sup>6</sup> O Instituto Latino-Americano e o Caribe de Planejamento Econômico e Social (ILPES) é um organismo permanente e com identidade própria, que forma parte da Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (CEPAL).

<sup>7</sup> Bonnefoy e Armijo (2005) esclarecem que o termo *stakeholder* se refere a um amplo grupo de pessoas físicas ou jurídicas que são afetadas direta ou indiretamente pelas decisões e ações públicas.

## REFERÊNCIAS

ANDRADE, N. A. (org.). **Planejamento governamental para municípios**. Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

BONNEFOY, J. C.; ARMIJO, M. **Indicadores de desempenho en el sector público**. Santiago: CEPAL/ILPES, 2005 (Série Manuales, 45).

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

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)>. Acesso em: 10 de outubro 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/14320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320.htm)>. Acesso em: 10 de outubro 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2007-2010/2007/lei/11494.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2007/lei/11494.htm)>. Acesso em: 02 de outubro de 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm)>. Acesso em: 10 de outubro de 2014.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. **Resolução nº. 1.132, de 21 de novembro de 2008**. Disponível em: <<http://portalcfc.org.br>>. Acesso em: 26 de outubro 2014.

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

SALDANHA, G. S.; PEIXOTO F. P.; ESTRADA, R. J. S.; **Planejamento Estratégico na Administração Pública Municipal**. In: ANAIS DO SLADE BRASIL/2006 & ENCONTRO LUSO-BRASILEIRO DE ESTRATÉGIA. Balneário Camboriú: UNIVALE, 2006. Disponível em:<  
<<http://www.ead.fea.usp.br/eadonline/grupodepesquisa/publica%C3%A7%C3%B5es/rolando/46.htm>>. Acesso em: 10 de outubro de 2014.

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

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

\_\_\_\_\_, James. **Orçamento Público**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

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

GOMES, R. C. **Em busca de uma teoria geral dos stakeholders para organizações públicas**. Coletânea em Administração Pública. Lisboa: Escolar, 2012.

GONÇALVES, S. M. **O Poder da Burocracia no Processo Orçamental**: O burocrata e a maximização orçamental. Revista Enfoques, Vol. VII n° 11. Santiago, 2009

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

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

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

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

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

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil – 2013**. Disponível em:< <http://www.atlasbrasil.org.br>>. Acesso em: 01 de outubro de 2014.

REZENDE, A. R. M. T.; REIS, A. A.; DUARTE, J. M. **A Experiência mineira na integração da gestão orçamentária à gestão das compras públicas**: soluções para o controle da margem de realização de novas despesas. V Congresso CONSAD de Gestão Pública. Brasília, 2012.

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

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

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Portaria n° 144 de 10 de julho de 2000**. Aprova o Manual de Auditoria de Natureza Operacional do Tribunal de Contas da União. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2063028.PDF>> Acesso em: 01 de outubro de 2014.

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