

**O IMPACTO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL
NO PLANEJAMENTO DOS MUNICÍPIOS:
estudos de caso em Municípios mineiros com mais de 50.000
mil habitantes.**

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

REINALDO CÂNDIDO TEIXEIRA
FACULDADES INTEGRADAS DE PEDRO LEOPOLDO

O IMPACTO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL
NO PLANEJAMENTO DOS MUNICÍPIOS:
estudos de caso em Municípios mineiros com mais de 50.000
mil habitantes.

PEDRO LEOPOLDO-MG
2008

REINALDO CÂNDIDO TEIXEIRA

**O IMPACTO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL
NO PLANEJAMENTO DOS MUNICÍPIOS:
estudos de caso em Municípios mineiros com mais de
50.000 mil habitantes.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação das Faculdades Pedro Leopoldo como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração.

Área de concentração: Gestão de políticas públicas, organizações não-governamentais e desenvolvimento regional.

Orientador: Professor Dr. Luis Aureliano Gama de Andrade

PEDRO LEOPOLDO-MG

2008

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pela vida e por esta nova etapa de minha caminhada.

Agradeço aos meus pais e meus irmãos pela educação e pela criação em um caminho difícil, mas com honestidade e honradez.

Agradeço especialmente a minha esposa Hildinha e aos meus filhos Natália e Mateus pela compreensão de minha ausência no período deste projeto, que foi nosso.

Agradeço ao Centro Universitário Newton Paiva Ferreira pela confiança no meu trabalho como docente e pelo investimento no projeto.

Agradeço ao Grupo SIM pela confiança e parceria, eu serei sempre grato, especialmente aos amigos Nilton, Nilton César e Nilton de Aquino pelo apoio constante.

Agradeço à Fundação Cultural Dr. Pedro Leopoldo pela criação deste mestrado, foi o que possibilitou a realização deste sonho.

Agradeço a todos os Professores do Curso, em especial aos Professores Dr. Luiz Aureliano, Dra. Adelaide, e Dr. Lúcio pelos ensinamentos, pelo exemplo de comprometimento, humildade, companheirismo, e especialmente pelo exemplo de vida.

Agradeço aos entrevistados dos Municípios que gentilmente forneceram as informações necessárias à realização desta pesquisa.

Agradeço também a meus amigos do mestrado, que nos momentos difíceis me incentivaram a continuar firme e forte.

“A educação é a mais poderosa arma pela qual se pode mudar o mundo.”

Nelson Mandela

RESUMO

O IMPACTO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL NO PLANEJAMENTO DOS MUNICÍPIOS: estudos de caso em Municípios mineiros com mais de 50.000 mil habitantes.

Esta dissertação trata da avaliação do efeito produzido pela LRF no planejamento orçamentário e financeiro dos Municípios mineiros com mais de 50.000 habitantes. Foram realizadas análises qualitativas. A pesquisa inicia-se com um levantamento bibliográfico, seguido de pesquisa em 60 Municípios escolhidos como amostra global, cujos dados estão disponíveis no sítio da STN. Na seqüência foram realizados estudos de caso em quatro Municípios escolhidos pela facilidade de acesso. Nestes utilizou-se para coleta de dados, levantamento documental e entrevistas. Para segurança na aplicação das entrevistas realizou-se um pré-teste no município de Ribeirão das Neves. O período utilizado para pesquisa nos 60 Municípios, foi entre 1998 a 2006, e para aplicação das entrevistas e levantamento documental foi de 1998 e 2006. Conclui-se nos estudos por meio de vários indicadores, como restos a pagar, endividamento, gastos com pessoal, gastos com saúde, gastos com educação, dentre outros e nas entrevistas, que o efeito da lei foi positivo, e que os Municípios conseguiram cumprir os limites estabelecidos pela LRF. Cabe ressaltar, que alguns itens pesquisados, como quantidades de decretos utilizados para modificações do orçamento público em sua execução, nos quatro Municípios evidenciou que o planejamento pode melhorar muito. Conclui-se ainda que a LRF brasileira a exemplo da Nova Zelândia pode ser revisada para atender à nova realidade após sete anos de vigência.

Palavras Chave: Responsabilidade Fiscal, planejamento, equilíbrio fiscal.

ABSTRACT

The Impact of Fiscal Responsibility Law on City Planning: Case Studies in cities of the state of Minas Gerais with more than 50.000 inhabitants

The objective of this study was to evaluate the effect of the Fiscal Responsibility Law (LRF) on budget and financial planning of cities of the State of Minas Gerais with more than 50.000 inhabitants. Qualitative analyses were performed, and the study began with a literature review, followed by survey in 60 cities that were chosen as global sample, with data available at the STN site. Subsequently, case studies were carried out in four cities that were chosen by their easy access. Documental survey and interviews were used for data collection, and to guarantee safety in their application, a pre-test took place in the city of Ribeirão das Neves. The research period in the 60 cities of Minas Gerais was from 1998 to 2006, where as the interviews and the documental survey occurred in the year of 1998 and 2006. The conclusion led by the interviews and several indicators such as unspent commitments, debt position, personnel expenses, health expenses and education expenses, among others, was that LRF effect was positive, and the cities managed to comply with the limits established by the law. It is worth pointing out that some items surveyed in four cities, such as the amount of decrees used for changing public budgets in relation to their implementation, showed that planning can bring a great improvement to it. It was also concluded that Brazilian LRF, similarly to New Zealand, could be reviewed to meet a new reality after seven years of validity.

Keywords: Fiscal responsibility, planning, fiscal balance.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT	Atos das Disposições Constitucionais Transitórias
ARO	Antecipação de Receita Orçamentária
BCB	Banco Central do Brasil
CF	Constituição Federal
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
DILSP	Dívida Interna Líquida do Setor Público
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental
ILPES/CEPAL	Instituto latinoamericano de Planificación Económica y Social/Comissão Econômica para a América Latina
IPTU	Imposto Predial Territorial Urbano
IPVA	Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MF	Ministério da Fazenda
MPO	Ministério de Planejamento e Orçamento
MPOG	Ministério de Planejamento Orçamento e Gestão
NFGC	Necessidade de Financiamento do Governo Central
PAEG	Programa de Ação Econômica do Governo
PIB	Produto Interno Bruto
PND	Programa Nacional de Desenvolvimento
PND	Planos Nacionais de Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual
SIACE/PCA	Sistema de Apoio ao Controle Externo – Prestação de Contas Anual
SIDOR	Sistema Integrado de Dados Orçamentários

SIDORNET	Sistema Integrado de Dados Orçamentários por meio da Internet
SIGPLAN	Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento
SOF	Secretaria de Orçamento Federal
TCE/MG	Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1 Mapa de localização dos quatro Municípios com referência a Belo Horizonte	83
FIGURA 2 Regiões Administrativas Município de Juiz de Fora.....	122
GRÁFICO 1 Percentual Consolidado de Gastos com Pessoal - PCGP	88
GRÁFICO 2 Gastos Consolidados com Pessoal por Faixa Percentual - PCGPF	90
GRÁFICO 3 Percentual de Endividamento Consolidado	91
GRÁFICO 4 Percentual de RP X Disponibilidade Financeira - PRPDF	92
GRÁFICO 5 Percentual de Restos a Pagar X Disponibilidade Financeira - PRPDF.....	93
GRÁFICO 6 Percentual de Gastos com Saúde e Saneamento x RCL - PGSSRCL.....	94
GRÁFICO 7 Percentual de Gastos com Assistência Social e Previdência X RCL - PGAPRCL.....	95
GRÁFICO 8 Percentual de Gastos com Educação e Cultura X RCL – PGECRCL.....	96
GRÁFICO 9 Evolução de Gastos com Saúde e Saneamento - Alfenas.....	99
GRÁFICO 10 Evolução de Gastos com Assistência Social e Previdência - Alfenas	100
GRÁFICO 11 Evolução de Gastos com Pessoal - Alfenas	100
GRÁFICO 12 Evolução da Dívida Consolidada - Alfenas	101
GRÁFICO 13 Evolução de Restos a Pagar - Alfenas.....	102
GRÁFICO 14 Evolução de Gastos com Saúde e Saneamento – Juiz de Fora	105
GRÁFICO 15 Evolução de Gastos com Assistência Social e Previdência – Juiz de Fora.....	105
GRÁFICO 16 Evolução de Gastos com Pessoal – Juiz de Fora.....	106
GRÁFICO 17 Evolução da Dívida Consolidada – Juiz de Fora.....	107

GRÁFICO 19	Evolução de Restos a Pagar – Juiz de Fora	107
GRÁFICO 20	Evolução de Gastos com Saúde e Saneamento – Pará de Minas	110
GRÁFICO 21	Evolução de Gastos com Assistência Social e Previdência – Pará de Minas	111
GRÁFICO 22	Evolução de Gastos com Pessoal – Pará de Minas.....	111
GRÁFICO 23	Evolução da Dívida Consolidada – Pará de Minas	112
GRÁFICO 24	Evolução de Restos a Pagar – Pará de Minas.....	112
GRÁFICO 25	Evolução de Gastos com Saúde e Saneamento – São Sebastião do Paraíso.....	114
GRÁFICO 26	Evolução de Gastos com Assistência Social e Previdência – São Sebastião do Paraíso	115
GRÁFICO 27	Evolução de Gastos com Pessoal – São Sebastião do Paraíso	115
GRÁFICO 28	Evolução da Dívida Consolidada – São Sebastião do Paraíso	116
GRÁFICO 29	Evolução de Restos a Pagar – São Sebastião do Paraíso	116
QUADRO 1	Definições sobre Conteúdo do PPA	40
QUADRO 2	Apuração de metas.....	47
QUADRO 3	Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento	54
QUADRO 4	Processo Orçamentário	56
QUADRO 5	Processo Integrado de Planejamento e Orçamento	57
QUADRO 6	Etapas do processo de planejamento.....	58
QUADRO 7	Composição da RCL.....	60
QUADRO 8	Seleção de Municípios Mineiros por região, km ² , e População para Estudos de Caso	83
QUADRO 9	Roteiro, Áreas, exercícios para entrevistas, e quantidade de entrevistas.....	85
QUADRO 10	Blocos para levantamento documental.....	85
QUADRO 11	Blocos para entrevistas	86
QUADRO 12	Indicadores e Períodos.....	88

QUADRO 13 Síntese Levantamento Documental Aplicado aos Quatro Municípios	98
QUADRO 14 Evolução de Restos Pagar - Alfenas	101
QUADRO 15 Relação de locais e respectivos cargos do pré-teste.....	118
QUADRO 16 Relação de locais e respectivos cargos.....	120
QUADRO 17 Síntese das entrevistas nas áreas de planejamento e finanças	120
QUADRO 18 Síntese das entrevistas da área de saúde.....	124
QUADRO 19 Relação de locais e respectivos cargos.....	127
QUADRO 20 Relação de locais e respectivos cargos.....	131
QUADRO 21 Síntese das entrevistas na área de educação.....	134

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 Dívida Líquida do Setor Público	31
TABELA 2 A evolução da Dívida Interna Líquida do Setor Público no Brasil entre 1991 e 2000.....	32
TABELA 3 Programação Financeira	69
TABELA 4 Metas Bimestrais de Arrecadação	74
TABELA 5 Evolução de Gastos Consolidado com Pessoal Por Faixa Percentual	90

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
1.1 Tema Problema.....	16
1.2 Objetivos	17
1.2.1 Objetivo Principal	17
1.2.2 Objetivos Secundários.....	17
1.3 Justificativa.....	17
2 REFERENCIAL TEÓRICO.....	19
2.1 Um Relato Histórico Sobre o Planejamento Público no Brasil.....	19
2.2 A Lei de Responsabilidade Fiscal e O Planejamento.....	29
2.2.1 Introdução	29
2.2.2 Surgimento da LRF	31
2.2.3 Contribuições da LRF para o Planejamento Público	34
2.2.4 Pontos Estratégicos da Lei de Responsabilidade Fiscal	59
2.3 Gestão do Orçamento Municipal	65
2.3.1 Introdução	65
2.3.2 Programação Financeira	66
2.3.3 Metas Bimestrais de Arrecadação.....	71
2.3.4 Distribuição de Cotas	75
2.3.5 Fluxo de Caixa na Administração Pública	76
3 METODOLOGIA.....	81
3.1 Estratégia de Pesquisa.....	81
3.1.1 Universo e amostra	82
3.1.2 Coleta de Dados.....	84
4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS.....	87
4.1.1 Percentual Consolidado de Gastos com Pessoal – PCGP.....	88
4.1.2 Percentual Consolidado de Gastos com Pessoal por Faixa - PCGPF	90

4.1.3 Percentual de Endividamento Consolidado - PEC	91
4.1.4 Percentual de Restos a Pagar x Disponibilidade Financeira de Caixa e Bancos – PRPDF.....	92
4.1.5 Percentual de Gastos com Saúde e Saneamento x Receita Corrente Líquida - PGSSRCL.....	94
4.1.6 Percentual de Gastos com Assistência Social e Previdência X Receita Corrente Líquida – PGAPRCL	95
4.1.7 Percentual de Gastos com Educação e Cultura x Receita Corrente Líquida - PGECRCL.....	96
4.2 Análise de Dados dos Municípios de Alfenas, Juiz de Fora, Pará de Minas, e São Sebastião do Paraíso	97
4.2.1 Município de Alfenas	98
4.2.2 Município de Juiz de Fora	103
4.2.3 Município de Pará de Minas	109
4.2.4 Município de São Sebastião do Paraíso.....	113
4.3 Dados e Descrição das Entrevistas dos Municípios de Alfenas, Juiz de Fora, Pará de Minas, e São Sebastião do Paraíso	117
4.3.1 Município de Alfenas	118
4.3.2 Município de Juiz de Fora	120
4.3.3 Município de Pará de Minas	127
4.3.4 Município de São Sebastião do Paraíso.....	131
5 CONCLUSÃO.....	137
REFERÊNCIAS.....	143
APÊNDICES.....	146

1 INTRODUÇÃO

Trata-se, nesta pesquisa, de uma análise, a partir de levantamento de dados no sítio da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), análises de documentos e entrevistas dirigidas e semi-estruturadas, do efeito produzido pela Lei Complementar 101 de 2000, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), no planejamento orçamentário e financeiro nos Municípios Mineiros com mais de 50.000 habitantes.

Para Albuquerque, Medeiros e Silva (2006, p. 84) planejar é estabelecer, com antecedência, objetivos, ações e metas, com base em alguma metodologia ou lógica pré-definida. Uma vez que esse conceito deve ser observado principalmente na administração pública, e considerando que LRF dedicou grande parte aos instrumentos de planejamento público, nosso estudo foi direcionado para o processo de construção e acompanhamento dos principais instrumentos de planejamento público: Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual. O enfoque do estudo foi dado, a Municípios considerados estratégicos do estado de Minas Gerais. Priorizando as temáticas de educação e saúde, que representam a maior fatia dos investimentos e demandas dos Municípios. Serão avaliados também, dados relevantes de sessenta Municípios do estado de Minas Gerais com mais 50.000 mil habitantes.

Será dada maior ênfase ao orçamento público, devido ao fato de ele, antes de qualquer outra definição, ser uma decisão política por meio da qual ocorre a materialização da despesa pública. O orçamento público é considerado um dos mais antigos instrumentos de gestão, e é por meio dele que os governos nacionais ou sub-nacionais viabilizam suas políticas. Serve como norteador e limitador para administração direta e indireta e tem a capacidade de aproximar o administrador público do cidadão.

O Brasil conforme dados do Banco Central, possui um nível alto de endividamento público. Corrobora com este fato para tornar ainda mais difícil a gestão dos recursos públicos, a falta de recursos para arcar com as demandas da sociedade, os consecutivos déficits orçamentários e, até mesmo a Constituição Federal de 1988, que ampliou a receita dos Municípios, vinculando as receitas mais expressivas a determinadas temáticas, como educação, saúde. Essa são razões para se falar do planejamento público nos Municípios mineiros e do efeito produzido pela Lei Complementar nº. 101 de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal.

O Brasil, para a elaboração da referida lei, embasou-se tanto em modelos aplicados na União Européia quanto em princípios da experiência norte-americana. Na União Européia, o modelo é o tratado de Maastricht, no qual estão previstas penalidades, que vão desde multa e restrições de acesso a novos créditos e financiamentos, às ocorrências de déficits orçamentários considerados excessivos. Neste modelo, admite-se desvios fiscais desde que mantido o efetivo compromisso de ajuste. Os princípios norte-americanos seguidos pelo Brasil, referem-se à exigência de compensação de renúncia de receitas e das novas despesas obrigatórias de caráter continuado.

Também seguindo outros modelos bem-sucedidos, a Lei de Responsabilidade Fiscal brasileira adotou o princípio da transparência, utilizando-se do modelo da Nova Zelândia. Como exemplo, a elaboração e divulgação do Relatório de Gestão Fiscal, conforme descrito no artigo 48 da lei brasileira, transcrito a seguir:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal, e as versões simplificadas desses documentos.
Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.

Para analisar o impacto da lei, utilizaram-se dados comparativos de dois exercícios, um período anterior à lei (1998) e outro posterior (2006). Avaliou-se também, com base em dados disponíveis no sítio da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), gastos com pessoal, dívida, restos a pagar, educação e cultura, saúde e saneamento, assistência social e previdência referente ao período de 1998 a 2006.

A estrutura da dissertação está organizada em cinco capítulos. O primeiro é a introdução, sendo ela dividida em tema problema, objetivos principal e secundários, e justificativa. O segundo capítulo contém o referencial teórico que sustenta a pesquisa, e é composto de três sub-capítulos: um relato histórico sobre o planejamento público no Brasil; a apresentação da lei de responsabilidade fiscal e o planejamento público, e por fim um estudo sobre a gestão do orçamento municipal. Procurou-se, neste capítulo, dar sustentação teórica à pesquisa. O terceiro capítulo refere-se à metodologia de pesquisa. O quarto é composto de apresentação e análise dos resultados. O quinto e último, as conclusões da pesquisa, seguidos das referências e apêndices.

1.1 Tema Problema

Para nortear nossos estudos a questão central será:

Qual o efeito produzido no Planejamento Orçamentário e Financeiro nos Municípios mineiros com mais de 50.000 habitantes, com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal?

1.2 Objetivos

1.2.1 Objetivo Principal

Identificar qual foi o efeito produzido no planejamento orçamentário e financeiro dos Municípios mineiros com mais de 50.000 habitantes com o advento da Lei Complementar 101 de 2000, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal.

1.2.2 Objetivos Secundários

- Investigar como a Lei de Responsabilidade Fiscal surgiu no Brasil;
- Analisar o processo histórico de planejamento público no Brasil;
- Identificar como funciona o processo de construção e gestão dos principais instrumentos de planejamento público nos Municípios, com especial atenção para áreas de Educação e Saúde;
- Analisar se a Lei de Responsabilidade Fiscal afetou de forma positiva ou negativa o planejamento e a gestão dos Municípios mineiros.

1.3 Justificativa

A pesquisa se justifica em função da importância dos Municípios para a nação brasileira. Conforme Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) os Executivos municipais representam um dos maiores empregadores.

Com a constituição de 1988, os Municípios ganharam mais autonomia e mais receitas, no entanto com mais responsabilidades e mais demandas por serviços públicos. O controle externo, tanto técnico como social, tornou-se mais exigente, razão pela qual os principais planos de governo, foram formalizados, sendo estes planos: Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, representa um marco histórico para as finanças. Tendo especialmente tratado um problema antigo que é o controle dos gastos com pessoal e do endividamento público, esta lei busca o equilíbrio das contas públicas, fundamental para continuidade e implementação de políticas públicas necessárias e urgentes para o povo brasileiro.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Um Relato Histórico Sobre o Planejamento Público no Brasil

O orçamento público tem o propósito de permitir uma relação entre governos e a sociedade, isto porque é por meio dele que é possível determinar o gasto público. Para uma melhor compreensão e exercício deste direito é importante entendermos que os desvios de cumprimento de regras e normas não são de agora, eles são resultado de um longo processo histórico. Para Castro e Garcia (2004, p. 44), a evolução institucional da Administração Pública no Brasil remonta ao período colonial, com a absorção das características do absolutismo vigente em Portugal, caracterizado por amplos poderes para o soberano, no país e nas colônias.

O primeiro orçamento público do país, data de 1827, cinco anos após a proclamação da independência, foi para Giacomoni (2007, p. 40), um orçamento frustrado, com mecanismos arrecadadores deficientes em relação às províncias, enfrentando dificuldades nas comunicações e certos conflitos com normas legais, oriundas do período colonial.

Conforme Vieira¹, (*apud* Castro e Garcia, 2004, p. 46), do ponto de vista teórico, o Legislativo tinha autonomia para limitar o gasto do Imperador. No entanto este poder não ocorria de fato, pois o Poder Legislativo não possuía capacidade técnica e nem informações necessárias. Além disso, utilizavam-se da possibilidade de incluírem propostas de interesse próprio no projeto de lei orçamentária anual; isso dava a impressão de que o congresso era incapaz de lidar com a matéria financeira de forma responsável.

¹ VIEIRA, L. V. *O processo orçamentário brasileiro e o modelo principal – agente: uma análise política positiva*. 2001. Dissertação (Mestrado) – Departamento de Economia da Universidade de Brasília, Brasília.

Esse modelo inadequado ocorre até hoje, especialmente em Legislativos municipais mas também no Congresso Nacional Brasileiro, onde as emendas ao Orçamento Geral da União são objeto de negociação e busca de interesses privados em detrimento do interesse público.

Diversos doutrinadores concordam que não há planejamento que funcione de forma satisfatória sem o devido controle e acompanhamento. Com este objetivo, em 1850, foi criado o Tribunal do Tesouro Público Nacional do Governo Imperial, com a competência de fiscalizar a Administração da Fazenda, e em 1858, foi criada uma Diretoria exclusiva para o processo de tomadas de contas dos agentes envolvidos com a despesa pública, ampliando, dessa forma, a competência do tribunal.

O modelo, que em termos seria uma evolução, apresenta vulnerabilidades, tais como a vinculação e a dependência financeira da Diretoria de Tomada de Contas ao Ministério da Fazenda, com isso certamente gerava uma desconfiança no pleno exercício de suas competências de fiscalização. Este modelo sofreu pressões para a criação de uma estrutura de controle de contas vinculada ao Parlamento, com total independência do Tesouro Público Nacional e do Ministério da Fazenda.

Faz-se importante uma verificação do processo orçamentário percorrido pelo Brasil para possibilitar a comparação e análise atualmente da Lei de Responsabilidade Fiscal. Para isso, elaborou-se pesquisa iniciada a partir da década de 30.

Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento do Estado Nacional – 1939/1944

Mesmo não tendo o êxito desejado, para Albuquerque, Medeiros e Silva (2006, p. 93), o plano especial foi o resultado direto da nova concepção de Estado que se criara no Brasil na década de 30, ou seja, o Estado como propulsor da

economia e do desenvolvimento. O plano foi notadamente um marco inicial do planejamento público no Brasil, especialmente por se tratar da primeira experiência de planejamento.

Com este modelo o Estado assume um papel intervencionista, interferindo diretamente no processo de crescimento econômico em diversos setores da economia, como indústria e infra-estrutura.

Plano SALTE – 1950 a 1954

O Plano SALTE – Saúde, Alimentação, Transporte e Energia, instituído, conforme Albuquerque, Medeiros e Silva (2006, p. 93), a partir de duas missões norte-americanas, que influenciaram fortemente os técnicos brasileiros na área de planejamento, do ponto de vista metodológico. Teve grandes avanços em relação ao plano anterior, no entanto com vida curta em função de problemas econômicos enfrentados na época, e seus recursos foram incorporados ao Orçamento Geral da União.

Conforme Albuquerque, Medeiros e Silva (2006, p. 94), o plano foi implementado no Governo do Presidente Dutra. Este elegeu quatro temáticas como prioritárias: **S**aúde, **A**limentação, **T**ransporte e **E**nergia, das quais se originou o nome do plano.

Primeiro plano que descentralizava suas ações para outros entes da federação, e para suas próprias autarquias, e sociedades de economia mista. Estendeu-se também a entidades privadas, e possuía promoção de entendimentos e convênios para parcerias com Estados e Municípios.

O plano fracassou por algumas razões, tais com a coordenação centralizada na presidência da república, os poucos recursos disponibilizados, contrariando o que foi proposto inicialmente, e a falta de controle.

Plano de Metas

Juscelino Kubistchek estruturou objetivos para nortear a aplicação de recursos públicos por um período de médio prazo, formulando assim o chamado “Plano de Metas”. Neste plano, priorizou-se a construção de estágios superiores da pirâmide industrial vertical integrada² e propôs-se a continuidade da política de substituição de importações.

Com característica marcante o plano de metas adotou estruturas paralelas ao poder público formal, aumentando a capacidade de decisão, com alcance de resultados mais rápidos, diminuindo a burocracia ora instalada nos ministérios.

Para Albuquerque, Medeiros e Silva (2006, p. 95)

O plano de metas inaugura no Brasil a utilização do planejamento indicativo (embora em pequena escala), ou seja, a distinção entre onde o governo vai atuar como agente econômico e onde deve haver apenas a indicação para o setor privado. Conseguiu êxito no plano de industrialização da economia e na superação de pontos de estrangulamento que impediam o desenvolvimento nacional, porém teve como conseqüências desequilíbrios na balança de pagamento e aumento das taxas de inflação.

Plano Trienal

Em 1961, foi criada a Comissão Nacional de Planejamento e, em 1962, foi elaborado o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social para o triênio 1963-1965, cujo objetivo macro era compatibilizar a meta global de aumento da atividade econômica com a taxa de crescimento e estabilização da moeda.

Neste período, cabia ao Executivo a competência para elaborar a peça orçamentária. O Congresso Nacional, influenciava na alocação de recursos, conforme sua representação.

² Investimentos no setor de energia-transporte, siderurgia e refino de petróleo e no setor secundário para produção de equipamentos e insumos com funções de alta intensidade de capital.

Mesmo com os claros avanços, para Giacomoni *apud* Castro e Garcia (2004, p. 49), o orçamento era chamado de Tradicional³, isto porque tratava somente de duas classificações convencionais: Classificação por Unidades (podemos chamá-la atualmente de classificação institucional) e uma econômica (por objeto e item de despesa).

Todos estes avanços não ocorreram por acaso. O crescimento urbano, mudanças na economia e na política exigiam modernizações no planejamento público.

Para Albuquerque, Medeiros e Silva (2006, p. 95),

o plano trienal procurou, pela primeira vez, soluções para os problemas estruturais do país, abordando de forma integrada a estrutura econômica e social do Brasil. Conferiu importância fundamental ao planejamento no processo de desenvolvimento econômico. Caberia a ele antecipar as principais modificações estruturais desenvolvidas e indicar medidas a serem tomadas.

PAEG – Programa de Ação Econômica do Governo – 1964 a 1966

Segundo Albuquerque, Medeiros e Silva (2006, p. 95) os objetivos principais do plano eram: acelerar o ritmo do desenvolvimento econômico, conter progressivamente o processo inflacionário, atenuar os desníveis econômicos setoriais e regionais e assegurar oportunidades de emprego, além de corrigir a tendência a déficits descontrolados do balanço de pagamentos.

Outro acontecimento histórico que devemos reconhecer como sendo um grande avanço no processo orçamentário deste período, foi a promulgação da Lei 4.320 de 1964. Considerada o embrião da moderna técnica orçamentária, chamada de orçamento-programa, dispõe em seu art. 2º:

³ Esse tipo de orçamento é também conhecido como “Lei de Meios”, pois representava um inventário dos “meios” com os quais o Estado contava para realizar suas tarefas. Foi utilizado até o advento da Lei nº 4.320/1964.

A Lei de Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade.

§ 1º Integrarão a Lei do Orçamento:

– sumário geral da receita por fontes e da despesa por funções do Governo;

II – quadro demonstrativo da receita e despesa segundo as categorias econômicas, na forma do Anexo 1;

III – quadro discriminatório da receita por fontes e respectiva legislação;

IV – quadro das dotações por órgãos do Governo e da Administração.

§ 2º Acompanharão a Lei de Orçamento:

I – quadros demonstrativos da receita e planos de aplicação dos fundos especiais;

II – quadros demonstrativos da despesa, na forma dos Anexos nºs 6 e 9;

III – quadro demonstrativo do programa anual de trabalho do Governo, em termos de realização de obras e de prestação de serviços.

Mesmo em um período de autoritarismo militar, esta lei foi, sem dúvida nenhuma, um grande avanço para a administração pública nos três níveis de governo. Vigora até a presente data, sem nenhuma alteração. Existe hoje uma proposta de alteração, que tramita no congresso nacional, mas sem mudanças significativas em seu conteúdo.

Outro elemento significativo foi o Decreto-lei nº 200/67. Instrumento da Reforma Administrativa de 1967, criou o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral que, dentre outras atribuições, ficou incumbido da elaboração da programação orçamentária e da proposta orçamentária anual.

Década de 1980 - Constituição Cidadã

Com a CF de 1988, retornou ao congresso as discussões sobre planejamento e orçamento, que consagrou princípios fundamentais, como legalidade, moralidade, impessoalidade, Publicidade, eficiência, e do interesse público.

Esta constituição tratou, dentre outros temas fundamentais para o país, sobre o processo de planejamento e orçamento, instituindo o Art. 165, conforme descrito:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- I - o plano plurianual;
- II
- III

§ 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 aos programas de duração continuada.

Foi um avanço no sentido de determinar regras mais claras, especialmente quando se unifica em um único instrumento, diretrizes, objetivos e metas, para todas as despesas da administração pública.

No mesmo artigo também foi tratado sobre a Lei de Diretrizes Orçamentárias – (LDO), e Lei Orçamentária Anual (LOA). Esta constituição estabeleceu que nenhum plano setorial ou qualquer plano do governo deve estar em desacordo com o Plano Plurianual (PPA).

Do ponto de vista de avaliação e controle na execução destes instrumentos de planejamento, foi um grande avanço, se observarmos o constante no artigo 74. Este artigo estabeleceu a implementação de um sistema integrado de controle interno com o principal objetivo de avaliar o cumprimento das metas estabelecidas nas ações governamentais, conforme descrito a seguir:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

- I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;
- II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
- III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;
- IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º - Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 2º - Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

Mesmo com os grandes avanços na Constituição, o processo de implementação e a formalidade herdada do regime militar, não foram superados com a rapidez necessária para implementar completamente tais dispositivos com a eficiência desejada.

O Primeiro PPA

Segundo Castro e Garcia (2004, p.55), a ineficácia do primeiro PPA, como organizador das iniciativas governamentais que buscavam enfrentar alguns problemas nacionais, foi evidenciado pelo relatório Retrato do Desperdício no Brasil, da Comissão Temporária das Obras Inacabadas, do Senado Federal (Brasil. Senado Federal, 1995). Neste relatório constatou-se a existência de milhares de obras que foram iniciadas, absorveram grande soma de recursos e não estão cumprindo a sua finalidade”. A Comissão “cadastrou 2.214 obras, onde foram aplicados mais de R\$ 15,0 bilhões”.

Mais uma vez, ao contrário do que era esperado, o PPA serviu somente para cumprir norma constitucional deste período de 1991 a 1995. De competência do Presidente Fernando Henrique Cardoso, o PPA foi pouco discutido pelo Congresso Nacional e aprovado sem muitas discussões.

PPA: 1996-1999 – Brasil em Ação

O resultado, ao final deste plano não foi positivo, considerando que manteve a situação econômica sem apontar para nenhum avanço relacionado aos índices econômicos e sociais, o maior e mais importante objetivo.

PPA: 2000 – 2003 – Avança Brasil

Um avanço considerado importante no PPA 2000-2003 foi o direcionamento das ações prioritárias em um programa especial do governo, denominado “Brasil em Ação”. Este plano recebeu um gerenciamento especial recebido,

provando que resultados podem efetivamente ser alcançados quando existe um acompanhamento efetivo. Iniciativa importante para o planejamento no Brasil foi a nomeação de um gerente para acompanhamento dos projetos, tendo como atribuição a interlocução com os diversos atores envolvidos no processo.

Conforme Castro e outro (2004, p. 57), em 14 de outubro 1997, foi instituído um grupo de trabalho⁴ tendo como principal finalidade a elaboração de projeto de lei complementar regulamentadora do art. 165, § 9º, da Constituição Federal de 1988. O grupo de trabalho objetiva integrar o que foi planejado com a programação orçamentária.

Conforme Castro e Garcia (2004, p. 57), o PPA do período 2000-2003 teve como marco inicial o Decreto 2.829 e a Portaria MPO nº 42 de 14 de abril de 1999, que estabeleceram normas e conceitos para a elaboração e acompanhamento, incluindo a gestão dos Orçamentos.

Com estas inovações ficou claro que a intenção era incluir elementos no planejamento público que definiriam responsabilidades gerenciais para execução das ações do setor público. O objetivo era criar mecanismos de aproximação entre o setor privado e o setor público, valorizando a descentralização para Estados, Municípios e terceiro setor, para melhorar os resultados a serem alcançados na execução dos programas de governo.

Conforme Castro e Garcia (2004, p. 58), a partir do Grupo de Trabalho de 1997, foi proposto um novo conceito de Programa de Governo, que passou a ser definido como unidade básica de organização do PPA e de integração orçamentária.

⁴ Composto pelo Ministério do Planejamento e Orçamento (SPA, SOF, SEST, IPEA, IBGE) e da Fazenda (9STN, SFC, SRF, BACEN), do Tribunal de Contas da União, do CONFAZ, do IBAM, da ABOP e da Associação dos Profissionais em Finanças Públicas.

Esta nova etapa permite concluir que os dois instrumentos (PPA e LOA) passam a ter uma harmonia, ou compatibilidade, pois os dois estavam direcionados para solução de problemas comuns.

Os programas de governo foram tipificados em: Programas de Gestão de Políticas Públicas, Programas de Serviços ao Estado e Programas de Apoio administrativo. Também as ações governamentais, conforme Portaria 42 foram divididas em: Atividade, Projeto e Operações Especiais.

Houve diversos avanços no planejamento público, dentre eles a criação junto ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento - SIGPLAN, tendo como objetivo o acompanhamento e a avaliação da execução das ações governamentais, para melhor aplicação dos recursos públicos.

O PPA 2004-2007, mesmo com a mudança do Chefe do Executivo Federal, manteve a mesma metodologia quanto aos conceitos instituídos pela Portaria 42 de 1999. A análise sobre PPA será aprofundada no capítulo “A Lei de Responsabilidade Fiscal e o Planejamento”.

PPA 2004 – 2007 – Brasil de Todos

Conforme Castro e Garcia (2004, p. 61), o presidente Luiz Inácio Lula da Silva, empossado em 1º de janeiro de 2003, manteve a metodologia instituída em 2000.

No próximo capítulo trataremos do surgimento da LRF e sua influência no planejamento governamental, especialmente na elaboração dos instrumentos de planejamento público no Brasil: PPA, LDO e LOA, e a compatibilidade entre estes instrumentos.

2.2 A Lei de Responsabilidade Fiscal e O Planejamento

2.2.1 Introdução

Inicialmente é importante um relato sobre os caminhos percorridos pela federação brasileira até chegar no momento histórico da regulamentação do art. 163 da CF de 1988. Abordaremos sobre o tema, especialmente sob o ponto de vista da repartição tributária, que culminou na aprovação e promulgação da LRF em maio de 2000.

A Federação brasileira foi marcada por um movimento pendular que ora centralizava, ou descentralizava o poder no governo central, ou nas entidades sub-nacionais. Foi notória esta predominância de centralização na União, isto em todos os aspectos, sejam eles tributários, políticos, econômicos, ou legais, a partir sobretudo, dos anos 30.

Se comparado com os Municípios, a autonomia dos Estados estava em processo mais acelerado. A maior conquista foi com a aprovação da CF de 1988, na qual os Municípios também foram contemplados com mais autonomia, especialmente com a descentralização de recursos tributários, com recebimento de transferências de tributos da União e dos Estados, bem como com a competência para instituir e cobrar alguns tributos de sua responsabilidade. Ressalte-se que tal conquista não foi muita surpresa, uma vez que se tratava de uma tendência mundial a reforma dos modelos de governo.

No entanto conforme Costa (*apud* de Avelar e Octávio 2007, p. 214), a descentralização veio em um momento de crise fiscal do governo central, em que a transferência dos impostos e receitas para os governos subnacionais⁵

⁵ São os entes federados: Estados e Municípios.

dificultava o ajuste fiscal pelo governo; ajuste necessário para que o Estado brasileiro nacional retomasse sua capacidade de investimento e reduzisse as desigualdades regionais.

O grande desafio do país era conciliar este novo modelo com as necessidades da população, ampliando a capacidade da máquina estatal para atender a grande demanda de serviços públicos existentes. Caso contrário, de nada adiantaria os esforços para esta nova etapa do Estado brasileiro.

O agravamento da crise do Estado brasileiro, fenômeno que data da mesma década da abertura democrática e da entrada em vigor da nova Carta Magna, acabou fortalecendo as iniciativas de transferência de encargos para os Estados e os Municípios. Entretanto, essa descentralização nem sempre foi fruto de uma ação programada, e os recursos transferidos para fazer frente aos novos encargos muitas vezes mostraram-se insuficientes.

O fortalecimento do papel dos Municípios, através das mudanças constitucionais e do próprio processo de transferência de encargos, já mencionados, aumentou suas responsabilidades, muitas vezes em ritmo superior ao das capacidades exigidas para enfrentá-las. (CHALFUN, 2001, p. 6)

Nesse cenário, o aprimoramento da gestão pública assume uma importância fundamental. Um dos aspectos mais importantes desse aprimoramento é a necessidade de maior responsabilidade, eficiência e austeridade do gestor local, em relação ao planejamento e à administração das despesas e das receitas municipais, de forma a possibilitar o enfrentamento dos dilemas econômico-sociais e ambientais deste início de século.

Pensando de maneira um pouco diferenciada, Costa (*apud* de Avelar e Octávio 2007, p. 220), considera que o que culminou na aprovação da LRF em 2000, e que caracterizou um dos problemas centrais do federalismo, foi a transferência de responsabilidades dos Estados e Municípios para a União. Os Estados e Municípios gastavam mais do que arrecadavam, se endividavam e, depois procuravam ajuda do governo federal. Ao longo de toda a história republicana, os governos estaduais procuraram transferir suas dívidas para o governo federal, realizando novos empréstimos no mercado, aumentando a dívida federal, num eterno ciclo de endividamento e inflação.

A Tabela 1 a seguir, mostra a evolução da Dívida líquida do setor público em anos recentes.

TABELA 1
Dívida Líquida do Setor Público

Ano	Governo Federal	Estados e Municípios	Soma
1991	34,1	7,9	42,0
1992	29,9	7,4	37,3
1993	27,2	9,1	36,3
1994	23,0	9,3	32,3
1995	19,4	10,0	29,4
1996	18,2	9,8	28,0
1997	20,0	10,6	30,6
1998	20,6	12,1	32,7
1999	33,3	13,8	47,1
2000	30,2	14,8	45,0

Fonte: Banco Central do Brasil, Boletim, Seção Finanças Públicas (BCB Boletim/F. Públ.)

Os dois pontos de vista são importantes. O primeiro refere-se a autonomia dos Estados e dos Municípios. Estes últimos, com os recursos que recebiam, não atendiam as demandas por serviços que a sociedade esperava.

Além disso ocorria um conflito de responsabilidades entre os entes, e para exemplificar podemos mencionar a questão da segurança pública, que é compartilhada entre os três entes.

Por outro lado ocorria de fato a transferência de dívidas, especialmente dos Estados, originárias da má gestão dos recursos. A falta de limites ou regras claras para as diretrizes da administração, e a inexistência de punição, associado à necessidade de manutenção da estabilidade monetária, foram razões suficientes para a implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal, que será tratada no próximo sub-capítulo.

2.2.2 Surgimento da LRF

Como já relatou-se, os altos índices de endividamento das administrações públicas no Brasil, o aumento das despesas públicas, especialmente despesas

para manutenção do governo, e o déficit público ao longo de várias décadas, culminaram no comprometimento de investimentos em infra-estrutura em áreas extremamente necessárias como saúde, educação, segurança, e outras áreas sociais. Isso impedia o país de crescer de maneira sustentável.

A Tabela 2 a seguir, mostra a evolução da Dívida Interna Líquida do Setor Público (DILSP) no Brasil entre 1991 e 2000. Essa grandeza é líquida pois exclui créditos diversos do setor público, entre os quais sobressaem depósitos no sistema bancário e no Banco Central, e disponibilidades e aplicações diversas, e vários fundos constitucionais.

TABELA 2

A evolução da Dívida Interna Líquida do Setor Público no Brasil entre 1991 e 2000

ANO	DILSP (% do PIB)	(%)
1991	42,0	-----
1992	37,3	-11,0
1993	36,3	-2,7
1994	32,3	-11,01
1995	29,4	-8,98
1996	28,0	-4,7
1997	30,6	9,3
1998	32,7	7,0
1999	47,1	44,0
2000	45,0	-4,4

Fonte: Banco Central do Brasil, Boletim, Seção Finanças Públicas (BCB Boletim/F. Públ.)

A LRF brasileira surgiu com o objetivo principal de implementar mecanismos de controle e maior responsabilidade na gestão fiscal, tanto para Municípios, quanto para Estados, Distrito Federal, União e suas autarquias, e entidades a elas pertencentes.

Como já mencionado anteriormente não é por acaso que a LRF brasileira foi inspirada em grande parte no modelo da Nova Zelândia. Mesmo sendo um país tão diferente do ponto de vista geográfico e populacional, o modelo neozelandês tem despertado, conforme Piancastelli (2006, p. 11), atenção de analistas políticos, de Executivos de grandes empresas e de autoridades de governo em todo o mundo.

Piancastelli ainda relata os três instrumentos principais que reverteram o quadro complicado da Nova Zelândia sendo: o Ato do setor Estado de 1988; o Ato das Finanças Públicas de 1989, e o Ato de Responsabilidade Fiscal de 1994. Estes instrumentos foram consolidados pelo parlamento, em dezembro de 2003, com alguns aperfeiçoamentos.

A mudança do quadro da Nova Zelândia se deu efetivamente a partir de 1994, após várias décadas de déficits públicos, e endividamento, com a instituição do Ato de Responsabilidade Fiscal ou Fiscal Responsibility Act, cujos princípios são:

1º - É obrigatório que o governo mantenha superávits operacionais até que a dívida pública seja reduzida a níveis prudentes.

2º - Uma vez atingidos tais patamares para a dívida pública, eles devem ser mantidos. Para tanto, as contas públicas deverão manter um superávit operacional médio, quando considerado um período razoável.

3º - Alcançar e manter um nível de patrimônio líquido governamental capaz de, não só propiciar ao estado, condições de manter a adequação dos serviços públicos, mas, também, de assegurar esta capacidade ante a choques adversos.

4º - Gerenciar os riscos fiscais com os quais o governo possa se defrontar.

5º - Implementar políticas fiscais que sejam compatíveis com a estabilidade e a previsibilidade das alíquotas ora vigentes.

(PIANCASTELLI, 2006, p. 12)

As duas leis possuíam objetivo comum de controlar as contas públicas. Isso era essencial para reverter tributos e outras receitas em serviços públicos para sociedade. No entanto estas leis possuem diferenças marcantes, decorrentes do direito da qual se originam.

O *Fiscal Responsibility Act* recebe influência dos princípios de funcionamento do Direito Consuetudinário Anglo-Saxão. O que significa que a lei estabelece princípios gerais para a ação dos governos, e não regras rígidas e específicas,

como no caso da lei brasileira, com limites explícitos de pessoal, endividamento, e regras para inscrição em restos a pagar.

A LRF brasileira, apesar de basear-se na implementação e funcionamento do Ato de Responsabilidade fiscal da Nova Zelândia, seguiu a tradição do direito romano-germânico, isso devido ao fato de este direito possuir tendência a fixação de regras claras e rígidas para a atuação dos indivíduos. Fator necessário ao sistema legal, brasileiro vigente até então, incapaz de punir infratores.

Outra diferença já destacada é a dimensão territorial. O Brasil possui mais de 5500 Municípios distribuídos entre os diversos Estados da federação, e dentre eles diversas entidades sujeitas a aplicação das regras.

Alguns pesquisadores e especialistas, mesmo considerando os efeitos benéficos na LRF brasileira, acharam que ela não teve um amadurecimento necessário. Sua discussão e aprovação foi muito rápida. Em 12 de maio de 1999, instalou-se uma comissão especial para discutir o projeto de Lei de Responsabilidade Fiscal na câmara dos deputados; no dia 18 do mesmo mês, promoveu-se a primeira audiência pública. Em 14 de dezembro do mesmo ano a comissão especial aprovou o projeto por dezessete votos a cinco.

Em 25 de janeiro de 2000 por 385 votos favoráveis e 86 contrários a Câmara dos deputados aprovou a lei complementar que regulamentava a responsabilidade fiscal na administração pública brasileira. No dia 04 de abril o referido projeto foi aprovado sem emendas e encaminhado para sanção, que se efetivou no dia 04 de maio de 2000.

2.2.3 Contribuições da LRF para o Planejamento Público

Como se viu em sub-capítulo anterior, o planejamento público no Brasil, vinha sendo instituído há várias décadas. No entanto, os efeitos da implementação

de vários planos isolados, PPAs, LDOs e LOAs, não surtiram os efeitos desejados. Houve um crescente e indiscriminado endividamento do setor público em todas as esferas de governo, isso confirma que as metas e objetivos dos planos não foram suficientes para conter tal endividamento.

Para Waterston (1969, p.13), as discussões sobre planejamento são antigas, e, desde a segunda guerra mundial, tem-se acumulado uma considerável bibliografia sobre este tema. No entanto, praticamente toda esta bibliografia era direcionada para como deveria ser praticado o planejamento, para a forma em que o planejamento deveria funcionar, ou na visão do autor não se partia de experiências concretas. Isso pode explicar esta falta de êxito do planejamento. O que ocorreu foi uma discrepância entre as diversas teorias e a prática do planejamento.

Segundo Waterston (1969, p. 16) é um erro imaginar que um certo sistema de planejamento ou determinada classe de plano seja a chave do desenvolvimento de uma nação. A maior parte dos países não aceitam, na prática, o planejamento, com isso, os planejadores somente conseguem separar suas atividades e seus planos do processo de planejamento.

O que deve ser praticado, conforme Waterston (1969, p. 17) é “examinar as coisas como elas são, observar o que é realmente necessário fazer, estudar os meios que conta para realizá-lo e então a partir daí elaborar medidas praticas para proceder.”

Para o autor o caminho não é tão simples como imaginam alguns planejadores, um diagnóstico sucinto e situacional deve ser previamente elaborado, de forma que os planos possam ser direcionados para a realidade daquele país. A teoria é importante, mas ela tem que ser aplicável e complementar às ações.

Outro fator importante citado por Waterston (1969, p. 256) é que os planos podem ser executados, porém sem alcançar eficácia. O autor menciona

experiência do Paquistão onde, na tentativa de alcançar níveis desejados de equilíbrio fiscal, criou-se um sistema de controle financeiro centralizado no Ministério da Fazenda, apoiado em um sistema burocrático para autorização da execução orçamentária. Porém, na realidade, o orçamento foi executado nas unidades chamadas operativas, tornando assim, o controle ineficaz.

Um dos pontos principais para o alcance dos objetivos dos planos é uma coordenação central, organizada de maneira a gerenciar a execução dos planos, evitando desperdícios e desvios, conforme Waterston (1969, p. 259). Um exemplo prático de falta de coordenação central é o ocorrido em Madagascar, em que o Ministério encarregado de repavimentar uma estrada, repavimentou a estrada antes que o Ministério das Telecomunicações tivesse colocado os cabos telefônicos subterrâneos.

O autor ainda revela que com uma fragmentação, ou duplicação de funções, torna difícil conseguir que todas as entidades governamentais interessadas façam o que é requerido para realizar os projetos e os programas de acordo com uma política coerente.

O insucesso dos planos se deve a esses fatores, e ainda conforme W. Lewis⁶ *apud* de Waterston (1969, p. 267),

ouvimos muito sobre a corrupção nas nações subdesenvolvidas, mas o dano feito pelo suborno ou pelo roubo raramente excede a centenas de milhares e ainda que do ponto de vista moral isto seja deplorável, é sumamente pequeno se comparado com o estrago que se faz designando pessoas para ocupar os grandes postos, para os quais não têm a competência apropriada.⁷

Para W. Lewis (*apud* de WATERSTON 1969, p. 267), os males da falta de resultados não estão associados a fatores isolados. A distância entre os

⁶ Arthur W Lewis

⁷ Tradução Nossa: (Waterston, 1969, p. 267). Oímos mucho acerca de la corrupción en las naciones subdesarrolladas, pero el daño hecho por el soborno o po el robo rara vez excede a cientos de miles de libras al año, y aunque desde un punto de vista moral esto es deçorable, es sumamente pequeño si se le compara con el daño que se hace desingando personas para ocupar los grandes puestos, para los cuales no tienen la competencia apropiada.

planejadores e especialistas elaboradores de planos, entre dirigentes e órgãos decisórios dos governos é o fator que mais impede o êxito dos planos estabelecidos.

Para Waterston (1969, p. 271), talvez a maior parte dos planejadores, e dos especialistas em administração pública, assumem a posição de que a melhora administrativa é uma condição para o desenvolvimento sustentável. Todavia especialistas no assunto creditam o sucesso dos planos a uma anterior reestruturação da máquina administrativa como condição de que os resultados sejam alcançados; somente os planos isolados não surtiriam os efeitos desejados.

Ainda conforme Waterston (1969, p. 272),

As proposições para mudanças de sistemas administrativos de países em desenvolvimento são com freqüência obras de especialistas estrangeiros que se guiam por princípios que funcionam bem nas nações avançadas. A aplicação desses princípios podem requerer inovações maiores, ou o enxerto de formas institucionais estranhas a tradição da nação que recebe a assessoria. Em muitos casos, portanto as nações menos desenvolvidas, ou se recusam a adotar as proposições ou, se as adotam, descobrem que não operam bem porque não são aceitas.⁸

O bom planejador não deve simplesmente estabelecer metas e objetivos, mesmo que bem delineados. Ele deve, ainda, quando sabedor dos obstáculos administrativos para o alcance dos planos, não só recomendar correção dos planos como tomar medidas específicas para criar um sistema administrativo capaz de viabilizar a realização das metas e objetivos.

No Brasil presenciou-se, no âmbito do governo federal, mesmo com orçamento aprovado pelo congresso, com recursos disponibilizados e ações

⁸ Tradução nossa: (Waterston, 1969, p. 272). Las proposiciones para revisar los sistemas administrativos em las naciones menos desarrolladas, a menudo son obra de expertos extranjeros que se guían por principios que funcionan bien en las naciones avanzadas. La aplicación de estos principios pueden requerir innovaciones mayores, o el injerto de formas institucionales extrañas e la tradición de la nación que recibe la asesoría. En muchos casos, por tanto, las naciones menos desarrolladas, o bien se rechusan a adoptar las proposiciones o si las adoptan, hallan que no operan bien porque no son aceptadas.

governamentais aprovadas, estas não foram realizadas pelos ministérios. Sobraram recursos financeiros no caixa do governo, devido aos diversos fatores mencionados anteriormente, como a burocracia e a incapacidade administrativa.

A seguir trataremos de um dos principais instrumentos de planejamento e da contribuição da LRF para evolução do planejamento no Brasil, uma tentativa de minimizar os efeitos dos problemas enfrentados pelos planejadores.

A Constituição de 1988 fortalece e cria regras mais claras para o planejamento público brasileiro. Além de instituir formalmente a figura do plano plurianual, estabelece critérios relativos aos planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento econômico e social.

Para Andrade, Batista e Souza *apud* de Aguiar *et al* (2004, p. 8),

no PPA deve conter a delimitação e a enunciação das diretrizes genéricas e abrangentes, com os respectivos objetivos, programas, ações e metas; inclusive com valores financeiros, possibilitando a cobertura das definições governamentais que se queira executar.

Para a compreensão efetiva desse importante instrumento de planejamento público no atual seguimento, vejamos o conceito de plano plurianual, no entendimento de Chalfun (2001, p. 26):

instrumento para planejar as ações governamentais de caráter mais estratégico, político e de longo prazo, a ser considerado pelos administradores municipais. Sendo o instrumento que evidencia o programa de trabalho do governo e no qual se enfatizam as políticas, as diretrizes e as ações programadas no longo prazo e os respectivos objetivos a serem alcançados, devidamente quantificados **fisicamente. (grifo nosso)**

Vejamos, ainda, o conteúdo básico do plano plurianual, conforme a Constituição Federal:

CF de 1988 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 os programas de duração continuada.

No § 9º do mesmo art. 165, a Constituição determina que lei complementar, entre outros assuntos, tratará da elaboração e da organização do plano plurianual, regulando o conteúdo acima.

CF de 1988 art. 165.

§ 9º. Cabe à lei complementar:

I - dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual;

II - estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.

E para um melhor entendimento sobre os conceitos instituídos no artigo acima, a seguir apresenta-se tabela com definições e exemplos de cada item, incluindo outros importantes não mencionados na referida norma.

O Quadro 1 a seguir poderá ajudar no entendimento sobre as definições:

QUADRO 1
Definições sobre Conteúdo do PPA

Títulos	Definições	Exemplos
Diretrizes	Políticas, direção, apontam rumos, bússolas.	No governo Lula foram definidas três diretrizes básicas: 1) Inclusão social e redução das desigualdades sociais; 2) Crescimento com geração de emprego e renda, ambientalmente sustentável e redutor das desigualdades regionais; 3) Promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia.
Objetivos	Resultados esperados	Executar as ações de prevenção e de melhoria do atendimento médico-ambulatorial e hospitalar.
Programas	Conjunto de ações	Atenção à Saúde Básica
Ações	Alvo a ser atingido. Iniciativas tais como Projetos, atividades, operações especiais.	Definir o que vai fazer. Ex. construir, comprar, reformar, atender, manter os produtos: Escola, prédio, veículo, etc.
Metas Físicas	Medidas e indicadores	Identificação de itens com quantitativos de aquisições, construções, serviços disponibilizados, população atendida, etc
Metas Fiscais	Medidas e indicadores	Identificação de receitas bases de cálculo e percentual a aplicar;
Projetos	Resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de governo.	Construção de unidades de saúde.
Atividades	Resulta um produto necessário à manutenção da ação de governo.	Manutenção de Unidades de Saúdes.
Operações especiais	Não contribuem para a manutenção; Não resulta um produto; Não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços.	Amortizações e encargos de dívidas.

Fonte: Adaptação do autor

A ausência da lei complementar faz com que existam muitas interrogações sobre como elaborar o PPA. Alguns autores procuraram tratar do assunto como forma de suprir a falta da legislação específica.

No entendimento de Giacomoni *apud* de Aguiar *et al* (2004, p. 20), regionalização na União seria como exemplo o proposto no PPA 2000-2003 elaborado na União que distribuiu a programação entre as regiões macroeconômicas: Norte, Nordeste, Sudeste, Sul e Centro-Oeste. As normas

baixadas traziam instruções para a elaboração do PPA prevendo a regionalização das metas por Estado. No entanto essa determinação não foi observada e o plano continuou nos moldes tradicionais, ou seja, segundo as cinco regiões.

Já nos Estados, não há modelos únicos de regionalização a serem utilizados no planejamento. Assim sendo, é recomendável que cada Estado adote critérios de regionalização que atendam da melhor forma possível às necessidades da programação. Em alguns Estados a base da regionalização é a estrutura administrativa, em outros utilizam-se núcleos de desenvolvimento.

Nos Municípios a regionalização dos planos plurianuais municipais traz desafios ainda maiores, especialmente nos Municípios de pequeno porte. Provavelmente, apenas os Municípios maiores, com experiência em zoneamento e em administração descentralizada - subprefeituras - poderão realizar, de maneira vantajosa, a regionalização do PPA.

Quanto aos prazos para elaboração de envio ao Legislativo, na falta de lei complementar vigora o estabelecido no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT)⁹, no âmbito federal, o projeto de lei será encaminhado pelo Poder Executivo, ao Congresso Nacional até quatro meses antes do encerramento do exercício – 31 de agosto – e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa – 15 de dezembro. Os Municípios por, simetria, podem, no caso de não existência de lei complementar, adotar os mesmos prazos da referida norma.

Conforme Vainer *et al* (2007), o PPA tem um ciclo em sua gestão, decorrente da própria dinâmica do planejamento estratégico, conforme etapas a seguir:

Elaboração  **Implantação**  **Monitoramento**  **Avaliação**  **Revisão**

⁹ Constituição Federal de 1988. ADCT: art. 35, § 2º, I.

Na fase de elaboração constrói-se a base para definição dos programas e ações, através dos quais se materializará a ação do governo. Este apresentará ao Legislativo um projeto de lei para discussão e aprovação.

Esta materialização ocorrerá na execução do orçamento público, constituindo-se em prestação de serviços à sociedade pelo governo, cujo objetivo principal é interesse público.

A fase de implementação ocorre após o plano aprovado e disponibilizado para a execução, com seus programas e ações governamentais.

A etapa de monitoramento refere-se ao acompanhamento da execução das ações dos programas. Ela é fundamental para o alcance das metas e indicadores constantes nas ações e programas.

A avaliação dos planos busca aferir até que ponto as estratégias adotadas e as políticas públicas desenvolvidas atendem a demandas da sociedade, que nortearam a elaboração dos programas que integram o PPA.

A revisão surge das fases de monitoramento e avaliação do plano. Neste momento é importante a adequação caso necessária, que pode ser originária de fatores internos e externos da conjuntura política, social e econômica.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, com contribuição fundamental para o planejamento público brasileiro, em seu artigo 16 prescreve:

A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:
II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e **compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.** (grifo nosso)

Já o art. 17 da LRF, dispõe:

Art. 17 Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o *caput* deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

§ 3º ...

§ 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterà as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, **sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.** (grifo nosso)

Em seu art. 45 reafirma o fundamento, conforme descrito a seguir:

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.

Os artigos mencionados seguiram o direcionamento já previsto na Portaria 42/MP de 1999 da STN, na qual consta que os programas e ações previstos no PPA devem ser alocados na Lei Orçamentária Anual, transformando-se em projetos e atividades. Nesta com detalhamento por natureza de despesa.

A compatibilização entre os instrumentos PPA, LDO e LOA deverá ser observada constantemente na elaboração e execução dos instrumentos de planejamento. Os três instrumentos não devem ter sua elaboração e execução de forma isolada e sempre deve observar-se o conteúdo dos primeiros para construção dos demais, consagrando o princípio do planejamento explícito.

A Seguir trataremos das mudanças inseridas pela LRF na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Quando comparada com o PPA e com a LOA, a LDO é considerada por muitos doutrinadores, como a principal lei após a vigência da LRF. Isso porque é nela que se estabelece metas fiscais, metas de resultado primário, metas de resultado nominal, e que se determina regras que norteiam o funcionamento das administrações públicas em todas as esferas de governo.

A LDO tem como principal papel orientar a elaboração da LOA, servindo como elo entre o PPA e LOA: A LDO além de estabelecer regras, define as ações prioritárias do governo

As regras inicialmente foram estabelecidas pela CF de 1988¹⁰, definindo para seu conteúdo o estabelecimento de metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da LOA, disporá sobre as alterações na legislação tributária, e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Outro, tema, importante, definido para o conteúdo da LDO, refere-se aos parâmetros para iniciativa de lei de fixação das remunerações no âmbito do Poder Legislativo, para a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como para a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta e indireta, ressalvadas as empresas públicas e sociedades de economia mista.

No entanto, foi com a LRF que ocorreu a mudança significativa na gestão pública. Ela inseriu definições e regras fundamentais para o planejamento e gestão financeira dos entes federados. Alguns pontos de abrangência conforme artigo, 4º da LRF, são:

- o equilíbrio entre receitas e despesas;
- os critérios e a forma de limitação de empenho, a ser efetivado quando a

¹⁰ Constituição Federal: artigos 51, IV; 52, XIII; art. 99, § 1º; artigos 127, § 3º; 165, § 2º, e 169, § 1º,.

arrecadação da receita comprometer os resultados primário e nominal pretendidos;

- as normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;
- as normas relacionadas com as condições e as exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas;
- a forma de utilização e o montante da reserva de contingência, definida com base na receita corrente líquida, destinado ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos;
- os critérios para inclusão de novos projetos na lei orçamentária e nas leis de créditos adicionais, após adequadamente atendidos os em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público.

O equilíbrio das contas públicas, entre receitas e despesas, é um dos principais pontos da LRF. Em síntese, é o estabelecimento de quanto serão as receitas para o próximo exercício, de quanto será a despesa, e de regras, antes da execução efetiva do orçamento público.

Com as regras também se cria a figura da integração ou compatibilidade das três leis: PPA, LDO, LOA. Não deve haver tratamento diferenciado para os mesmos temas e para um mesmo exercício financeiro.

A limitação de empenho é um critério adotado para impedir que as unidades e entidades que compõem a administração pública gastem mais que a capacidade real da administração. Esta mudança foi embasada no artigo 9º da LRF, que determina:

Art. 9º. Se verificado ao final de um bimestre que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo das Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subseqüentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

Esse artigo cuidou para que a LDO estabeleça percentuais ou outro critério para contenção da despesa trinta dias após o encerramento de cada bimestre, caso as metas de receitas não estejam compatíveis com a execução das despesas.

É notório que a regra é imposta a partir da escolha de critérios e formas pela administração, que perdurarão até que a situação financeira da entidade se regularize.

Ressalta-se que não estão todas as despesas sujeitas a estas regras. Não serão objeto de limitação financeira ou de empenho as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais, inclusive as destinadas ao pagamento do serviço da dívida e outras mencionadas na própria LDO.

As metas de resultado primário e nominal são definidas por Chalfun (2001, p. 50) como a diferença entre receitas e despesas não financeiras da entidade central (Município), realizadas no período em referência.

A seguir um quadro exemplificativo de apuração das metas de resultado primário, para um determinado período.

QUADRO 2
Apuração de metas

a) Receita	Menos	b) Despesa
(+) Receita Orçamentária arrecadada:		(+) Despesa Total
(-) operações de crédito		(-) amortização de empréstimos
(-) receitas de privatização		(-) encargos da dívida interna e externa
(-) anulação de restos a pagar		(-) encargos com aquisição de títulos de capital já <u>integralizado</u>
(-) receitas financeiras		(-) anulação de restos a pagar, inscritos no exercício anterior
(-) retornos das operações de crédito		(-) despesas com concessão de empréstimos
		Despesa Total Líquida
Receita Total Líquida		Resultado Primário (que é a diferença apurada, conforme já explicado)

Fonte: Elaborado pelo autor

Resultado Nominal é a variação no período da dívida fiscal líquida (dívida consolidada líquida, acrescidas as receitas de privatização). Se o resultado apurado for negativo, é indicador de crescimento da dívida.

A LRF dispõe que a LDO conterà normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos. Nesta determinação, encontram-se presentes dois itens, completamente diferentes entre si, ainda que possa parecer estarem ligados: custos e avaliação de resultados. Para Chalfun (2001, p. 43), “custos é o consumo efetivo de insumos ou recursos destinados à prestação de serviços ou à formação de um produto.” Avaliação de resultados é a atividade destinada a aferir, mediante o emprego de indicadores, o desempenho da organização na execução das ações que lhes são pertinentes e que tenham contribuído para a prestação de um serviço ou para a formação de um produto qualquer.

A legislação já vem tratando há algum tempo desse assunto. A LRF consagrou este fundamento. Não existe plano que seja suficientemente perfeito que consiga alcançar seus objetivos sem um controle e avaliação adequados. Por isso para LRF, a LDO deve conter critérios para tal. Este é o

grande desafio da administração pública, especialmente a municipal, a de conciliar planejamento, e controle e avaliação.

Os critérios para transferências a entidades públicas ou privadas, e LRF exigiu que a LDO criasse regras mas rígidas e claras para cooperação, não ficando portando somente por conta da LOA a autorização para tal.

Para Toledo Jr. e Ciquera (2002, p. 48) agora não mais se justificam autorizações genéricas, sob a singela forma de dotação orçamentária. Com efeito, o parlamentar deve conhecer, e aprovar, por exemplo, qual asilo, orfanato, albergue a ser contemplado com os auxílios governamentais. No entendimento do autor a ajuda financeira estatal depende de tríplice previsão legal: na LDO, em lei específica, e na LOA ou nos créditos adicionais.

Para Chalfun (2001, p. 44) a reserva de contingência constituía-se de uma parcela do superávit corrente, apurado no confronto entre as Receitas Correntes e as Despesas Correntes, sobre o qual era aplicado um percentual estabelecido pela própria administração da entidade governamental.

Atualmente, de acordo com o art. 5º, inciso III, da LRF, a LOA conterà a Reserva de Contingência, cuja forma de utilização e cujo montante, calculado com base na RCL, serão estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias e destinados, em princípio, ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.

O autor ainda relata que a LRF deixou a decisão sobre o percentual a ser aplicado sobre a RCL, para a formação do seu montante, a cargo da administração da entidade, que deverá ter o cuidado de não incluir um valor maior do que o necessário e utilizá-lo, sempre, como um valor restrito à sua finalidade.

Com a exigência de critérios para inclusão de projetos novos, a lei cria regras

para proteção do patrimônio, garantindo recursos suficientes para conclusão de projetos em andamento, evitando desperdícios.

A seguir trataremos da LOA e as contribuições da Lei de Responsabilidade Fiscal para este instrumento de planejamento.

A LOA foi contemplada na Lei Federal 4.320 de 1964, sendo esta como principal norma legal. Com o decorrer dos anos, ficou defasada devido sobretudo às modificações introduzidas pela Constituição de 1988. Os gargalos são tratados nos próprios entes federados por meio da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Os conteúdos da norma legal para os orçamentos dos entes federados são: O orçamento fiscal, da seguridade e investimento das empresas estatais.

O estabelecimento de processos para elaboração dos orçamentos são fundamentais para o êxito do projeto. Este processo poderá ser conduzido por Ministérios, no caso da União, Secretarias de Estado, ou Secretarias Municipais, conforme se originem respectivamente, na União, nos Estados ou em Municípios.

Conforme Giacomoni (2007, p. 240), o processo organizado pela União se dá por meio do Sistema Integrado de Dados Orçamentários por meio da Internet (SIDORNET). Este, nos últimos anos vem sendo alimentado pela Internet, e representa um avanço nos trabalhos operacionais para os agentes envolvidos. Este mesmo procedimento poderá ser adotado pelos Municípios, basta estruturação por meio de sistemas informatizados, atualmente disponíveis no mercado.

A etapas do processo na União conforme, de acordo com Giacomoni (2007, p. 240) são formadas conforme a seguir:

1ª - Planejamento do Processo de elaboração da proposta - etapa atualmente de responsabilidade Secretaria de Orçamento e Finanças (SOF), que define a estratégia do processo, identifica as etapas, produtos, e os agentes envolvidos com seus respectivos papéis. Estabelece ainda metodologia para projeção de receitas e despesas, bem como o fluxo de elaboração da proposta orçamentária. Nesta etapa, Constroem-se orientações para detalhamento da proposta setorial.

2ª - Definição de macrodiretrizes - juntamente com a assessoria econômica do MPOG, do MF, da Casa Civil, e Órgãos setoriais a SOF estabelece as principais diretrizes para elaboração da LOA. Com parâmetros mais macroeconômicos. Destacando-se a importante modificação inserida pela LRF, que é o demonstrativo para expansão de despesas de caráter continuado.

3ª - Revisão da Estrutura Programática - etapa muito importante, pois é nela que os gerentes de programas organizados e inseridos por meio do PPA, e demais responsáveis efetuam a revisão da estrutura programática.

4ª - Avaliação da Necessidade de Financiamento do Governo Central (NFGC) para a proposta orçamentária - com participação novamente do MPOG e da SOF, e de outros órgãos, realiza-se levantamento para verificar a necessidade de financiamento por parte do governo.

5ª - Estudo, definição e divulgação de limites para as propostas setoriais - a SOF, com respaldo da Casa Civil, estabelece limites para cada órgão setorial. Os Órgãos repassam estes limites para as unidades orçamentárias para viabilizar a execução dos projetos.

6ª - Captação das propostas setoriais - as unidades orçamentárias e órgãos setoriais detalham suas propostas no Sistema Integrado de Dados Orçamentários (SIDOR).

7ª - Análise e ajuste das propostas setoriais - a SOF analisa, ajusta e define as propostas setoriais.

8ª - Fechamento, compatibilização e consolidação da proposta orçamentária - o MPGO e a Presidência da República aprovam a proposta, recebem a indicação das fontes, consolidando-a e compatibilizando-a com a CF de 1988, PPA, LDO e LRF.

9ª - Elaboração e formalização da mensagem presidencial e do projeto de lei orçamentária - a SOF coordena o processo envolvendo vários órgãos do Poder Executivo, enviando mensagem presidencial, juntamente com a proposta orçamentária, ao congresso nacional.

10ª - Elaboração e formalização das informações complementares ao projeto de lei orçamentária - são definições específicas da LDO da União que são encaminhadas conforme previsão na lei mencionada.

O processo detalhado com informações precisas, definição de prazos e responsabilidades é fundamental para que o projeto de lei seja adequado e atenda às necessidades da sociedade. É por meio dele que o poder público viabiliza suas ações governamentais, atendendo aos anseios da sociedade. As etapas descritas acima podem ser, e já são adaptadas aos Municípios, sempre observando suas particularidades.

Em seu artigo 5º, inciso I, a LRF incluiu novos conteúdos para a Lei Orçamentária Anual. Para Toledo Jr. e Ciquera (2002, p. 62) o referido dispositivo atesta a compatibilidade entre a LDO e LOA e que estas devem manter consistência entre as metas de resultado originadas da comparação entre receitas e despesas, e a evolução patrimonial. Assim se há previsão, no Anexo de Metas Fiscais da LDO, de um superávit de 2%, na peça orçamentária a estimativa da receita deverá superar em 2% a fixação da despesa. No comentário do autor a lei reafirma a compatibilidade entre os principais

instrumentos de planejamento, estabelecendo uma seqüência, uma coerência entre a LDO e a LOA.

No mesmo artigo, o inciso II, segundo Toledo Jr. E Ciquera (2002, p. 62), reitera mandamento constitucional constante do Artigo 165, § 6º, determinando a anexação de documento em que se revele o impacto orçamentário de toda e qualquer renúncia fiscal que ainda persista na vida financeira do Município. Não importa a época em que foram concedidas essas desistências fazendárias.

O dispositivo tenta conter as iniciativas que não são de interesse público, implementando mais transparência para a sociedade e para o parlamentar, ficando evidenciado o interesse da sociedade.

A segunda exigência da LRF no mesmo artigo, trata da inserção de informação complementar, demonstrando a forma de compensação das despesas obrigatórias continuadas e das novas renúncias de receitas.

O inciso III, estabelece a necessidade de manter-se no projeto original, a reserva de contingência para cobertura de passivos contingentes e os outros riscos e eventos fiscais imprevistos; informações já constantes no Anexo de Riscos Fiscais no § 3º do art. 4º.

Tal reserva sempre foi utilizada como fonte para abertura de créditos adicionais, e continua, como tal, especialmente, nos orçamentos municipais. Nestes, no entanto, amplia sua função, pois, ao ser inserida, a reserva, comumente conhecida como reserva técnica, ocasiona um certo superávit orçamentário, quando descontado seu valor.

Para concluirmos nossos estudos sobre os principais instrumentos de planejamento público brasileiros, tratados anteriormente, é fundamental

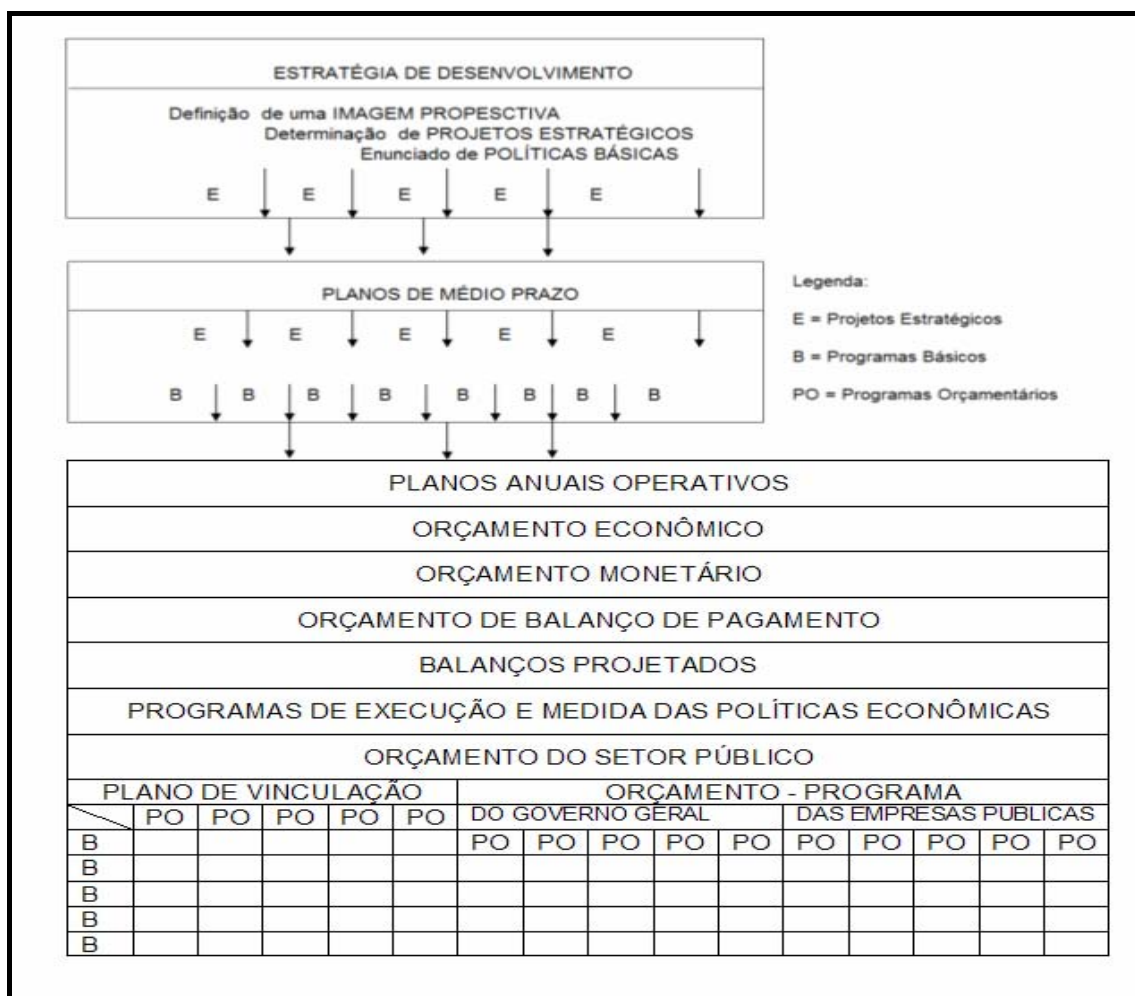
discorreremos sobre o sistema e o processo orçamentário, no qual a seguir trataremos a partir da visão de algumas doutrinas.

Segundo Giacomoni (2007, p. 202), a lei orçamentária e seus anexos representam a expressão mais clara do que se pode denominar de sistema orçamentário. E como já vimos em nossos estudos o orçamento atualmente não pode ser visto de forma isolada, ele é parte de um sistema maior, advindo de outros planos e programas, para culminar na construção da proposta orçamentária.

No quadro 3 a seguir está representada uma espécie de sistema integrado de planejamento e orçamento, segundo a concepção bastante difundida na América Latina por meio do ILPES/CEPAL.¹¹

¹¹ Esta concepção foi extraída de El presupuesto Y el proceso de planificación. Belo Horizonte: Faculdade de Ciências Econômicas da UFMG, 1971 (mimeo). Esse trabalho foi baseado em dois documentos do Instituto latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES): “Reflexiones em torno de dos problemas actuales de la planificación em América Latina” e “Metodología para la formulación de planes operativos anuales”. O ILPES é um órgão da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), organismo da Organização das Nações Unidas (ONU).

QUADRO 3
Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento



Fonte: Adaptação do Autor de El presupuesto Y el proceso de planificación. Cit.

O quadro está organizado, e estruturado a partir da “estratégia de desenvolvimento”, definida segundo Giacomoni (2007, p. 202) como:

- a) Imagem prospectiva originária de projetos sociais básicos, cujos objetivos e metas a serem alcançadas são estruturados para a mudança do plano econômico-social atual;
- b) Os Projetos Estratégicos: são os que estabelecem efetivamente, elementos para a mudança idealizada pela imagem prospectiva. São em pouca

quantidade, envolvem vários setores dos governos, trabalhando de forma coordenada;

c) Enunciado de Políticas Básicas: surge da viabilização dos projetos estratégicos.

Giacomoni (2007, p. 204) exemplifica o quadro com o Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND) ocorrido no Brasil no período de 1972/74. Nele foram definidas três imagens prospectivas, sendo a primeira, colocar o Brasil, no espaço de uma geração, na categoria das nações desenvolvidas. A segunda era duplicar, até 1980, a renda per capita do Brasil, em relação a 1969, observando o crescimento anual do PIB equivalente ao dos últimos três anos. A terceira prospectiva seria elevar a economia em 1974, às dimensões resultantes de um crescimento anual do PIB entre 8 e 10%.

Como projetos estratégicos, foram definidos, dentre outros os seguintes: a) modernização da empresa nacional; b) mobilização do sistema financeiro nacional e do mercado de capitais; c) implementação de programas de desenvolvimento tecnológico.

Como políticas básicas definidas pelo I PND, cita-se a título exemplificativo: a) modelo econômico de mercado orientado para a descentralização das decisões econômicas com vistas no crescimento progressivo do mercado de consumo; b) aliança entre o setor privado e o governo, com a aceitação da influência crescente desse último na gestão do sistema econômico, na realização de investimentos e na capacidade de regulamentar.

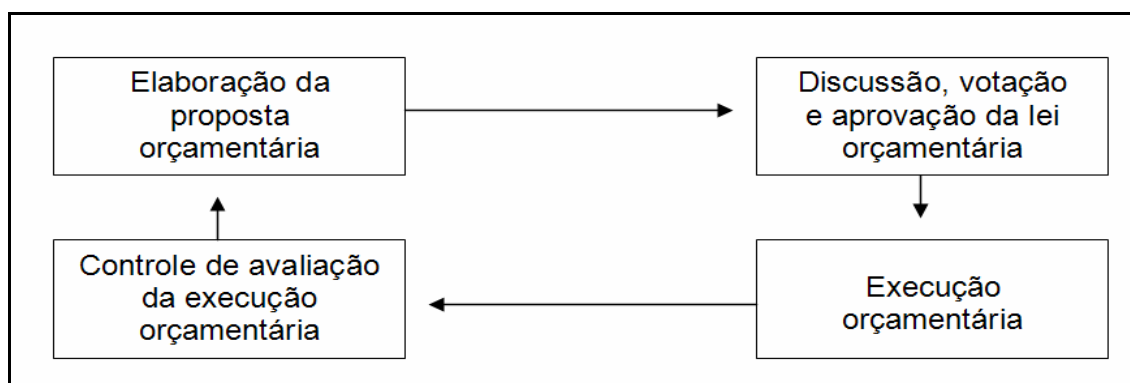
O quadro 3 demonstra que os planos de médio prazo são formados por etapas estratégicas e são, de maneira geral, planos setoriais e regionais/setoriais, que se constituem de programas básicos, determinando objetivos e metas de resultado setorial. Os planos anuais operativos no modelo são oriundos das definições estratégicas, dos planos de médio prazo, estabelecem metas de

curto prazo, a cargo do setor público, definindo orientações e regras a serem cumpridas pelo setor privado.

Os principais planos operativos, conforme Giacomoni (2007, p. 206), são: Orçamento Econômico, Orçamento monetário, orçamento do balanço de pagamentos, balanços projetados, programas de execução e o orçamento do setor público.

O processo orçamentário caracteriza-se basicamente por sua dinâmica cíclica que transita por quatro etapas, e cada ciclo da proposta orçamentária anual, e de maneira bem simplificada, conforme demonstrado no quadro 4 a seguir:

QUADRO 4
Processo Orçamentário

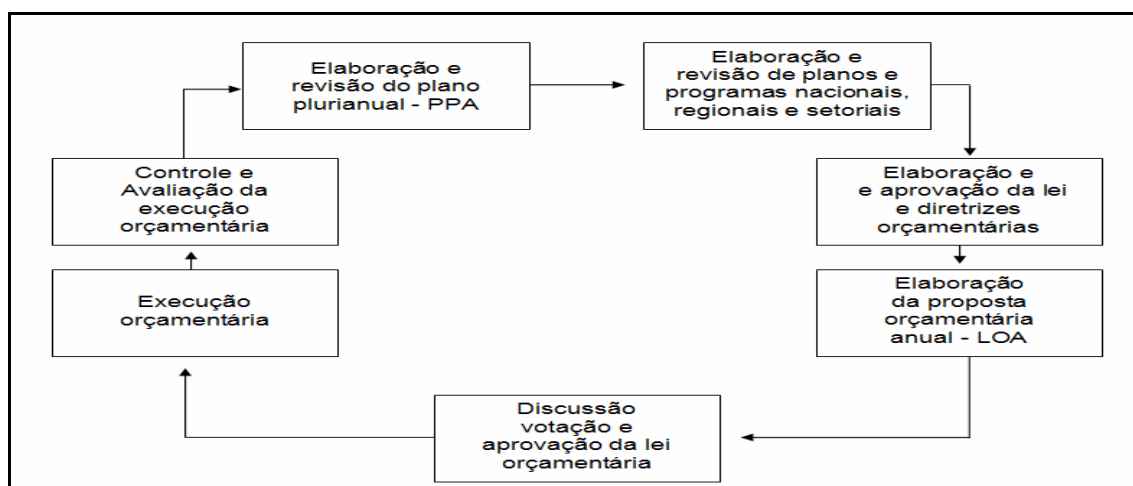


Fonte: Adaptação do Autor de James Giacomoni 2007

O processo de planejamento e orçamento no Brasil está basicamente representado por Planos Nacionais de Desenvolvimento Econômico e Social. Exemplos destes planos são o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), e o PPA. Este detalhado no capítulo 2.2.3, tem relação direta com os programas especiais, e especialmente com a LOA, que com a nova proposta assume as ações governamentais prevista no PPA, para serem materializadas no orçamento anual.

O quadro a seguir representa, as varias etapas do que Giacomo (2007, p. 209) denomina processo integrado de planejamento e orçamento.

QUADRO 5
Processo Integrado de Planejamento e Orçamento



Fonte: Adaptação do Autor de James Giacomo 2007

Segundo Waterston, (*apud* Giacomo, 2007, p. 209), os modelo de planejamentos descritos anteriormente:

Embora os planos de desenvolvimento tenham proliferado e as técnicas por eles utilizadas sejam melhores, a taxa anual média de crescimento do produto interno real nos países menos desenvolvidos não demonstra qualquer melhoria sensível na América Latina desde os anos 50, chegando mesmo a declinar na Ásia Meridional e no Sudeste.

Para o autor o modelo seria eficaz e efetivo se os resultados fossem adequados às necessidades do país. De nada adiantariam uma boa técnica planejadora, e um bom modelo com o crescimento do país que não atendam às necessidades da sociedade.

Em países com instabilidade política, e incerteza econômica, não se aplicariam planos de longo e médio prazo, segundo Waterston (*apud* Giacomo 2007, p. 210). Associam-se a essas características deficiências técnicas, falta de

informações e sistema administrativo deficiente. Tais modelos são predominantes em países em desenvolvimento.

Ainda segundo Waterston (*apud* Giacomoni, 2007, p. 210), os resultados do planejamento em níveis nacionais, regionais ou urbanos são insatisfatórios quando se utiliza o modelo que ele nomeia de tradicional:

Isso se deve, em parte, à deficiência de método e, em parte, também ao ambiente desfavorável em que com freqüência o planejamento convencional opera; mas a razão mais importante é que o planejamento convencional não satisfaz às necessidades sociais. Talvez seja nesse último sentido que existem maiores razões para se afirmar que o planejamento convencional tem fracassado, pois é aí que costuma ser maior o abismo entre as aspirações e os resultados obtidos.

Para o autor o método pode ser concentrado para a solução de problemas, para metas muito além da realidade, ou até mesmo sem o foco no problema; isso poderá solucioná-lo apenas parcialmente, ou até criar outro.

As etapas do processo de planejamento estão demonstradas no quadro 6 a seguir, num paralelo entre um modelo considerado convencional para alguns autores e um modelo voltado para solução de problemas.

QUADRO 6

Etapas do processo de planejamento

Convencional	Concentrado nos Problemas
1- Estabelecimento de objetivos.	1- Determinação dos problemas sociais básicos que devem ser resolvidos.
2- Fixação de metas (objetivos quantificados).	2- Adaptação dos recursos disponíveis a esses problemas.
3- Formulação da estratégia para alcançar as metas.	3- Seleção de projetos e políticas que contribuem para a resolução de problemas.
4- Seleção de políticas e projetos.	4- Formulação da estratégia para resolver problemas.
5- Conciliação dos recursos com as necessidades.	5- Fixação de metas (e prazos de tempo).
6- Solução de problemas sociais básicos.	6- Seleção de objetivos gerais, conforme problemas sociais que devem ser resolvidos.

Fonte: Fonte: Adaptação do Autor de James Giacomoni 2007

Para Wildavsky (*apud* Giacamoni 2007, p. 211), o principal fator determinante do tamanho e do conteúdo do orçamento de um determinado ano seria o orçamento do ano imediatamente anterior. Com isso existiria pouca flexibilidade na elaboração de cada novo orçamento. Logo, decisões tomadas há bastante tempo, não modificáveis em determinado momento, e tenderiam a se perpetuar.

A esta visão dar-se o nome de “incremental”. Nela ocorre efetivamente, uma repetição sucessiva dos orçamentos, somente com certo incremento, mas com a maior parte dos programas vindos do exercício anterior.

Seguindo a linha de pensamento de Wildavsky, pode-se dizer que o PPA instituído pela CF de 1988 no Brasil seguiu de certa forma a linha do incrementalismo. Pois estabelece que em seu conteúdo que deve conter despesas de capital, outras delas decorrentes e despesas de caráter continuado. Prevvia-se portanto, que os programas e ações já existentes e que não eram discricionários do governo deveriam constar no PPA e conseqüentemente na LOA.

2.2.4 Pontos Estratégicos da Lei de Responsabilidade Fiscal

A definição de despesas com pessoal está contida no art. 18 da LRF, como o somatório dos gastos com os ativos, os inativos e os pensionistas, os relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos civis e de membros do Poder Executivo e do Poder Legislativo, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo município às entidades de previdência.

Além disso, a LRF fixa o limite para a despesa total com pessoal nos Municípios em 60% (sessenta por cento) da Receita Corrente Líquida. Desta porcentagem 6% para o Legislativo e 54% para o Executivo. Neste último, deve-se considerar suas respectivas administrações indiretas, cuja composição se encontra estabelecida no art 2º, IV, alínea "c", e nos seus parágrafos 1º e 2º, e é demonstrada no quadro a seguir:

QUADRO 7
Composição da RCL

<p>Receitas Correntes (+) Tributárias (+) de Contribuições (+) Patrimoniais (+) Industriais (+) Agropecuárias (+) de Serviços (+) Transferências Correntes (+) Outras Receitas Correntes Subtotal 1 (-) Contribuições Previdenciárias (-) Receitas de Compensação Financeira</p> <p>Receita Corrente Líquida</p>
--

Fonte: Elaborado pelo Autor

Para apuração da RCL e dos gastos com pessoal considera-se pela lei o período entre o mês de apuração e os 11 meses anteriores. A apuração das despesas com pessoal deve-se considerar então um período de 12 meses, com algumas deduções tais como:

- indenização por demissão de servidores ou empregados;
- incentivos à demissão voluntária;
- despesas decorrentes de decisão judicial, cuja competência seja de período imediatamente anterior a 11 meses ao da apuração;
- despesas com inativos, ainda que por intermédio de fundo específico, custeado por recursos provenientes da arrecadação de contribuições dos segurados;
- compensação financeira entre fundos de previdência e das demais

receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como seu superávit financeiro.

A LRF estabeleceu ainda um limite prudencial de 95 % (noventa e cinco por cento) do limite estabelecido para cada poder. A apuração deverá ser realizada a cada quadrimestre do exercício, sujeitando-se o município a restabelecer os limites ultrapassados nos dois quadrimestres seguintes. Caso não cumpra tal dispositivo, o município poderá deixar de receber as transferências voluntárias, de obter garantias e, não poderá contratar operações de crédito.

O estabelecimento de limites para o endividamento público foi um dos pontos especiais da LRF. A dívida limita a ação governamental na execução de serviços públicos, e seu crescimento desordenado e ilimitado compromete, além da execução de obras de infra-estrutura, programas finalísticos dos governos nacionais e sub-nacionais, despesas com pessoal e despesas para manutenção da máquina pública.

Em seu artigo 29, a LRF considera dívida pública, consolidada ou fundada, o montante total, apurada sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses.

Para Toledo Jr. e Ciquera (2002, p. 187), na conceituação do art. 29, dívida fundada ou consolidada provém da contratação de empréstimos ou financiamentos com prazo de pagamento superior a doze meses. A própria LRF, contudo no parágrafo 3º, já excepciona tal regra: são as operações de prazo inferior a doze meses que passam a compor essa espécie de endividamento.

A apuração quadrimestral da dívida consolidada será demonstrada no RGF, considerando-se a dívida da administração direta e indireta conforme determinação do artigo 50 da LRF.

A LRF não definiu limites para o endividamento público, ficando para regulamentação do Senado Federal, que definiu, por meio da Resolução nº 40, de 2001, a dívida consolidada líquida. Conforme o seu art. 1º, § 1º, V, a dívida consolidada líquida é a dívida pública consolidada, deduzidas as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais haveres financeiros.

Ainda na Resolução 40, em seu art. 3º, II, a dívida consolidada líquida dos Municípios, ao final do décimo quinto exercício financeiro, contado a partir do encerramento do ano de publicação da Resolução, não poderá exceder a 1,2 (um inteiro e dois décimos) vezes a receita corrente líquida.

Para a amortização de dívidas também existe um limite anual, definido pelo Senado Federal em sua Resolução nº 43/2001, art. 7º, II. Esta legislação define que o comprometimento anual com amortizações, juros e demais encargos da dívida consolidada, inclusive relativos a valores a desembolsar de operações de crédito já contratadas e a contratar, não poderá exceder a 11,5% (onze inteiros e cinco décimos por cento) da receita corrente líquida.

Ainda por meio da mesma Resolução, com alterações trazidas pela Resolução nº 05/2002, dispôs-se sobre os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária. A Resolução nº 43, de 21 de dezembro de 2001, com alterações na Resolução nº 03/2002, definiu limites por ocasião da execução orçamentária.

Com a instituição da LRF, a administração pública, especialmente a municipal passou a ter maior atenção em suas ações. Consta em seu art. 1º, § 1º que:

A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e **transparente**, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar. **(grifo nosso)**

O princípio da transparência na LRF brasileira como já mencionado, foi um dos pontos também trabalhados na LRF da Nova Zelândia. A principal intenção destes é o fortalecimento do controle social, aumentando a pressão para que o gestor público fique mais atento na condução de seus atos. O gestor também com a divulgação de suas contas, com a realização de audiências ganha politicamente, quando tende a aproximar-se da população.

O artigo que trabalhou o fundamento da transparência, é o 48 da LRF, conforme se segue:

São instrumentos de **transparência da gestão fiscal**, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal, e as versões simplificadas desses documentos. **(grifo nosso)**

Para Toledo Jr. e Ciquera (2002, p. 48), o controle social do erário é fundamento básico da LRF, que, para tanto, estabelece intensa agenda de debate popular e de publicidade das contas, dentre elas: realização de audiências públicas com objetivo de debater a construção do PPA, LDO e LOA, e verificar o cumprimento das metas orçamentárias e patrimoniais; disponibilização das contas municipais durante todo o ano, não mais sessenta dias como previsto anteriormente pela CF de 1988. Além disso o ministério público deve divulgar os nomes dos Municípios que ultrapassaram os limites determinados para a dívida pública mobiliária. No mesmo artigo 48 também há determinação expressa para ampla divulgação dos orçamentos, balanços e pareceres dos tribunais de contas sobre o julgamento dos gestores do dinheiro público.

Todos os dispositivos são essenciais para a gestão fiscal responsável. Cabe ao gestor incentivar a participação popular, articulando com a sociedade organizada, e orientando o exercício da cidadania, e a evolução do controle social.

A transparência foi citada no artigo 52 da mesma disciplina legal, constando que “O relatório a que se refere o § 3º do art. 165 da Constituição abrangerá todos os Poderes e o Ministério Público, será publicado até trinta dias após o encerramento de cada bimestre.”

As prestações de contas anteriores a LRF eram encaminhadas anualmente. Por mais avançados e especializados que fossem os Tribunais de contas, não seria possível, por exemplo, uma ação em tempo necessário para correção dos rumos da administração, evitando déficits e dívidas para o patrimônio público.

A veiculação das informações fiscais publicadas nas dependências das entidades públicas e em meio magnético, trinta dias após o encerramento de cada bimestre, torna mais transparente a gestão pública, bem como possibilita uma ação em tempo real pela sociedade e pelos órgãos de controle interno e externo.

Informações importantes e novos conceitos foram trabalhados para que a transparência seja possível. No artigo 53, do mesmo diploma legal, trata de informações que acompanharão os relatórios resumidos da execução orçamentária. São elas: apuração da RCL, receitas e despesas previdenciárias quando cabíveis, resultado nominal e primário, despesas com juros, restos a pagar, projeções atuariais dos regimes de previdência social geral e próprio dos servidores públicos, variação patrimonial evidenciando a alienação de ativos e a aplicação dos recursos dela decorrentes, da limitação de empenhos e da frustração de receitas, especificando as medidas de combate à sonegação e à evasão fiscal, adotadas e a adotar, e as ações de fiscalização e cobrança.

A LRF trabalhou, juntamente com a transparência, o fortalecimento do controle, determinando responsabilidades pelas informações do relatório de gestão fiscal. No artigo 20 trata das responsabilidades do presidente e demais membros da mesa diretora dos Legislativos, ou órgão decisório equivalente. Nos regimentos internos destes órgãos devem constar as responsabilidades, do presidente e de demais membros da mesa diretora. Nos órgãos do Poder Judiciário, no ministério público, da União e dos Estados da mesma forma. Além disso traz a responsabilização pelas informações dos responsáveis pela administração financeira e pelo controle interno.

Para Toledo Jr. e Ciquera (2002, p. 275) de quatro em quatro meses, a Prefeitura e a Câmara de Vereadores, cada uma emitirá o segundo relatório de verificação orçamentária à luz da LRF, o Relatório de Gestão Fiscal – RGF. Há o RGF do Poder Executivo assinado pelo Prefeito, Secretário ou Diretor de Finanças e, também, por quem responde pelo controle interno. De igual modo, há o RGF do Poder Legislativo chancelado por toda a Mesa Diretora da Câmara dos Vereadores, pelo responsável financeiro e, ainda, pelo servidor que titulariza o controle interno.

Após tratado sobre o planejamento e os pontos estratégicos da LRF, realizaremos um estudo o sobre a gestão do orçamento público.

2.3 Gestão do Orçamento Municipal

2.3.1 Introdução

A Lei de Responsabilidade Fiscal dentre as diversas contribuições para as finanças públicas brasileiras, teve seguramente como principal objetivo o

“equilíbrio das contas públicas”, consagrado como princípio por diversos doutrinadores.

Na elaboração dos três mais importantes instrumentos de planejamento: PPA, LDO e a LOA, os Municípios e os outros entes federados buscam o equilíbrio entre receitas e despesas, fundamentados em princípios contidos na Lei Federal 4.320 de 1.964 e reafirmados pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Embora esses três instrumentos de planejamento mencionados sejam de fundamental importância, não há garantias de equilíbrio financeiro, por mais eficientes que sejam os departamentos ou técnicos orçamentistas. As estimativas das receitas e a fixação das despesas são projetadas para um exercício inteiro. A LRF, para tentar conciliar a autorização prevista na LOA com a efetiva execução do orçamento anual, instituiu a programação financeira, cronograma mensal de desembolso, metas bimestrais de arrecadação, e cotas. Analisaremos, detalhadamente, cada um destes itens instituídos pela LRF.

2.3.2 Programação Financeira

Não podemos afirmar que em nenhum Município exista uma regularidade nas entradas das receitas, por mais precisa que seja a previsão, pois receitas como o IPTU¹², o IPVA¹³ e o ICMS¹⁴ tem ocorrência maior no início do exercício. Por isso, antes que se inicie a execução do orçamento, ou seja, do planejamento traçado, é preciso que o gestor tome iniciativa de traçar planos orçamentários e financeiros mais detalhados, abrangendo espaços menores de tempo, que possibilitem uma adequação temporal e financeira compatível com as despesas a serem executadas.

¹² Imposto Predial e Territorial Urbana, tributo municipal instituído pelo Constituição Federal de 1988.

¹³ Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotivos.

¹⁴ Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços.

A programação financeira foi inserida na gestão do orçamento municipal por meio do Art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal, descrito a seguir:

Art. 8º Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observando o disposto na alínea c do inciso I do artigo 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.

Parágrafo Único. Os recursos legalmente vinculados à finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

Para Toledo Jr. e Ciquera (2002, p. 71) este dispositivo visa a ajustar os compromissos do governo à efetiva existência de numerários, e a evitar insuficiências de tesouraria. Dessa forma é que, empréstimos de curto prazo e operação de crédito por antecipação da receita orçamentária (ARO) poderão ser evitadas. Este dispositivo serve ainda para compatibilizar as entradas das receitas com a execução das despesas, especialmente as de caráter discricionário do governo.

Para o autor, ocorre uma controvérsia entre este dispositivo e o artigo 47 da Lei Federal 4.320, que estabelecia uma programação financeira trimestral. No entanto prevalece o dispositivo mais recente. Assim a planificação financeira passa vigorar mensalmente.

Considerando que, anterior a LRF existiam percentuais mais elevados de déficit's financeiros, com má aplicação do disposto na Lei Federal 4.320, a utilização eficiente de um controle mensal tornou-se necessária. Importante mencionar que nesta programação devem ser considerados todos os créditos, os iniciais fixados, os demais que venham ocorrer, como suplementares, especiais e extraordinários, e ainda os restos a pagar dos exercícios anteriores porventura existentes.

Os recursos carimbados ou vinculados, conforme citado no artigo acima, devem ter sua utilização exclusivamente direcionadas para seus fins

acordados; caso ocorram sobras elas poderão ser utilizadas em exercício adverso, desde que atenda ao estabelecido em instrumento inicial.

Podemos dizer que estes recursos são pequenos orçamentos dentro do orçamento geral do Município. Eles devem obedecer a um equilíbrio particular, evitando sobras, utilização indevida, devolução de recursos e conseqüentemente, evitando aplicação de penalidades pelos órgãos de fiscalização externa e pelo ministério público.

Para Toledo Jr. e Ciquera (2002, p. 74), os saldos financeiros remanescentes continuam pertencendo ao ente. Por isso é que poderiam mesmo ter sua utilização em exercício adverso ao seu ingresso.

A LRF contribuiu para a aplicação e controle das finanças. Para isso instituiu normas que, sua aplicação efetiva pelas entidades, depende de iniciativa para sua regulamentação. A União, sujeita às normas, regulamentou por meio do anexo VI da Portaria interministerial MF/MP Nº 125, de 19 de maio de 2006 sua programação financeira para 2006, conforme tabela a seguir:

TABELA 3
Programação Financeira

ANEXO VI DA PORTARIA INTERMINISTERIAL MF/MP Nº 125, DE 19 DE MAIO DE 2006									
VALORES AUTORIZADOS PARA PAGAMENTO RELATIVOS A DOTAÇÕES CONSTANTES									
DA LEI ORÇAMENTÁRIA PARA 2006 E AOS RESTOS A PAGAR DE 2005									
Data de atualização: 09/01/2007									
ÓRGÃOS E/OU UNIDADES ORÇAMENTÁRIAS	ATÉ MAI	ATÉ JUN	ATÉ JUL	ATÉ AGO	ATÉ SET	ATÉ OUT	ATÉ NOV	ATÉ DEZ	R\$ Mil
	20101	PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	295.802	349.209	452.616	506.022	550.988	595.953	691.918
20102	GAB. DA VICE-PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	998	1.198	1.398	1.698	1.868	2.037	2.721	2.890
20114	ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO	39.814	45.524	51.234	60.345	67.704	75.063	79.922	94.781
22000	MIN. DA AGRIC., PEC. E ABASTECIMENTO	238.546	354.485	400.424	460.563	526.646	589.462	674.777	874.179
24000	MIN. DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA	616.141	788.828	954.130	1.198.017	1.312.077	1.449.359	1.695.323	2.234.942
25000	MIN. DA FAZENDA	461.494	607.980	760.465	1.052.064	1.306.841	1.372.881	1.458.411	1.589.215
26000	MIN. DA EDUCAÇÃO	2.431.224	3.091.435	3.528.998	4.166.209	4.865.611	5.568.436	6.271.262	7.064.088
28000	MIN. DO DESENV., IND. E COMÉRCIO EXTERIOR	90.763	99.587	125.231	134.555	152.459	159.337	166.214	214.091
30000	MIN. DA JUSTIÇA	456.383	541.391	653.548	765.704	862.253	958.802	1.055.351	1.231.900
32000	MIN. DE MINAS E ENERGIA	85.465	114.630	143.796	186.053	210.688	258.607	306.525	379.444
33000	MIN. DA PREVIDÊNCIA SOCIAL	299.527	457.649	539.558	625.468	711.378	797.288	883.197	969.107
35000	MIN. DAS RELAÇÕES EXTERIORES	347.097	377.226	407.355	467.485	520.419	633.354	716.289	885.223

36000	MIN. DA SAÚDE	13.050.504	15.924.886	18.815.009	21.705.132	24.482.919	27.260.706	30.038.492	34.588.170
38000	MIN. DO TRABALHO E EMPREGO	161.118	181.567	251.612	341.578	364.691	387.805	410.918	452.031
39000	MIN. DOS TRANSPORTES	668.160	749.053	829.946	1.077.339	1.286.381	1.602.422	1.671.464	2.335.793
41000	MIN. DAS COMUNICAÇÕES	122.628	142.098	161.667	190.557	220.868	264.603	308.338	363.472
42000	MIN. DA CULTURA	155.156	182.753	213.850	257.547	278.457	301.566	325.476	384.885
44000	MIN. DO MEIO AMBIENTE	115.444	158.213	193.482	243.551	271.981	301.461	329.891	403.421
47000	MIN. DO PLANEJ., ORÇAMENTO E GESTÃO	144.840	168.562	207.104	238.386	281.455	309.915	368.376	443.436
49000	MIN. DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO	285.471	723.196	934.922	1.036.647	1.112.176	1.406.829	1.706.481	2.012.818
51000	MIN. DO ESPORTE	106.895	181.039	217.283	244.027	260.430	325.044	388.858	507.842
52000	MIN. DA DEFESA	784.728	1.042.536	1.215.345	1.520.953	1.989.733	2.341.660	2.696.194	3.687.152
53000	MIN. DA INTEGRAÇÃO NACIONAL	352.210	382.066	495.608	580.249	693.417	778.159	841.451	1.077.819
54000	MIN. DO TURISMO	108.586	198.430	278.459	333.388	346.698	402.446	466.194	700.142
55000	MIN. DO DESENV. SOCIAL E COMB. À FOME	478.367	705.610	932.852	1.160.095	1.369.197	1.852.448	2.335.700	2.736.782
56000	MIN. DAS CIDADES	202.042	299.230	412.819	440.908	452.024	485.141	531.557	1.003.796
71000	ENCARGOS FINANCEIROS DA UNIÃO	96.894	153.836	167.777	209.719	249.063	288.408	327.752	366.096
73101	RECURSOS SOB SUPERV. DO MIN. DA FAZENDA	39.869	43.845	47.820	52.496	56.272	60.049	63.825	67.601
74000	OPERAÇÕES OFICIAIS DE CRÉDITO	34.330	37.521	40.713	53.740	53.740	53.740	53.740	78.740
	TOTAL GERAL	22.270.494	28.103.583	33.435.022	39.310.495	44.858.433	50.882.980	56.866.619	67.559.884

Fonte: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/programacao_financeira, horário 22:00 do dia 04/02/08

Na União, segundo Giacomoni (2007, p. 318), a principal norma disciplinadora é o Decreto-lei nº 200/67, que define a programação financeira de desembolso como instrumento básico do planejamento. Especificamente, os artigos 17 e 72, a seguir descritos:

Art. 17. Para ajustar o ritmo de execução do orçamento-programa ao fluxo provável de recursos, o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral e o Ministério da Fazenda elaborarão, em conjunto, a programação financeira de desembolso de modo a assegurar a liberação automática e oportuna dos recursos necessários à execução dos programas anuais de trabalho” e “Art. 72. Com base na lei orçamentária, créditos adicionais e seus atos complementares, o órgão central da programação financeira fixará as cotas e prazos de utilização de recursos pelos órgãos da Presidência da República, pelos ministérios e pelas autoridades dos Poderes Legislativo e Judiciário, para atender à movimentação dos créditos orçamentários.

Na União, os artigos do referido decreto que tratam de programação financeira, são inseridos a cada exercício financeiro da LDO, disciplinando a execução financeira.

2.3.3 Metas Bimestrais de Arrecadação

Na elaboração e execução do orçamento geralmente é dada atenção especial para realização da despesa. A LRF inovou e dedicou artigos importantes para as receitas públicas, esquecidas especialmente pelos Municípios. A prática de calcular as despesas e após equilibrá-las sem critério com a receita, não se admite mais.

O artigo 12 já trabalha regras para o processo de elaboração da proposta orçamentária, como se segue:

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.”

Dessa forma estaria no mínimo, qualquer dos entes federados, ao superestimar a receita desobedecendo ao princípio da legalidade, expressamente definido no artigo 12 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A execução do orçamento foi regulamentada pelo artigo 13 d LRF, abaixo transcrito:

Art. 13. No prazo previsto no art. 8º, as receitas previstas serão desdobradas, pelo Poder Executivo, **em metas bimestrais de arrecadação**, com a especificação, em separado, quando cabível, das medidas de combate à evasão e à sonegação, da quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como da evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa. **(grifo nosso)**

Até 30 dias após a publicação da LOA, é necessário que o município, além de elaborar programação financeira estabelecida no artigo 8º, providencie o desdobramento das receitas estimadas anualmente em metas bimestrais de arrecadação.

Porém, o entendimento da doutrina é que, para se chegar em metas bimestrais conforme previsto na lei, seria necessário o desdobramento, inicialmente, em metas mensais. A forma mais apropriada para a construção da programação financeira mensal, está conforme estabelecida no artigo 8º. Ressalta-se que, como todo planejamento, a receita também tem inconstâncias e uma revisão periódica seria apropriada para não afetar as metas estabelecidas.

Para Toledo Jr. e Ciquera (2002, p. 98), o detalhamento bimestral, além do mais, fundamenta-se no comportamento oscilante, não linear, em decorrência do IPTU pago a vista, da transferência de 50% do IPVA e de um ICMS alentado pelas vendas de fim de ano. A receita municipal ingressa, com mais vigor, no início do exercício; depois flutua em virtude do nível da atividade

econômica, seja ela local, regional ou nacional. Por isso, o orçamentista se baseará na execução ocorrida em exercícios pretéritos.

Em seguir, apresenta-se tabela demonstrando as metas bimestrais de arrecadação:

TABELA 4
Metas Bimestrais de Arrecadação

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO			
MUNICÍPIO:			
ÓRGÃO:			
BIMESTRE	META DE ARRECADAÇÃO	RECEITA ARRECADA	DIFERENÇA
1º			
2º			
3º			
4º			
5º			
6º			
TOTAL			

Observações – Medidas adotadas, quando cabíveis, de combate à evasão e à sonegação, da quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como da evolução do montante dos créditos passíveis de cobrança administrativa:

ORDENADOR: _____

CONTADOR: _____

CONTROLE INTERNO: _____

Fonte: TCE/MG - Adaptação do Autor

2.3.4 Distribuição de Cotas

É comum que leis e atos instituídos nos Municípios não sejam obedecidos pelas unidades orçamentárias e pelas entidades da administração direta e indireta. O caminho para garantir que seja cumprida a programação financeira, especialmente para os que ainda insistem em elaborar leis orçamentárias com receitas superestimadas, é a instituição de cotas financeiras.

Para corrigir possíveis falhas de planejamento, é necessário que durante a sua execução sejam corrigidas as distorções. Assim sendo, a solução é promover a limitação de gastos durante a execução do orçamento por meio das cotas, levando-se em consideração a receita efetivamente arrecadada e não o montante do orçamento autorizado pelo Legislativo.

Os artigos 47 e 48 da Lei Federal 4.320 de 1.964, como transcritos a seguir, já tratavam deste tema:

Art. 47. Imediatamente após a promulgação da Lei de Orçamento e com base nos limites nela fixados, o Poder Executivo aprovará um quadro de **cotas trimestrais** da despesa que cada unidade orçamentária fica autorizada a utilizar.

Art. 48. A fixação das **cotas** a que se refere o artigo anterior atenderá aos seguintes objetivos:

- a) assegurar às unidades orçamentárias, em tempo útil, a soma de recursos necessários e suficientes à melhor execução do seu programa anual de trabalho;
- b) manter, durante o exercício, na medida do possível, o equilíbrio entre a receita arrecada e a despesa realizada, de modo a reduzir ao mínimo eventuais insuficiências de tesouraria. **(grifo nosso)**

Para Toledo Jr. e Ciquera (2002, p. 71), o art. 8º da LRF não contradiz o dispositivo mencionado, pois, a programação financeira poderá continuar trimestral, e as regras para o desembolso ficariam mensais.

Tal medida serve para “dosar” a execução da despesa e o instrumento que permite isto são as cotas. A cota limita a execução do orçamento, pois, embora

exista um valor previsto para o exercício, este não pode ser executado de uma única vez, e, além disso depende da realização das receitas.

É importante que a distribuição seja de acordo com as necessidades de cada unidade orçamentária ou gestora da entidade. Deve-se levar em consideração as receitas vinculadas e obedecer a critérios mínimos, como por grupo de despesa, conforme classificação da portaria 42 da STN.

As cotas financeiras, além de atender ao planejamento do cronograma de desembolso previsto, auxiliam o gestor, principalmente no último ano de mandato, no controle da disponibilidade de caixa, através de um fluxo de caixa, para atendimento do disposto no artigo 42, conforme descrito a seguir:

Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.

As cotas podem auxiliar também no cumprimento das metas de resultado primário e nominal, caso as metas bimestrais de arrecadação não atinjam níveis necessários.

É importante destacar que a cota é um instrumento que flexibiliza a gestão, considerando que, para sua construção, deve haver participação ativa de todos os ordenadores de despesa.

2.3.5 Fluxo de Caixa na Administração Pública

Para a construção do conceito de fluxo de caixa, seguimos um passo importante, que foi o entendimento de conceitos fundamentais como: metas de

arrecadação, programação financeira e cotas. Como vimos, sugere-se que haja, em primeiro lugar, o estabelecimento das metas bimestrais de arrecadação ou mensais, que darão suporte para elaboração da programação financeira, que por sua vez dará sustentação à distribuição das cotas.

É necessário que haja uma integração de todos os departamentos da entidade pública municipal, seja ela do Executivo ou Legislativo, da administração direta ou indireta, para que as ferramentas proporcionem uma autonomia monitorada. Trabalhar com o cronograma de cota proporcionará às unidades administrativas a autonomia para trabalharem dentro de limites preestabelecidos. Assim também, cada despesa precisa de informações que a classifiquem no cronograma de desembolso.

O cronograma de Desembolso por cota (das despesas orçamentárias) do Executivo pode ser elaborado conforme a expectativa de disponibilidade de caixa da entidade, ou seja, descontando os compromissos já tidos como certos, como por exemplo: transferências para o Legislativo, transferências financeiras para Fundos Especiais, e restos a pagar.

Com o controle de cotas, torna-se evidente o alcance ou permanência do equilíbrio fiscal, tendo em vista que existirá a informação para que a medida seja tomada ou não, quanto à realização da despesa.

Isso não implica que os desembolsos sejam iguais às cotas. Eles podem ser inferiores, com o objetivo de economizar para um período seguinte. Esses valores também poderão ser alterados para mais, conforme a necessidade da unidade orçamentária, desde seja negociado com o gestor das cotas e demais unidades envolvidas na mudança.

Ao assumir um compromisso, torna-se imprescindível contemplar informação que defina a previsão de pagamento das parcelas dos contratos, especialmente, os de natureza continuada e os demais, ou outro instrumento

que venha substituí-lo.

O pagamento de cada compromisso no respectivo mês estará limitado ao saldo disponibilizado no Cronograma de Desembolso por cota.

O fluxo de caixa, aliado ao cronograma de desembolso, deve observar os limites legais de aplicação dos recursos vinculados a gastos tais como: ensino, saúde, entre outros e, por outro lado garantir o cumprimento de despesas com pessoal e de outras já compromissadas.

Conforme Aguilar e outros (2004, p. 23), é necessário um instrumento de gestão que demonstre o reflexo das decisões governamentais no equilíbrio das contas, ao longo do tempo, no momento em que o mesmo é cogitado.

Mesmo a lei não tendo, de forma explícita, mencionado o termo “Fluxo de Caixa”, seja projetado ou realizado, ela deixa claro a intenção em seu objetivo principal o equilíbrio das contas públicas. Os instrumentos mencionados – metas bimestrais e cronograma mensal de desembolso são insuficientes para demonstrar o equilíbrio das contas públicas. Eles não tratam de detalhes como por exemplo os saldos financeiros das contas bancárias, anteriores e posteriores, e somente levam em consideração a competência do exercício financeiro em execução. Daí a importância da implementação do fluxo de caixa.

E para reafirmar a necessidade de um fluxo de caixa, a LRF instituiu a limitação de empenho da despesa, quando comprovado o não-cumprimento de metas de resultado primário e nominal. O controle de fluxo de caixa previsto pode colaborar na tomada de decisão de limitação de empenho, quando apresenta resultado insatisfatório.

Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos

montantes necessários, nos trinta dias subseqüentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

Neste instrumento de planejamento financeiro, devem ser levadas em consideração as despesas mensais fixas ou de caráter continuado, tais como contratos, folha de pagamento, encargos sociais, serviços públicos de telefone, energia elétrica e água, juros e encargos da dívida, transferências financeiras a entidades, entre outras. O “fluxo de caixa previsto”, atende bem a esta demanda, por ser um recurso muito divulgado, que demonstra o comportamento financeiro futuro, tanto em longo quanto em curto prazo.

Geralmente, o “fluxo de caixa” é um dispositivo utilizado na iniciativa privada e na administração pública. São raras ou inexistentes as publicações na área pública, sobre como elaborá-lo e utilizá-lo de forma integrada aos diplomas legais e ao processo decisório.

Observa-se que a maioria dos instrumentos de gestão é pouco utilizada e, quando utilizada depende de normas legais específicas e rígidas.

Na análise da função econômica-financeira deve-se procurar responder questões relativas a: qual a composição da receita? E das despesas? O grau de endividamento, os indicadores de liquidez, indicadores de rentabilidade, sistema de planejamento e controle financeiro, sistema de contabilidade e folha de pagamento, relacionamento com bancos... (Monteiro, 1997, p. 66)

Os Municípios são obrigados a aplicar um limite mínimo dos recursos recebidos de impostos e transferências constitucionais em educação e saúde. Isso deve ser considerado na elaboração do fluxo de caixa. Em geral, administram-se muitos recursos vinculados a uma finalidade específica, sendo vedado o seu uso para fins diversos. A LRF, em seu art. 50, I, determina que “a disponibilidade de caixa constará de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada.” O fluxo de caixa deve ser adequado ao plano de contas da entidade pública. Pode-se vincular os recursos do Ativo

Financeiro, assim como uma reserva que recomenda-se denominar de provisão.

Na elaboração do fluxo de caixa, é imprescindível o esforço do gestor para alocar os recursos financeiros aos compromissos assumidos. O planejamento e o controle permitirão que o gestor possa evitar a busca de recursos de terceiros, ou seja, os empréstimos, por meio de antecipação de receitas orçamentárias ou mesmo financiamentos em longo prazo. No próximo capítulo será tratado da metodologia de pesquisa adotada para esta dissertação.

3 METODOLOGIA

3.1 Estratégia de Pesquisa

Para a pesquisa, quanto a sua natureza, utilizou-se a qualitativa que, segundo Godoy (1995, p. 62), “tem como objetivo o estudo e a análise do mundo empírico em seu ambiente natural”.

A pesquisa foi realizada em duas etapas, sendo a primeira por meio de um levantamento bibliográfico, que se constitui segundo Vergara (2000, p. 48), em um estudo sistematizado desenvolvido com base em materiais públicos, tais como leis, livros, revistas, jornais, redes eletrônicas.

Para a segunda etapa utilizou-se “Estudos de Caso” como estratégia de pesquisa que, conforme Yin (2001, p. 27), é uma estratégia escolhida ao se examinar acontecimentos contemporâneos, mas quando não se podem manipular comportamentos relevantes.

A pesquisa conta ainda com uma variante que é, conforme Yin (2001, p. 33), o estudo de caso múltiplo, tendo em vista que serão investigados quatro Municípios, objetos de nosso estudo.

Para maior segurança foi realizado um pré-teste, para avaliar o comportamento dos entrevistados antes da aplicação efetiva na amostra escolhida. Com isso poderemos manter a estratégia escolhida ou modificá-la em tempo necessário. No pré-teste foram entrevistados quatro participantes, sendo: Secretário de planejamento, Superintendente de Finanças, Coordenadora do Fundo Municipal de Saúde, e Assistente Técnico de Educação.

3.1.1 Universo e amostra

O universo da pesquisa, objeto desta investigação, foi formado por Municípios mineiros com população superior a 50.000 mil habitantes.

Foram pesquisados Municípios com mais 50.000 mil habitantes nos itens: Dívida Consolidada, gastos com pessoal, evolução de restos a pagar, gastos com saúde e saneamento, assistência social e previdência, gastos com educação. Para medição comparamos os valores aplicados nos itens relacionados anteriormente com a Receita Corrente Líquida de cada exercício, os exercícios escolhidos para investigação foram 1998 a 2006, somente os valores inscritos em restos a pagar foram comparados com os valores disponíveis em bancos e caixa.

Para esta etapa, a amostra utilizada foram 60 Municípios dos 67 Municípios com mais de 50.000 habitantes conforme IBGE, e demonstrados no quadro 22 da pesquisa. Os 60 utilizados foram os que possuíam todos os dados necessários, e em conformidade com a proposta da pesquisa.

Já para a pesquisa com mais profundidade de detalhes, a amostra escolhida seguiu critério de importância regional pela localização e pela facilidade de acesso aos Municípios em função de atividade profissional, que para Vergara (2000, p. 50) é o tipo de amostra não probabilística, e como critério de acessibilidade é a que longe de qualquer procedimento estatístico, seleciona elementos pela facilidade de acesso a eles.

Foram analisados os Municípios de Alfenas, Juiz de Fora, Pará de Minas e São Sebastião do Paraíso, conforme dados apresentados no quadro 8 a seguir.

QUADRO 8**Seleção de Municípios Mineiros por região, km², e População para Estudos de Caso**

Município	Localização	Área em Km ²	População
Alfenas	Macrorregião Sul de Minas, Microrregião de Alfenas	851,33 km ²	75.899
Juiz de Fora	Macrorregião da Mata, Microrregião de Juiz de Fora	1433,87 km ²	501.153
Pará de Minas	Macrorregião Central, Microrregião de Pará de Minas	543,57 km ²	80.409
São Sebastião do Paraíso	Macrorregião Sul de Minas, Microrregião São Sebastião do Paraíso	813,72 km ²	64.150

Fonte: IBGE – Adaptação do Autor



FIGURA 1 - Mapa de localização dos quatro Municípios com referência a Belo Horizonte

Fonte: Elaborado pelo autor

3.1.2 Coleta de Dados

A coleta de dados foi realizada utilizando-se dois instrumentos complementares: análise documental e entrevistas dirigidas e semi-estruturadas.

As informações para pesquisa dos 60 Municípios, foram extraídas do sistema Finanças Brasil (FINBRA) da STN.

Os exercícios analisados foram de, 1998 a 2006, período anterior, durante e após vigência da LRF.

Os exercícios escolhidos para análise em profundidade nos quatro Municípios – 1998 e 2006 – representam meados de mandato, especificamente, o segundo ano, para que nenhuma outra característica peculiar aos outros anos afetasse resultado. O primeiro período compreende o mandato de 1997 a 2000, anterior à vigência da LRF, e o segundo, de 2005 a 2008, posterior à instituição da LRF.

A escolha dos entrevistados seguiu critérios de envolvimento no processo de planejamento orçamentário dos Municípios, e que trabalharam na elaboração e gestão dos instrumentos de planejamento orçamentário e financeiro tanto para o exercício de 1998, quanto para de 2006.

A seguir quadro dos Municípios com cargos, áreas de atuação, e quantidade de entrevistas realizadas em cada município:

QUADRO 9**Roteiro, Áreas, exercícios para entrevistas, e quantidade de entrevistas**

MUNICÍPIOS	ENTREVISTADOS	ÁREA	EXERCÍCIOS	QUANTIDADE/ ENTREVISTAS
Alfenas	Secretários Municipais planejamento, Educação, Saúde e Assessoria Técnica	Planejamento, Educação, Saúde	1998 e 2006	Nenhuma
Juiz de Fora	Chefe de Orçamento e Assessores Técnicos	Planejamento		04
Pará de Minas	Secretários Municipais de Planejamento, e Assessorias Técnicas	Planejamento		01
São Sebastião do Paraíso	Secretários Municipais de Planejamento, Saúde, Educação e assessoria técnica	Planejamento, Educação e Saúde		03

Fonte: Elaborado pelo autor

Considerou-se, para esta pesquisa, o meio eletrônico como o mais apropriado para o encaminhamento das entrevistas. Após encaminhá-las, confirmou-se, via telefone o recebimento. Posteriormente foi efetuada a visita “*in loco*” para fechamento e validação dos trabalhos.

A seguir quadros com especificação dos blocos para roteiro de levantamento documental e entrevistas.

QUADRO 10**Blocos para levantamento documental**

Os levantamentos foram realizados “*in loco*”, em arquivos ou informações veiculados nos sítios dos Municípios, do Tribunal de Contas do Estado, Secretaria do Tesouro Nacional, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, dentre outros disponíveis. O objetivo foi identificar aspectos de ordem técnica que estão estruturados em roteiro para exame a seguir especificado.

BLOCO I	Roteiro para levantamento de dados dos 60 Municípios – Despesas com endividamento, pessoal e restos a pagar, gastos com saúde e saneamento, assistência social e previdência e educação, dos Municípios do Estado de Minas Gerais com mais de 50.000 mil habitantes, com cruzamento de dados entre os exercícios de 1998 a 2006.
BLOCO II	Roteiro para levantamento documental dos quatro Municípios – Estrutura do Executivo e Processo de elaboração e gestão orçamentária – 1998 e 2006

Fonte: Elaborado pelo autor

QUADRO 11
Blocos para entrevistas

BLOCO I	Processo de participação e construção dos instrumentos de planejamento, dirigidas aos Secretários de Planejamento e Finanças, e Assessores e Técnicos da área de planejamento, trabalhou-se questões sobre construção dos instrumentos de planejamento, processo de participação da sociedade, e ciclo de planejamento aplicado.
BLOCO II	Processo de elaboração dos Instrumentos de planejamento dirigida a Secretários de Saúde
BLOCO III	Processo de elaboração dos instrumentos de planejamento, dirigida a Secretários Municipais de Educação.

Fonte: Elaborado pelo autor

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

4.1 Análise dos Dados dos 60 Municípios com mais de 50.000 mil habitantes

Os exercícios analisados foram de, 1998 a 2006. A avaliação foi realizada por meio de dados obtidos de 60 Municípios mineiros, em um universo de 67 com mais de 50.000 mil habitantes, segundo dados estimados pelo IBGE em 2004.

As informações acima foram extraídas do sistema Finanças Brasil (FINBRA) da STN.

Todos os índices ou percentuais constantes do quadro 14 a seguir, foram obtidos da comparação entre os gastos informados no quadro, quando comparados com a RCL dos 60 Municípios pesquisados. Estes dados são consolidados de todos os Municípios, e foram comparados a cada exercício, realizando a evolução no período proposto para esta pesquisa. A única exceção é a despesa com restos a pagar, que é comparada com a disponibilidade financeira em bancos e caixa de cada exercício.

A seguir quadro 12 com os sete índices ou percentuais analisados, objeto da análise mencionada.

QUADRO 12
Indicadores e Períodos

ORDEM	INDICADORES	EXERCÍCIOS
01	PCGP – Percentual Consolidado de Gastos com Pessoal	1998 a 2006
02	PCGPF – Percentual Consolidado de Gastos com Pessoal por Faixa	
03	PEC – Percentual de Endividamento Consolidado	
04	PRPDF – Percentual de Restos a Pagar x Disponibilidade Financeira de Caixa e Bancos	
05	PGSSRCL – Percentual de Gastos com Saúde e Saneamento x Receita Corrente Líquida	
06	PGAPRCL – Percentual de Gastos com Assistência e Previdência x Receita Corrente Líquida	
07	PGECRCL – Percentual de Gastos com Educação e Cultura x Receita Corrente Líquida	

Fonte: Elaborado pelo autor

4.1.1 Percentual Consolidado de Gastos com Pessoal – PCGP

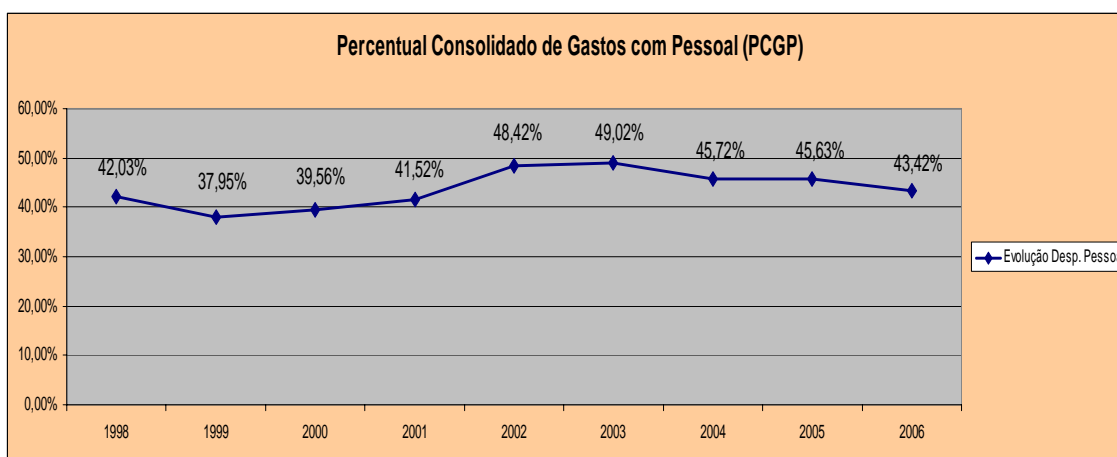


GRÁFICO 1 – Percentual Consolidado de Gastos com Pessoal - PCGP

Fonte: Elaborado pelo autor

O gráfico representa o percentual aplicado com pessoal somado os valores dos 60 Municípios a partir de 1998, iniciando com 42,03%, dentro da faixa entre 40% a 50%, com exceção de 1999 e 2000 que esteve na faixa entre 30% a 40%, chegando em 2006 com 43,42%. Verifica-se uma oscilação durante os nove anos, sendo que se atingiu o mínimo de 37,95%, em 1999, um ano antes da aprovação da LRF, e a máxima de 49,02% em 2003, logo dois anos após a

vigência da lei fiscal. Nos anos seguintes a esta máxima, há um perceptível e constante decréscimo até 2006.

4.1.2 Percentual Consolidado de Gastos com Pessoal por Faixa - PCGPF

TABELA 5 - Evolução de Gastos Consolidado com Pessoal Por Faixa Percentual

EVOLUÇÃO DE GASTOS DE PESSOAL POR FAIXA PERCENTUAL																		
FAIXA	1998		1999		2000		2001		2002		2003		2004		2005		2006	
	QTDE	%	QTDE	%	QTDE	%	QTDE	%	QTDE	%	QTDE	%	QTDE	%	QTDE	%	QTDE	%
20% a 35%	7	11,67%	8	13,33%	3	5,00%	6	10,00%	2	3,33%	1	1,67%	3	5,00%	5	8,33%	4	6,67%
36% a 40%	2	3,33%	7	11,67%	6	10,00%	10	16,67%	9	15,00%	4	6,67%	8	13,33%	5	8,33%	6	10,00%
41% a 45%	6	10,00%	10	16,67%	11	18,33%	6	10,00%	10	16,67%	9	15,00%	14	23,33%	18	30,00%	12	20,00%
46% acima	45	75,00%	35	58,33%	40	66,67%	38	63,33%	39	65,00%	46	76,67%	35	58,33%	32	53,33%	38	63,33%

Fonte: Elaborado pelo Autor

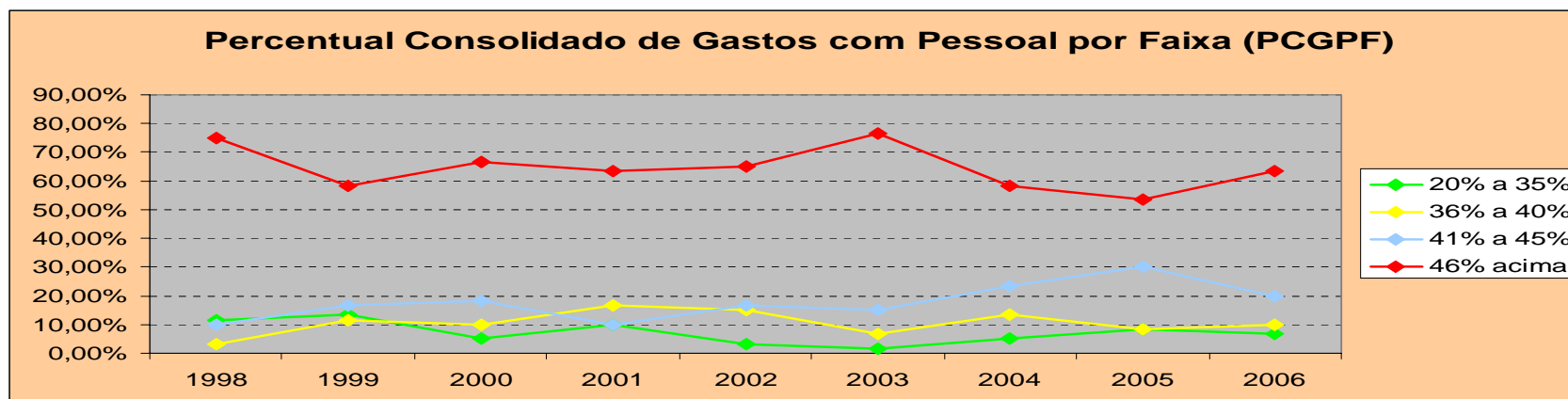


GRÁFICO 2 – Gastos Consolidados com Pessoal por Faixa Percentual - PCGPF

Fonte: Elaborado pelo Autor

O PCGPF, foi formado pela distribuição entre os 60 Municípios pesquisados, separando-se por faixa de gastos com pessoal. Na primeira faixa, 20% a 35% iniciado em 1998 com 7 Municípios, representando 11,67% da amostra, chegando em 2006 4, representando 6,67% da amostra. A segunda faixa analisada foi quem gastou entre 36% a 40%, tendo iniciado em 1998 com 2 Municípios, representando 3,33% da amostra, chegando em 2006 com 6, representando 10% da amostra. A terceira faixa analisada é quem gastou entre 41% a 45%, tendo iniciado em 1998 com 6, representando 10% da amostra, chegando em 2006 com 12, representando 20% da amostra. A quarta e última faixa é quem gastou acima de 46%, tendo iniciado em 1998 com 45, representando 75% da amostra, chegando em 2006 com 38, representando 63,33% da amostra.

Percebi-se que uma oscilação significativa na menor faixa analisada, com uma diminuição de Municípios, de 7 para 4. Outra faixa que chamou a atenção foi, a quarta, quem gastava acima de 46%, com uma variação de 45 para 38 Municípios.

4.1.3 Percentual de Endividamento Consolidado - PEC

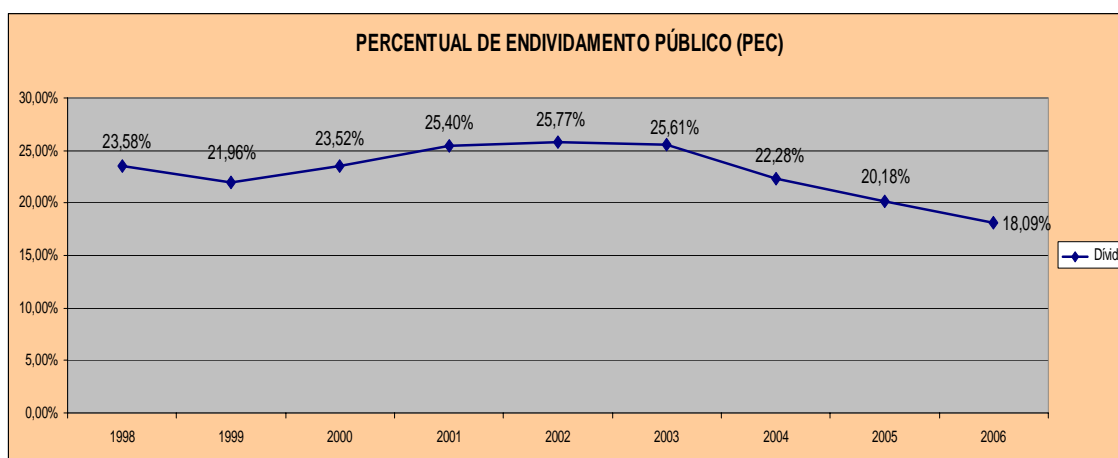


GRÁFICO 3 – Percentual de Endividamento Consolidado
Fonte: Elaborado pelo Autor

O PEC iniciou em 1998 com um percentual de 23,58%, dentro da faixa entre 20 a 25%, chegando a 2006 com 18,09%, passando para a faixa entre 15% a 20%. Os dois percentuais estão dentro dos limites estabelecidos pela Resolução 40 do Senador Federal.

4.1.4 Percentual de Restos a Pagar x Disponibilidade Financeira de Caixa e Bancos – PRPDF

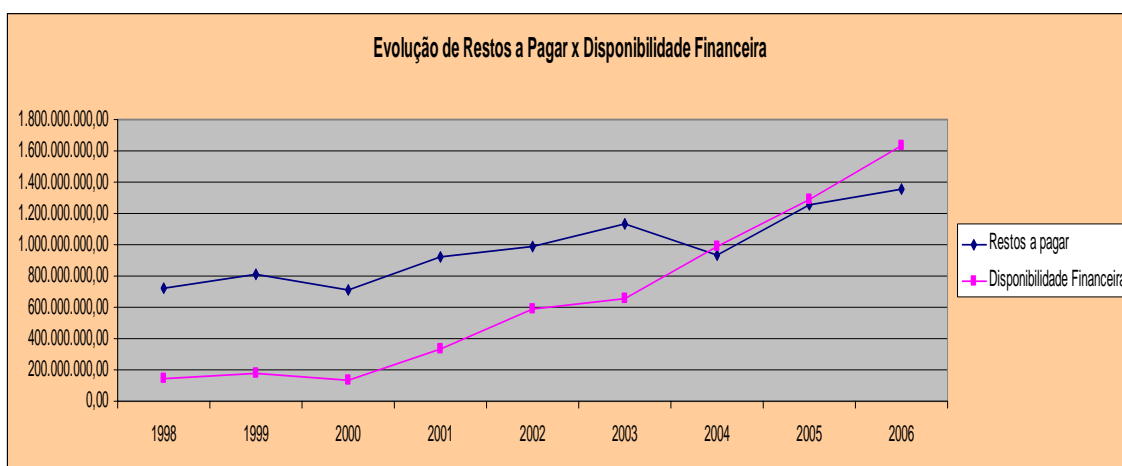


GRÁFICO 4 – Percentual de RP X Disponibilidade Financeira - PRPDF
Fonte: Elaborado pelo Autor

Em 1998 os valores nominais iniciaram com mais de R\$ 600.000.000,00 (seiscentos milhões de reais) com Restos a Pagar, com uma disponibilidade financeira abaixo de R\$ 200.000.000,00 (duzentos milhões de reais). Chegou-se em 2006 com uma situação inversa, com uma Disponibilidade Financeira acima de R\$ 1.600.000.000,00 (um bilhão e seiscentos milhões de reais), e com restos a pagar inferior a R\$ 1.400.000.000,00 (um bilhão, e quatrocentos milhões de reais).

Os números finais representam uma situação altamente favorável, com um equilíbrio financeiro efetivo, mas não podemos deixar que as sobras elevadas perdurem por um longo tempo no caixa dos governos, existem diversas

demandas de serviços públicos, o ideal é realmente uma igualdade, ou uma sobre menor de recursos.

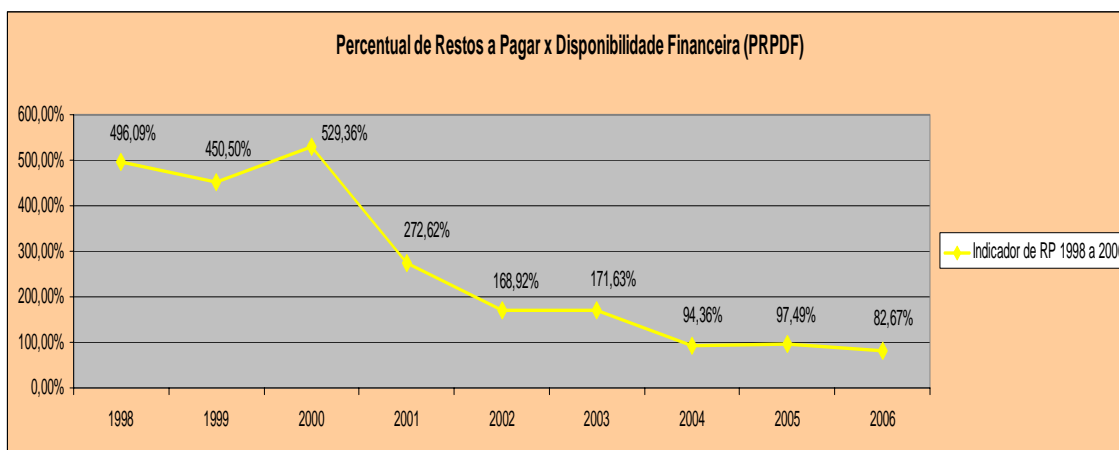


GRÁFICO 5 – Percentual de Restos a Pagar X Disponibilidade Financeira - PRPDF

Fonte: Elaborado pelo Autor

O PRPDF iniciou 1998 com percentual de 496,09%, e chegou em 2006 com percentual de 82,67%.

O percentual em 2006 é altamente favorável. Já o percentual em 1998 representa que os Municípios analisados deviam em restos a pagar 396,09% a mais do que o disponível em Bancos e Caixa. Os Municípios chegaram em 2006 com uma situação totalmente inversa e favorável, se eles pagassem tudo que deviam em restos a pagar, sobriam recursos em bancos e caixa. O indicador de 2006 representa que a dívida com restos a pagar, consumiria somente 82,67% dos recursos disponíveis.

4.1.5 Percentual de Gastos com Saúde e Saneamento x Receita Corrente Líquida - PGSSRCL

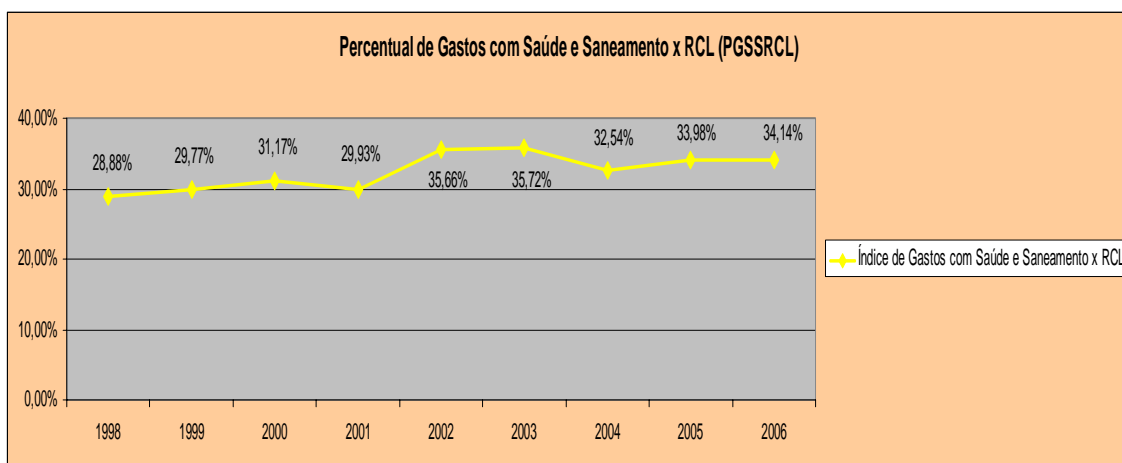


GRÁFICO 6 – Percentual de Gastos com Saúde e Saneamento x RCL - PGSSRCL

Fonte: Elaborado pelo Autor

O PGSSRCL não representa um indicador fiscal, representa uma medida social de aplicação em saúde pública e saneamento, tendo iniciado em 1998 com percentual de 28,88% na faixa entre 20% a 30%, e chegando em 2006 com 34,14%, já na faixa entre 30 a 40%, o indicador teve ligeira tendência pra cima, no entanto sem variação considerável, e não afetando o equilíbrio das contas públicas.

4.1.6 Percentual de Gastos com Assistência Social e Previdência X Receita Corrente Líquida – PGAPRCL

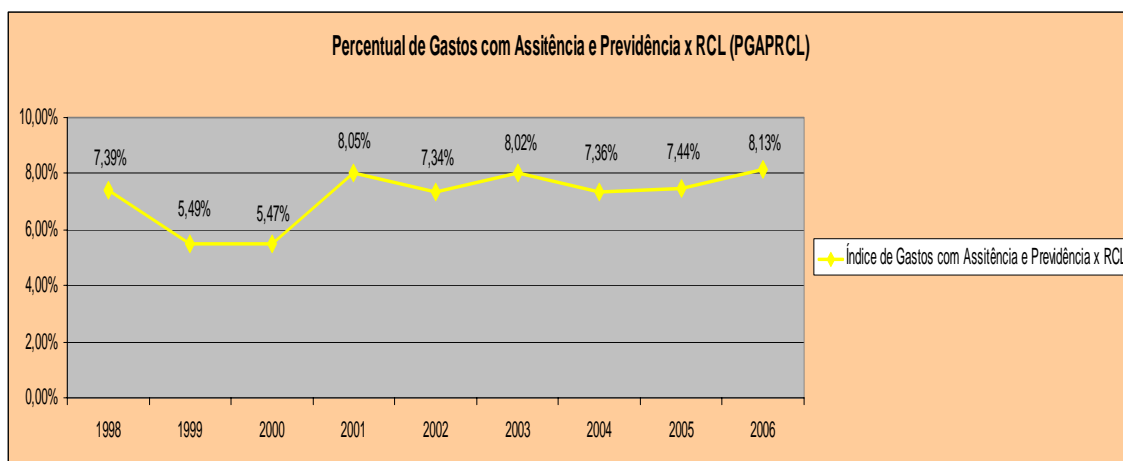


GRÁFICO 7 – Percentual de Gastos com Assistência Social e Previdência X RCL - PGAPRCL
Fonte: Elaborado pelo Autor

O Percentual de Gastos com Assistência Social e Previdência x Receita Corrente Líquida – PGAPRCL, também não é indicador fiscal, é uma medida de investimento social, tendo iniciado em 1998 com percentual de 7,39% e chegando em 2006 com 8,13%, o indicador oscilou para menos nos anos de 1999 e 2000, retomando uma tendência de crescimento a partir de 2001, permanecendo até 2006.

4.1.7 Percentual de Gastos com Educação e Cultura x Receita Corrente Líquida - PGECRCL

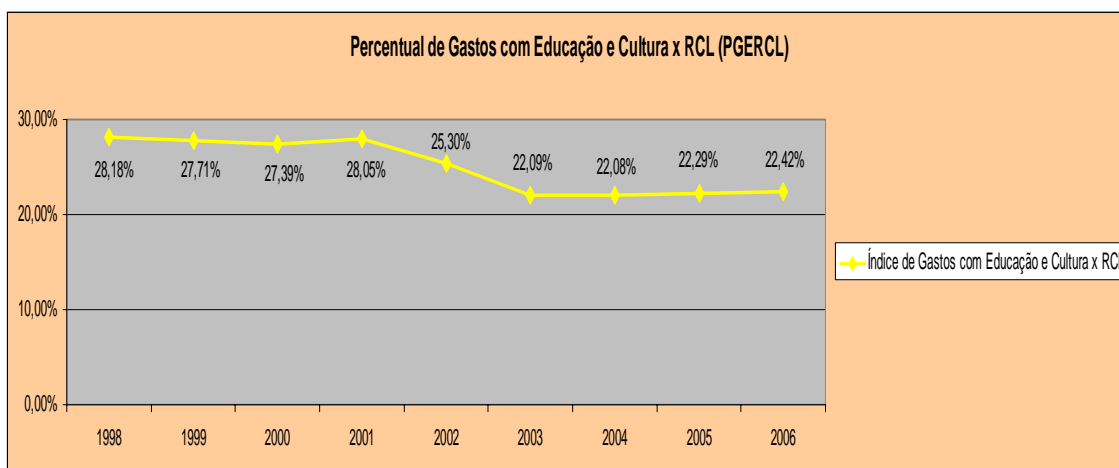


GRÁFICO 8 – Percentual de Gastos com Educação e Cultura X RCL – PGECRCL
Fonte: Elaborado pelo Autor

O PGECRCL, representa um indicador social, e iniciou 1998 com percentual de 28,18%, chegou em 2006 com 22,42%, os dois na mesma faixa analisada. Como o percentual está somando Educação e Cultura, não foi possível aferir se os Municípios cumpriram ou não o percentual constitucional com educação, o que analisaremos adiante, com dados dos quatro Municípios objeto de nosso estudo mais detalhado.

4.2 Análise de Dados dos Municípios de Alfenas, Juiz de Fora, Pará de Minas, e São Sebastião do Paraíso

Os exercícios analisados no levantamento documental proposto para pesquisa nos quatros estudos de caso, correspondem a 1998 e 2006, com dados obtidos na contabilidade, nas secretarias de planejamento, orçamento e gestão das prefeituras por meio de visita *"in loco"*, e envio de alguns dados pela contabilidade das prefeituras. Os dados referentes ao período de 1998 a 2006 foram obtidos no sitio da Secretaria do Tesouro Nacional. Os Municípios pesquisados foram: Alfenas, Juiz de Fora, Pará de Minas, e São Sebastião do Paraíso.

Como a participação na pesquisa é espontânea, alguns Municípios não disponibilizaram todos os dados solicitados.

A evolução dos gastos com pessoal, endividamento público, e com as funções: saúde e saneamento, assistência social e previdência, e educação e cultura foram obtidos da comparação destes com a RCL de cada Município e de cada exercício. A evolução dos restos a pagar, foi objeto da comparação com as disponibilidades financeiras em bancos e caixa de cada município.

A seguir quadro com síntese do levantamento documental realizado nos quatro Municípios, conforme proposta da pesquisa:

QUADRO 13

Síntese Levantamento Documental Aplicado aos Quatro Municípios

Ordem levantamento documental	Dados específicos
Composição da administração pública do município	De quais entidades é composto seu município?
Estrutura organizacional do Executivo	Qual é a estrutura de organização do Poder Executivo de seu Município?
Informações do programas de governo	Quais informações compunham os programas de governo em 1998 e 2006?
Despesas constantes do PPA	Quais despesas constavam no PPA de 1998 e 2006?
Evolução de gastos com saúde e saneamento	Qual a aplicação em saúde e saneamento de 1998 a 2006?
Evolução de gastos com Assistência Social e Previdência	Qual a aplicação em assistência social e previdência entre 1998 a 2006?
Evolução de gastos com pessoal	Qual a aplicação em pessoal entre 1998 a 2006?
Evolução do endividamento público	Qual o percentual do endividamento público no período de 1998 a 2006?
Evolução de restos a pagar	Qual o percentual de restos a pagar no período de 1998 a 2006?
Comportamento das suplementações orçamentárias	Qual o percentual de suplementação em 1998 e 2006?
Emissão de decretos para suplementações orçamentárias	Quantos decretos foram emitidos para suplementações orçamentárias no período de 1998 e 2006?

Fonte: Elaborado pelo Autor

4.2.1 Município de Alfenas

O Município de Alfenas, é formado de, Poder Executivo, Câmara, e Fundo Municipal de Saúde, todos pertencentes, a administração direta, não possuindo administração indireta.

A estrutura organizacional do Executivo é composta de:

- 01 - Gabinete do Prefeito;
- 02 – Secretaria de Administração;
- 03 – Secretaria de Educação;
- 04 – Secretaria de Fazenda e Planejamento;

- 05 – Secretaria de Desenvolvimento Rural;
- 06 – Secretaria de Defesa Social;
- 07 – Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ação Regional e Turismo;
- 08 – Secretaria de Governo;
- 09 – Secretaria de Desenvolvimento Social, Saúde e Meio Ambiente;
- 10 – Procuradoria;
- 11 – Controladoria;
- 12 - Coordenadoria de Informática;
- 13 – Secretaria de Comunicação;
- 14 – Secretaria de Desenvolvimento Urbano;
- 15 – Secretaria de Esporte.

Relativamente às informações sobre os programas governamentais, e despesas constantes no PPA referente ao período de 1998 e 2006, não foi possível consegui-las, devido a dificuldades encontradas para o levantamento destes dados.

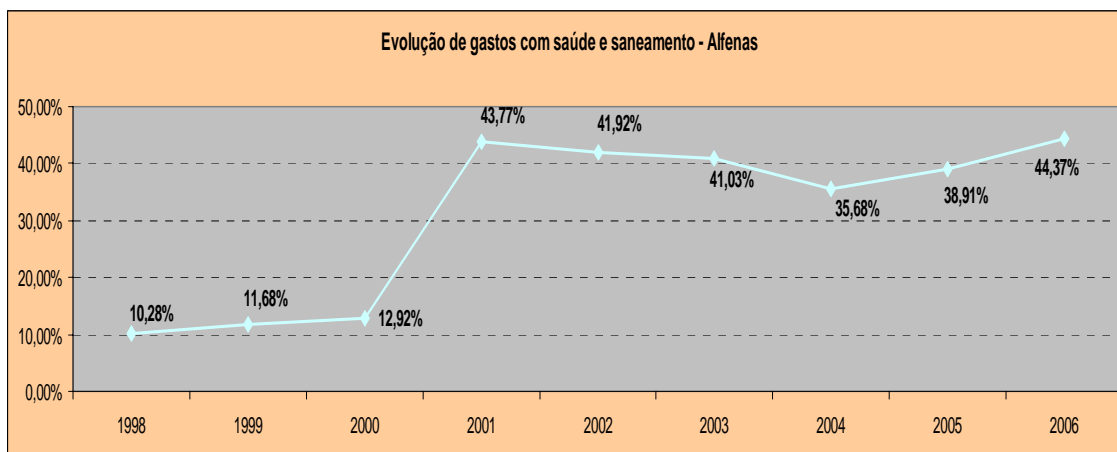


GRÁFICO 9 - Evolução de Gastos com Saúde e Saneamento - Alfenas

Fonte: Elaborado pelo Autor

O Município de Alfenas iniciou o ano de 1998 com 10,28% de gastos com saúde e saneamento. Porém pode-se observar que, a partir de 2001, primeiro ano após a LRF, o investimento nesta área foi altamente reforçado, saindo de

12,92% em 2000 para 43,77% em 2001. O Município manteve praticamente os mesmos percentuais até 2006, chegando neste exercício com 44,37%.

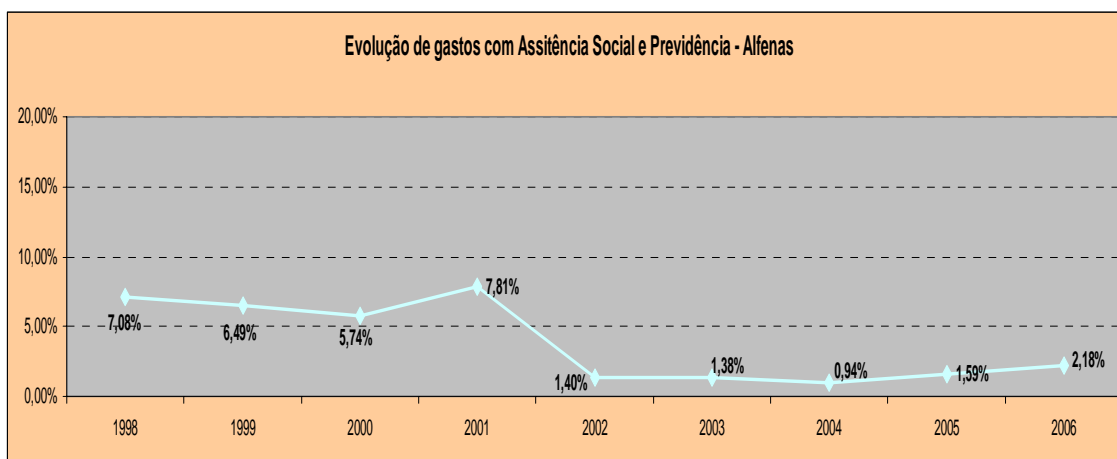


GRÁFICO 10 - Evolução de Gastos com Assistência Social e Previdência - Alfenas
Fonte: Elaborado pelo Autor

Os gastos com assistência social e previdência do Município de Alfenas, iniciou-se em 1998 com 7,08%, o menor na comparação com os demais. Em 2006, esse percentual é ainda mais baixo: apenas 2,18%. Interessante notar que, nos gastos com saúde e saneamento, este mesmo município chegou ao índice de 44,37%.

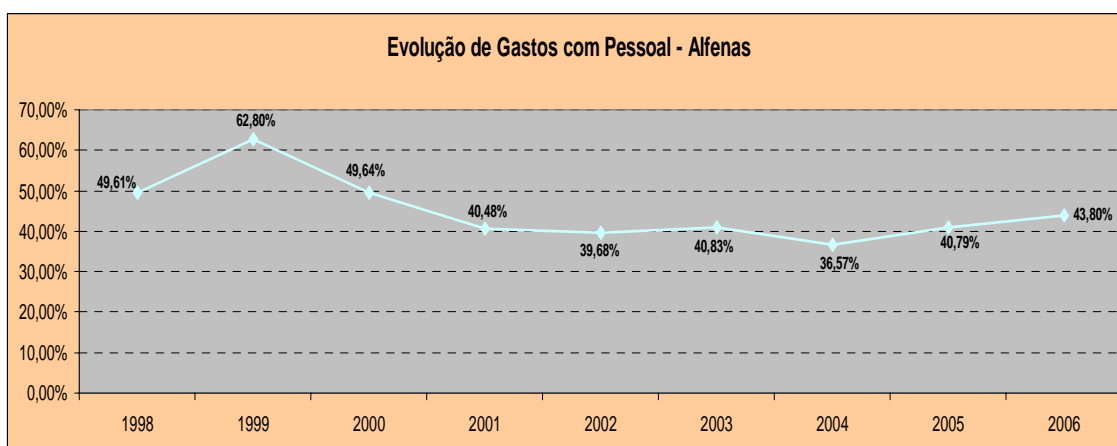


GRÁFICO 11 - Evolução de Gastos com Pessoal - Alfenas
Fonte: Elaborado pelo autor

O Município de Alfenas iniciou em 1998 com aplicação em pessoal em 49,61%, tendo uma alta significativa para 1999 para 62,80% a única maior que 60%. Em 2006 observa-se uma aplicação de 50,47%, os percentuais mantiveram-se dentro dos limites da LRF durante todo período analisado, com exceção de 1999, ano que ainda não estava em vigor a lei.

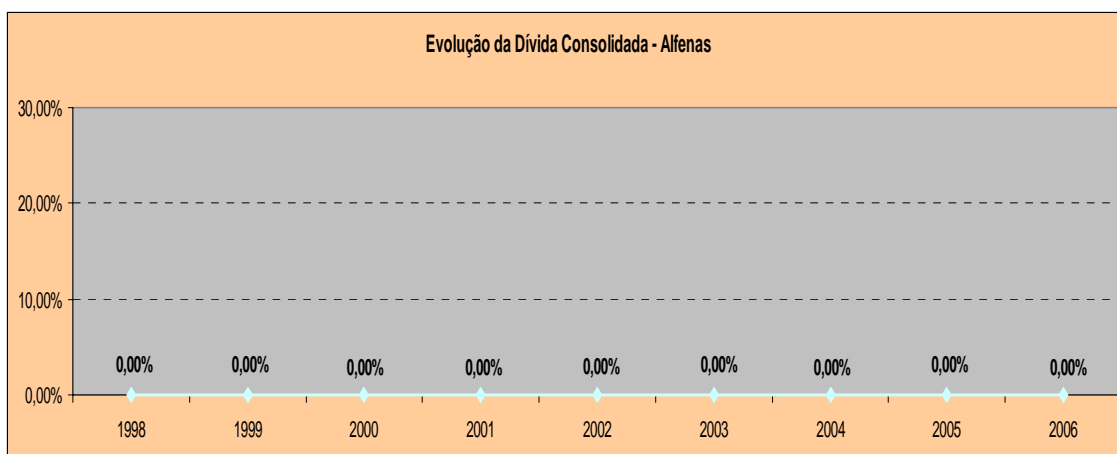


GRÁFICO 12 - Evolução da Dívida Consolidada - Alfenas

Fonte: Elaborado pelo autor

O Município de Alfenas não apresentou dívidas no período analisado conforme informações disponíveis no sitio da STN, e acreditando na fidelidade dos dados, considera-se exemplar, especialmente quando comparada com os demais Municípios pesquisados.

QUADRO 14

Evolução de Restos Pagar - Alfenas

Municípios	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
ALFENAS	29,68%	68,64%	13,22%	65,20%	137,57%	144,48%	21,43%	37,84%	181,39%

Fonte: Elaborado pelo Autor

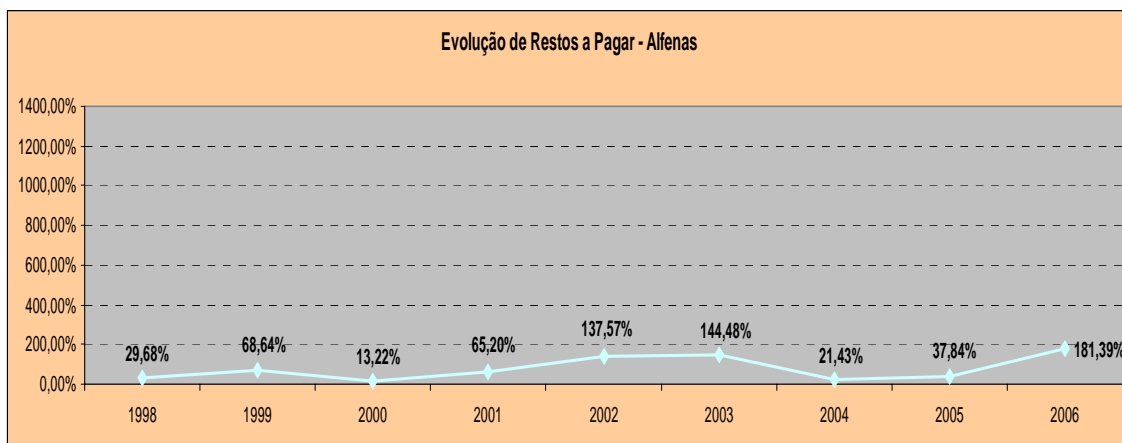


GRÁFICO 13 - Evolução de Restos a Pagar - Alfenas

Fonte: Elaborado pelo Autor

O Município de Alfenas apresentou um quadro desfavorável em 2006. Iniciou 1998 com percentual de 29,68%, com percentuais no período variando pra cima e para abaixo do ideal, que é de 100%, chegando em 2006 com 181,39%.

O percentual obtido em 1998 demonstra que o Município devia em restos a pagar somente 29,68% dos valores disponíveis em bancos e caixa, já em 2006 com percentual desfavorável de 181,39%, representando 81,39% a mais que os valores disponíveis em bancos e caixa do Executivo.

No entanto, como 2006 não era o último ano de governo o gestor tinha mais dois anos para equilibrar as contas, e transferir para o novo governo uma situação favorável em relação a restos a pagar.

As modificações constantes e em grande quantidade no orçamento municipal podem representar tanto que o município não planejou bem, tanto que algo ficou errado no processo que antecede a execução orçamentária, com a existência de fatores que possam ter contribuído para percentuais elevados de suplementação.

O Executivo de Alfenas, em 1998, conforme documentos fornecidos pela contabilidade da prefeitura, obteve uma autorização legislativa de 30% para suplementações orçamentárias. Não foram fornecidos documentos que

comprovassem o percentual efetivamente realizado. Entende-se que o percentual autorizado atende plenamente às modificações porventura necessárias à execução orçamentária.

Em 2006, o Executivo de Alfenas obteve uma autorização legislativa de 25%, realizando o percentual de 37,27%. Isso representa 12,27% acima do limite autorizado inicialmente na lei orçamentária nº 3877 de 29 de dezembro de 2005. Esse percentual realizado demonstra que o planejamento não foi elaborado de forma adequada, o que pode comprometer os resultados pretendidos pela administração.

Outro fator pesquisado na realização das suplementações, foram, as quantidades e períodos em que os decretos para abertura das suplementações foram utilizados. Não foi possível aferição em 1998, em função de não terem sido fornecidos os documentos necessários.

Já em 2006, foram utilizados 135 decretos durante todo o exercício, no primeiro trimestre utilizou-se 32, no segundo 34, no terceiro 35 e no último 34 decretos. Não foi possível avaliar se ocorreram variações para mais ou para menos entre 1998 e 2006, por falta de acesso a estes documentos.

4.2.2 Município de Juiz de Fora

O Município de Juiz de Fora é formado de, Poder Executivo, Legislativo, pertencentes a administração direta. De Agência de Gestão do Transporte e Trânsito – GETTRAN, Departamento Municipal de Limpeza Urbana – DEMLURB, Agência de Gestão Ambiental de Juiz de Fora – AGENDA, Fundação Cultural Alfredo Ferreira Lage – FUNALFA, Agência de Proteção e Defesa do Consumidor – PROCON, Fundação Museu Mariano Procópio – MAPRO como administração indireta.

A estrutura organizacional do Executivo é formada por:

- 01 – Secretaria de Governo e Articulação Institucional;
- 02 – Secretaria de Comunicação e Qualidade;
- 03 – Procuradoria Geral do Município;
- 04 – Comissão Permanente de Licitação;
- 05 – Secretaria de Planejamento e Gestão Estratégica;
- 06 – Secretaria de Administração e Recursos Humanos;
- 07 – Secretaria de Receita e Controle Interno;
- 08 – Secretaria de Política Urbana;
- 09 – Secretaria de Saúde, Saneamento e Desenvolvimento Ambiental;
- 10 – Secretaria de Política Social;
- 11 – Secretaria dos Centros Regionais;
- 12 – Secretaria de Educação;
- 13 – Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social;
- 14 – Secretaria de Agropecuária e Abastecimento;
- 15 – Secretaria de Turismo, Indústria e Comércio.

Relativamente às informações de programas governamentais de 1998 não foi possível o levantamento das informações sobre o conteúdo dos programas de governo, considerando dificuldades enfrentadas. Para 2006 foi identificado que constavam nos programas governamentais, características, objetivos, indicadores e custo financeiro. Conforme informado pelo chefe do setor de orçamento, a unidade responsável e o gerente de programas não constam nos programas contidos no PPA, considerando que podem ocorrer vinculação de programas governamentais a mais de uma secretaria e a gerente responsável.

Em relação às despesas constantes no PPA, referentes aos exercícios de 1998 e 2006, somente as deste último ano é que foi possível o levantamento das informações. No conteúdo dos programas de governo constavam despesas de capital, de duração continuada, e despesas decorrentes das despesas de capital. Verificando que constam todas as despesas para o PPA 2005 a 2009 .

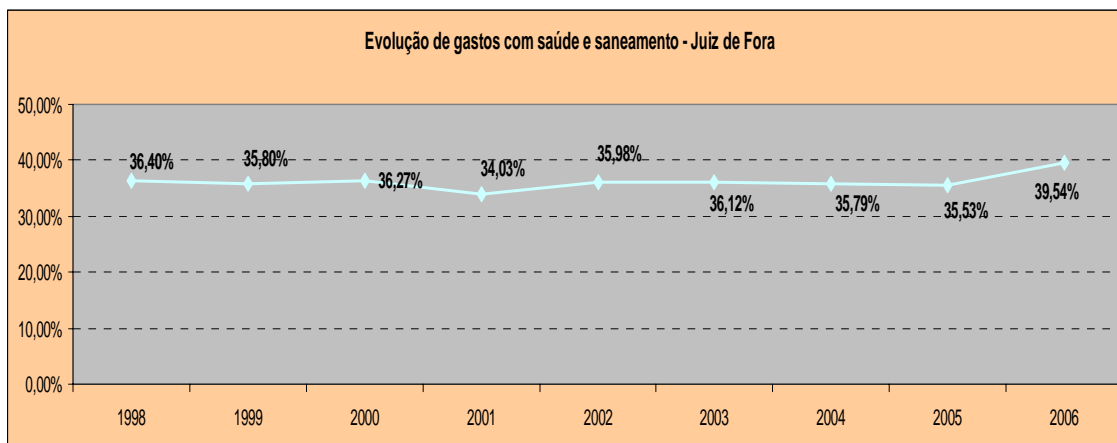


GRÁFICO 14 – Evolução de Gastos com Saúde e Saneamento – Juiz de Fora

Fonte: Elaborado pelo Autor

O Município de Juiz de em 1998, apresentou percentual de gastos com saúde e saneamento de 36,40%, mantendo-se este percentual dentro da mesma faixa, fechando 2006 com 39,54%, representando uma estabilidade neste gasto.

Não se pretendeu medir a aplicação legal do município em saúde e saneamento conforme dispositivo constitucional, utilizando-se para análise da evolução em saúde e saneamento, servindo como informação relevante da pesquisa.

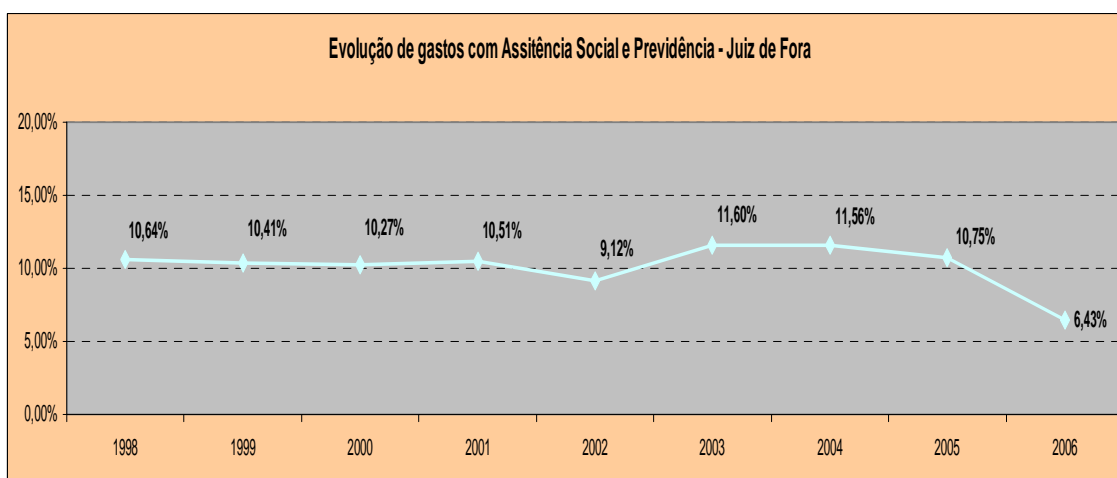


GRÁFICO 15 – Evolução de Gastos com Assistência Social e Previdência – Juiz de Fora

Fonte: Elaborado pelo Autor

Juiz de Fora iniciou em 1998 com percentual de evolução de gastos com assistência social e previdência com 10,64%. O Município permaneceu durante todo período analisado na faixa de 10 a 15%, e somente em 2002 ficando 9,12%. Fechando 2006 com 6,43% percentual.

Como a aplicação em assistência social e previdência, não está limitada por lei, não analisou-se cumprimento de mínimos ou máximos. Verificou-se que o percentual do Município de Juiz de Fora quando comparado com os outros três analisados, fica acima em todos os exercícios, com exceção de 1998 e 2000.

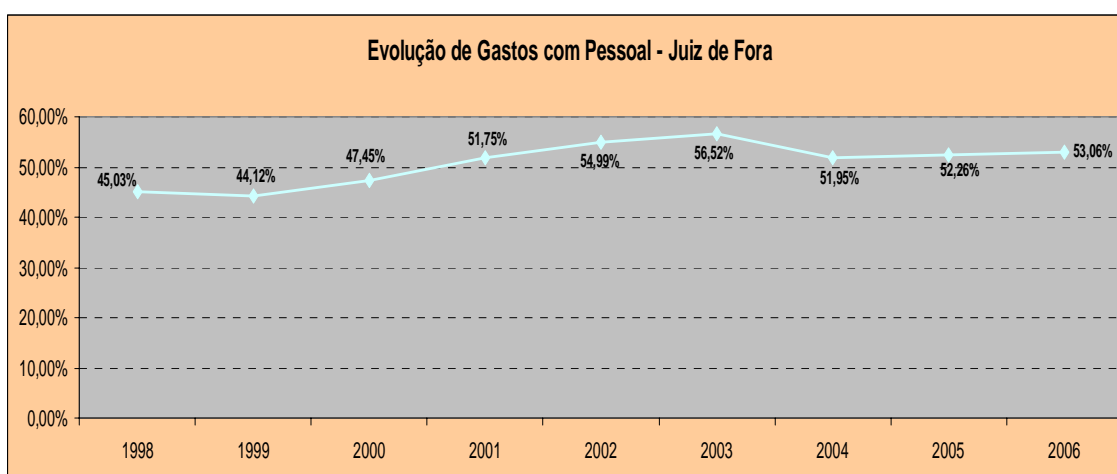


GRÁFICO 16 – Evolução de Gastos com Pessoal – Juiz de Fora

Fonte: Elaborado pelo Autor

O Município de Juiz de Fora, com relação a aplicação em pessoal, iniciou em 1998 com 47,58%. O percentual oscilou em todos os anos dentro da faixa entre 40% e 60%, tendo findado em 2006 com aplicação de 53,06%. O percentual comportou-se em todo período dentro dos limites estabelecidos pela LRF, mas com variação negativa quando comparou-se 1998 com 2006.

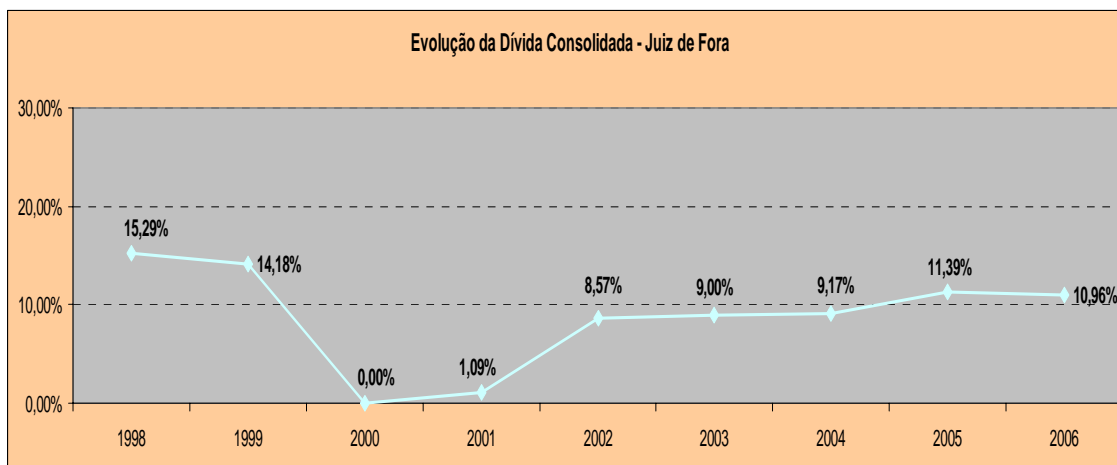


GRÁFICO 17 - Evolução da Dívida Consolidada – Juiz de Fora
 Fonte: Elaborado pelo Autor

O Município de Juiz de Fora, iniciou 1998 com percentual de endividamento público na ordem de 15,29%. Ocorreram oscilações para percentuais menores nos demais exercícios analisados. Destaca-se o percentual zerado nos exercícios de 2000 e 2002, concluindo que o Município não devia nada. Chegou-se em 2006 com 10,96%, dentro dos limites estabelecidos pela resolução 40 do senado feral que é de 120% da RCL.

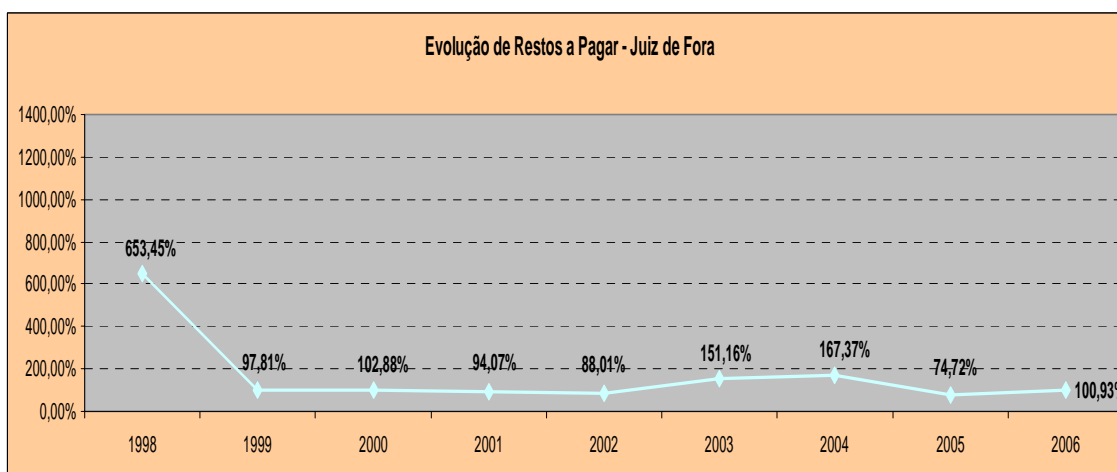


GRÁFICO 19 –Evolução de Restos a Pagar – Juiz de Fora
 Fonte: Elaborado pelo Autor

Para os percentuais de aplicados em restos a pagar do Município de Juiz de Fora, iniciou 1998 com percentual de 653,45%, representando que o percentual em restos a pagar, superou as disponibilidades de bancos e caixa em 553,45%. Os anos de 2000, 2003 e 2004, também apresentaram situação negativa. Os demais exercícios apresentaram situação positiva, com disponibilidades acima dos valores inscritos em restos a pagar.

Em 2006 Juiz de Fora apresentou percentual de 100,93%, representando praticamente uma igualdade entre os dois valores, o que avalia-se como positivo o referido percentual.

O Executivo municipal de Juiz de Fora em 1998 conforme documentos fornecidos pela contabilidade da prefeitura, obteve uma autorização legislativa de entre 21% a 30% para suplementações nas dotações orçamentárias, utilizando desta autorização entre 1% a 20%.

Tal percentual utilizado demonstra que o município planejou bem suas ações, utilizando percentual abaixo do autorizado pelo Legislativo municipal.

Em 2006 o Executivo obteve autorização entre 1% a 20%, realizando suplementações dentro do mesmo limite.

O percentual autorizado e realizado significa o Executivo também planejou e executou bem as ações governamentais, dentro do esperado.

Outro fator pesquisado, foi a realização das suplementações, investigando quantos e quais os períodos foram emitidos decretos para modificações orçamentárias.

Em 1998 para o primeiro trimestre utilizou-se 44 decretos, já para o primeiro trimestre de 2006 utilizou-se 52, no segundo trimestre de 1998 foi utilizado 28 decretos, no segundo trimestre de 2006 42 decretos, no terceiro trimestre de

1998 utilizou-se 26, no terceiro trimestre de 2006 41 decretos, no quarto e último trimestre de 1998 utilizou-se 21, já em 2006 44 decretos.

Nesta análise podemos concluir-se que o planejamento piorou, regrediu, em todos os trimestres sem nenhuma exceção, o Executivo utilizou mais decretos para realização das suplementações orçamentárias.

4.2.3 Município de Pará de Minas

O Município está composto em Executivo e Legislativo, representando a administração direta, e não possuindo administração indireta.

O Poder Executivo municipal está organizado em:

- 01 - Secretaria de Fazenda;
- 02 – Secretaria de Gestão Pública;
- 03 – Secretaria de Educação;
- 04 - Controladoria e Corregedoria;
- 05 – Secretaria de Cultura, Meio Ambiente e Agronegócio;
- 06 – Secretaria de Ação Social;
- 07 – Secretaria de Obras;
- 08 – Secretaria de Planejamento;
- 09 – Secretaria de Saúde;
- 10 - Procuradoria Geral.

As informações referentes a 1998 não foram possíveis de levantamento, considerando dificuldades de acesso enfrentadas no levantamento documental.

Para 2006 identificou-se que os programas governamentais, constam características, objetivos, indicadores, custo financeiro, unidade responsável e

o gerente de programas. Estas informações são consideradas necessárias e satisfatórias o estabelecimento e acompanhamento dos planos de governo.

Para o exercício de 1998 não foi possível o levantamento das informações, tendo em vista dificuldades enfrentadas para consegui-las. Para 2006 constavam nos programas governamentais: despesas de capital, despesas de duração continuada e despesas decorrentes das despesas de capital. Estas informações representam que todas as despesas públicas fazem parte do PPA planejado para 2005 a 2009.

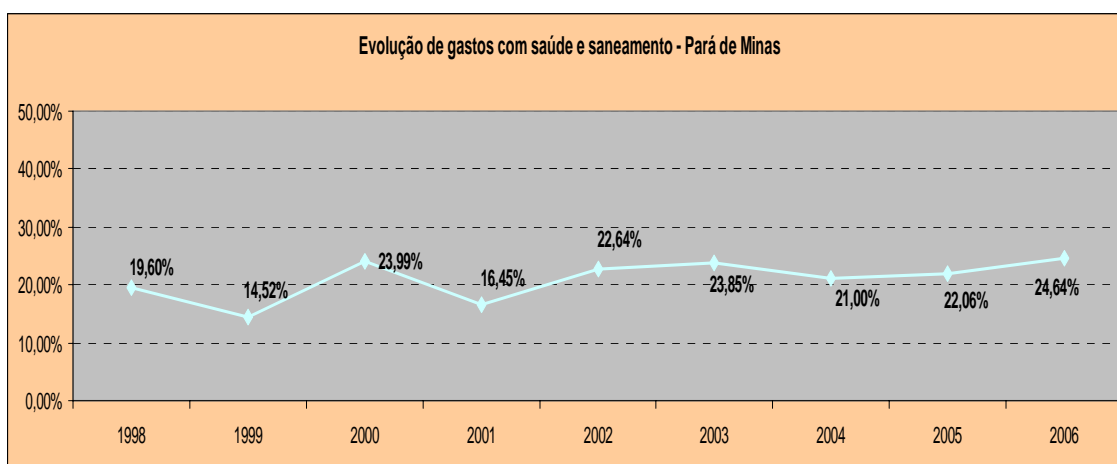


GRÁFICO 20 – Evolução de Gastos com Saúde e Saneamento – Pará de Minas
Fonte: Elaborado pelo Autor

O Município de Pará de Minas, iniciou 1998 com percentual em saúde pública e saneamento com 19,60%, oscilando na faixa entre 10 a 30% durante o período analisado. Chegou em 2006 com percentual aplicado de 24,64%, este percentual é o menor quando comparado com os demais Municípios analisados.

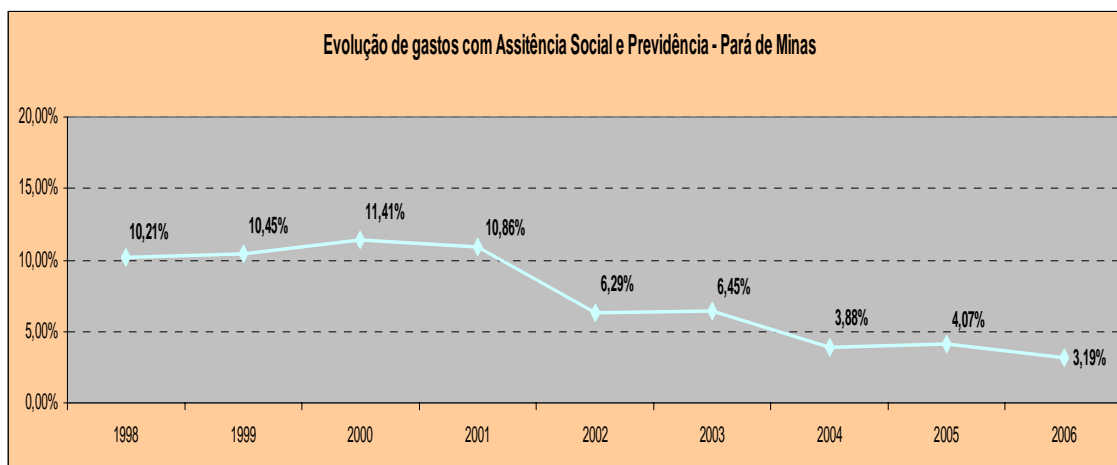


GRÁFICO 21 - Evolução de Gastos com Assistência Social e Previdência – Pará de Minas
Fonte: Elaborado pelo Autor

O aplicação em assistência social e previdência, iniciou-se em 1998 com 10,64%, com ligeira queda em 1999, oscilando para cima em 2000, e com queda acentuada nos próximos exercícios. O percentual chegou em 2006 com 2,18%, percentual pequeno quando comparado com os demais Municípios da pesquisa, não sendo possível aferir percentual mínimo ou máximo, considerando não haver legislação aplicada a este fato.

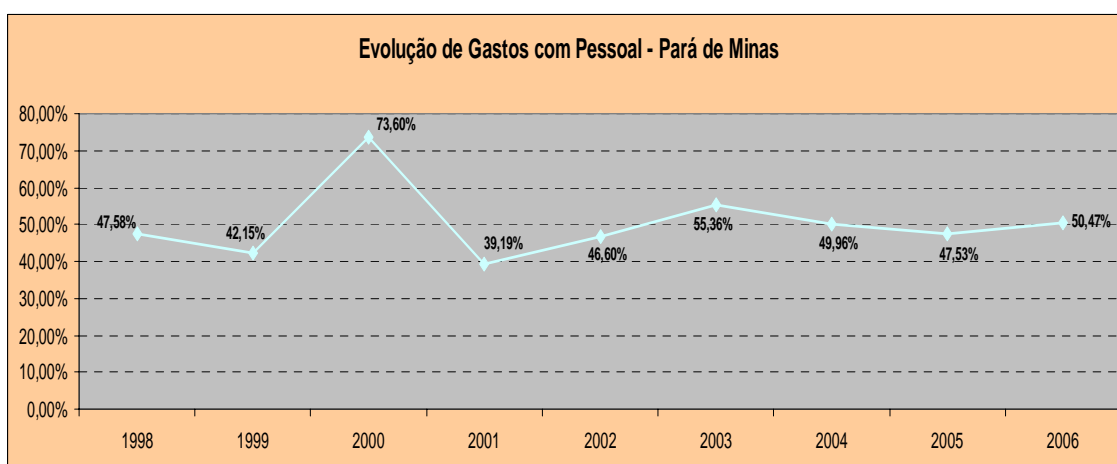


GRÁFICO 22 - Evolução de Gastos com Pessoal – Pará de Minas
Fonte: Elaborado pelo Autor

O Município de Pará de Minas, iniciou em 1998 com aplicação em pessoal, com 47,58%, e em 1999 com pequena queda para 44,12%; com alta

expressiva em 2000 para 73,60%, totalmente acima do limite permitido na LRF; retornando em 2001 para 39,19%. O Município manteve-se dentro dos limites nos demais exercícios. Chegou-se em 2006 com percentual de 50,47%.

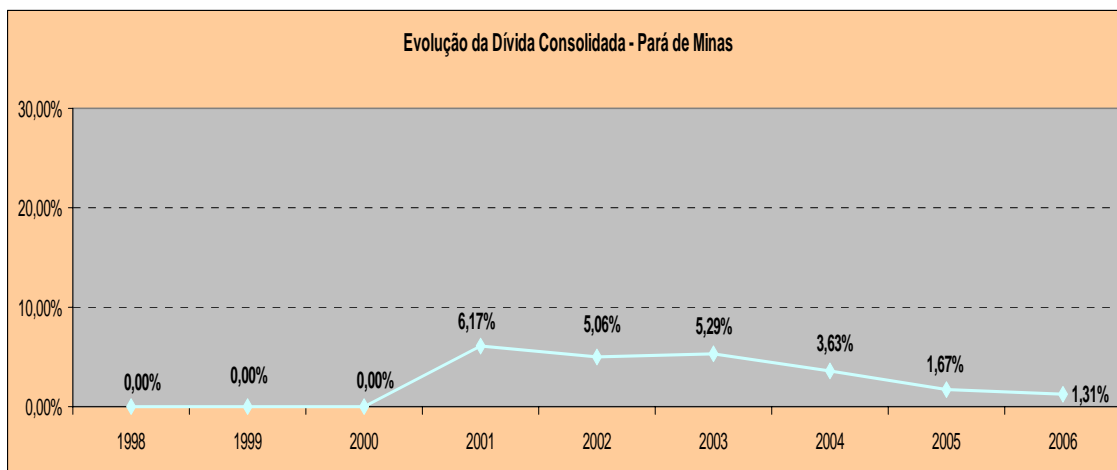


GRÁFICO 23 – Evolução da Dívida Consolidada – Pará de Minas
Fonte: Elaborado pelo Autor

O percentual de endividamento em Pará de Minas, Iniciou-se 1998 com 0,00%, e somente em 2001 chegou no percentual de 6,17%. O Município permaneceu na faixa entre 0 a 10% nos próximos exercícios, chegando em 2006 com 1,31%, dentro dos limites estabelecidos pela resolução 40 do senado federal que é 120% d RCL.

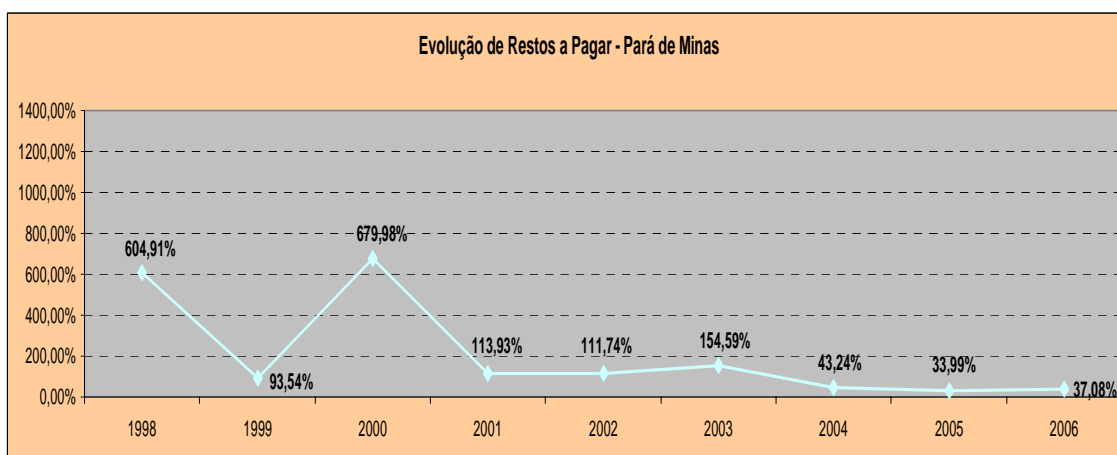


GRÁFICO 24 - Evolução de Restos a Pagar – Pará de Minas
Fonte: Elaborado pelo Autor

Pará de Minas iniciou em 1998 com percentual de gastos com restos a pagar em 604,91%. O percentual representa que o Município possui 504,91% a mais em restos a pagar, quando comparados com a disponibilidade de caixa e bancos do exercício de 1998. Na seqüência, em 1999 com queda expressiva para 93,4%. Em 2000, primeiro ano de vigência da LRF voltou a patamares elevados, com 679,98%, oscilando nos próximos exercícios para mais e menos. O percentual chegou em 2006 com 37,08%, seguindo tendência de baixa iniciada em 2004, atendendo plenamente ao disposto na LRF.

Não foi possível aferição dos percentuais autorizados e realizados para suplementações nos exercício de 1998 e 2006, considerando dificuldades no levantamento dos documentos.

O Município em 2006 realizou modificações orçamentárias por meio de decretos, no primeiro trimestre de 2006, com 36 decretos, no segundo 58, no terceiro 46, no quarto 64 decretos, totalizando 204 decretos, o que considera-se elevado, aferindo-se um planejamento inadequado.

4.2.4 Município de São Sebastião do Paraíso

O Município de São Sebastião do Paraíso é formado de: Executivo, Legislativo, como administração direta, e Instituto de Previdência dos Servidores do Município, representando a administração indireta.

A estrutura organizacional está organizada em:

- 01 - Gabinete do Prefeito;
- 02 – Procuradoria;
- 03 – Diretoria de Controle Interno;
- 04 – Diretoria de Segurança Pública;

- 05 – Diretoria de Desenvolvimento Rural;
- 06 – Diretoria de Planejamento e Gestão;
- 07 – Diretoria de Educação e Esportes;
- 08 – Diretoria de Obras e última;
- 09 - Diretoria de Saúde e Assistência Social.

Os programas governamentais do Município em 1998, continuam, objetivos, e custo financeiro. Em 2006 os programas continuam: características, objetivos, unidades responsáveis, gerentes, indicadores e custo financeiro dos programas de governo, o que considera-se conteúdo necessário, e fundamental para o planejamento, acompanhamento e alcance dos resultados pretendidos pelos governantes.

As despesas constantes do PPA tanto de 1998 ou 2006 são: despesas de capital e outras delas decorrentes e duração continuada, o que representam praticamente todas as despesas da administração pública.

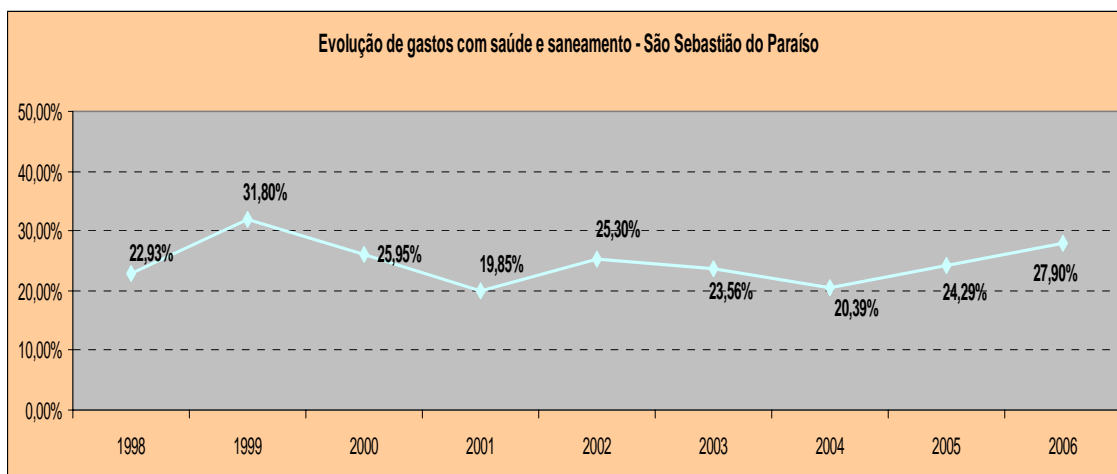


GRÁFICO 25 - Evolução de Gastos com Saúde e Saneamento – São Sebastião do Paraíso
Fonte: Elaborado pelo Autor

O Município aplicou em saúde e saneamento em 1998 22,93%, ocorrendo variações entre as faixas de 20 a 30% e 30 a 40%, fechando 2006 com 27,90%.

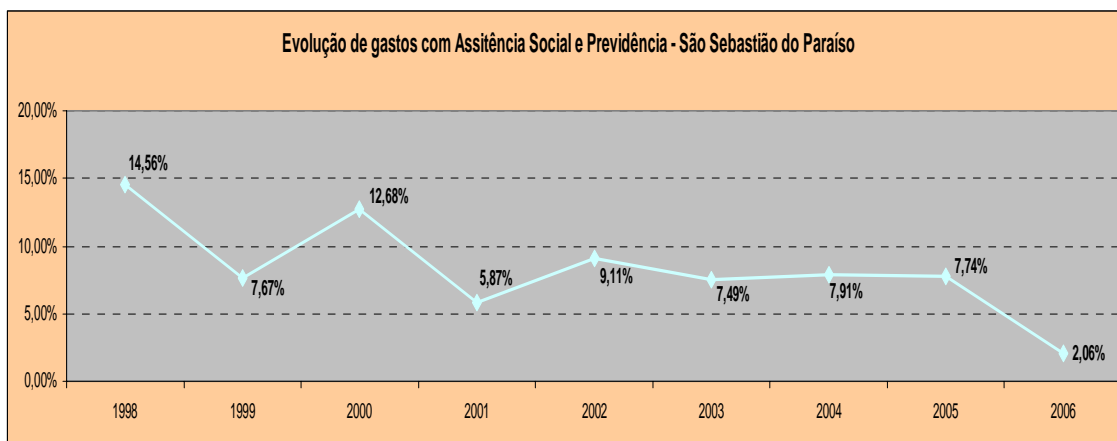


GRÁFICO 26 - Evolução de Gastos com Assistência Social e Previdência – São Sebastião do Paraíso

Fonte: Elaborado pelo Autor

Em 1998 o Município aplicou em assistência social e previdência o percentual de 14,56%, o maior quando comparado com os três Municípios pesquisados, seguindo tendência de queda, fechando 2006 com percentual de 2,06%. Em 2006 o percentual foi o menor na comparação com os outros três, no entanto, os demais também a mesma tendência de queda neste investimento.

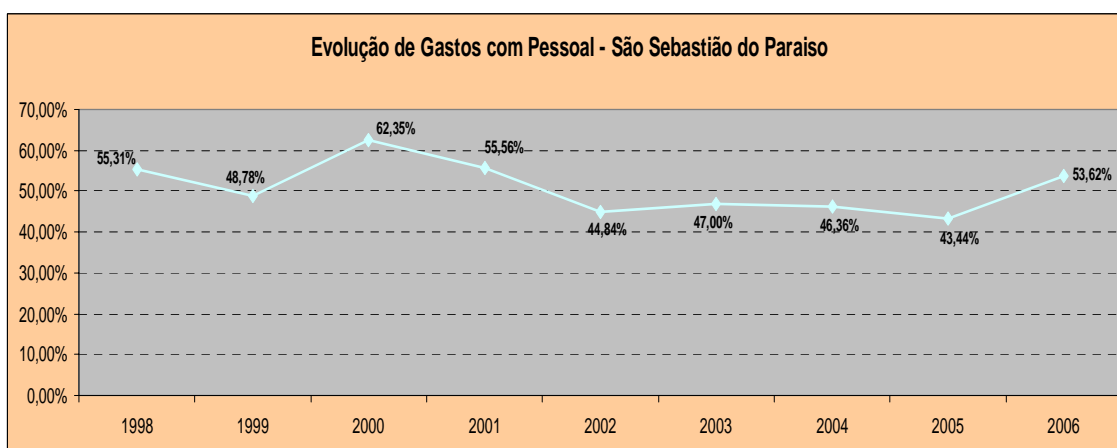


GRÁFICO 27 - Evolução de Gastos com Pessoal – São Sebastião do Paraíso

Fonte: Elaborado pelo Autor

Em 1998 iniciou com 55,31% em gastos com pessoal, com queda em 1999 para 48,78%, chegando no primeiro ano da vigência da LRF com 62,35%, retomando nos próximos exercícios percentuais abaixo do limite legal, com

tendência de queda. O percentual chegou em 2006 com 53,06%, dentro do limite máximo estabelecido pela LRF que é de 60%.

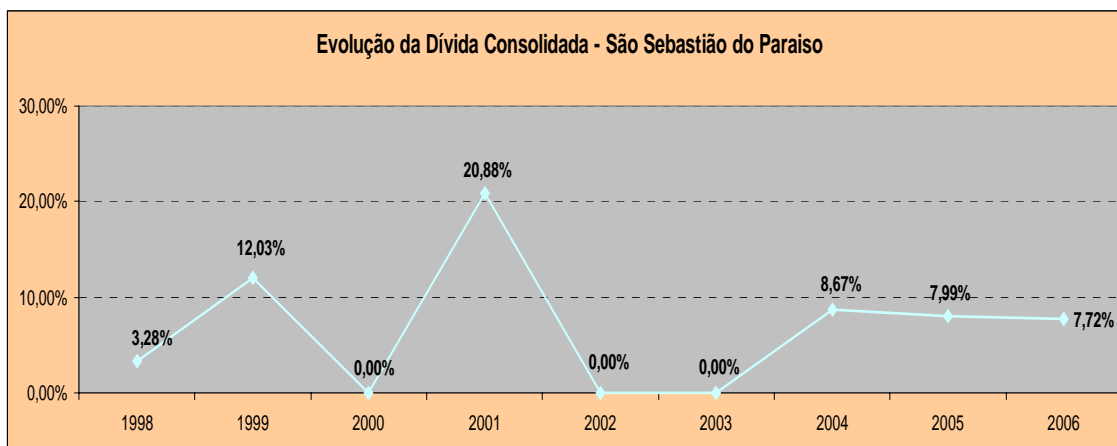


GRÁFICO 28 - Evolução da Dívida Consolidada – São Sebastião do Paraíso
Fonte: Elaborado pelo Autor

O percentual de endividamento de São Sebastião do Paraíso iniciou em 1998 com 3,28%, oscilando entre as faixas de 0 a 30%, fechado em 2006 com 7,72%, abaixo do limite estabelecido na resolução 40 do senador federal de 120%, ou 1,2 da RCL.

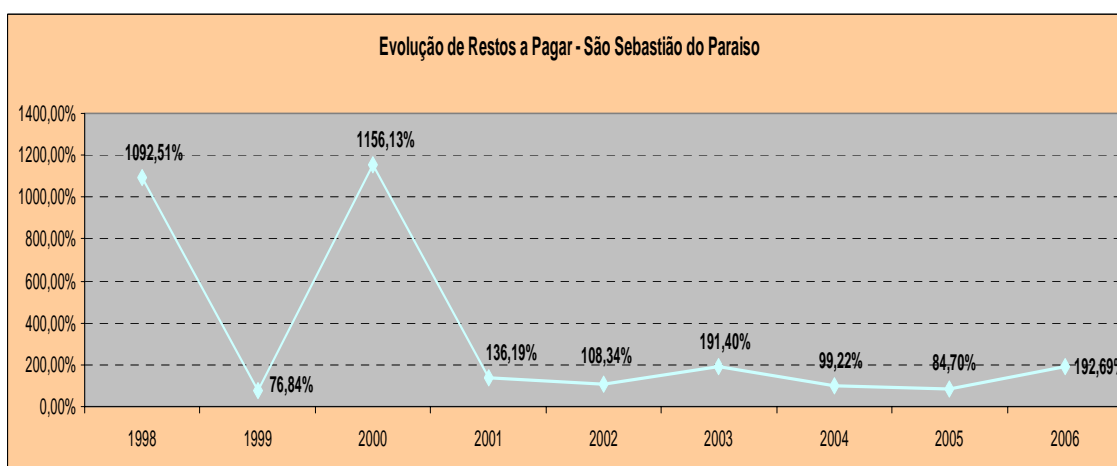


GRÁFICO 29 - Evolução de Restos a Pagar – São Sebastião do Paraíso
Fonte: Elaborado pelo Autor

São Sebastião do Paraíso iniciou em 1998 com percentual de gastos em restos a pagar em 1092,51%, 992,51% acima das disponibilidades de caixa e bancos. Em 1999 obteve queda acentuada, para 76,84%; retornando em 2000 para 1156,13%, e para os próximos mantendo-se nas faixas 0 a 200%, fechando em 2006 com 192,69%.

Os percentuais desejáveis são 100%, ou seja o máximo de restos a pagar seria a mesma disponibilidade de caixa e bancos para arcar com estes compromissos.

Para 1998 o Legislativo autorizou percentual de suplementação de 12% das dotações orçamentárias, para utilização efetiva não possível tendo em vista dificuldades de acesso às informações.

Para 2006 o Legislativo autorizou percentual de 24% das dotações orçamentárias, não sendo possível a aferição do percentual de execução em função diante da negativa no acesso a estas informações.

A análise de emissão de atos também não possível por falta de dificuldades no levantamento dos documentos necessários.

4.3 Dados e Descrição das Entrevistas dos Municípios de Alfenas, Juiz de Fora, Pará de Minas, e São Sebastião do Paraíso

As entrevistas foram dirigidas a secretários municipais de planejamento e finanças, educação e saúde, diretores de orçamento e planejamento, assessores e servidores da área técnica, envolvidos no processo de planejamento orçamentário dos Municípios, e gestão dos instrumentos de planejamento para o exercício de 1998 e 2006.

E como proposto na metodologia foi realizado um pré-teste, tendo como escolhido o município de Ribeirão das Neves, com entrevistas realizadas no dia 26 de fevereiro de 2008.

Os dados da entrevista do pré-teste foram os constantes no quadro a seguir:

QUADRO 15
Relação de locais e respectivos cargos do pré-teste

Planejamento	Secretário de Planejamento
Finanças	Superintendente Tesouro e Contabilidade
Saúde	Coordenadora do Fundo Municipal de Saúde
Educação	Assistente Técnico de Educação

Fonte: elaborado pelo autor

O pré-teste foi fundamental para esclarecimento de algumas questões, determinando que algumas informações somente, poderiam ser conseguidas por meio de levantamento documental, como exemplo os percentuais legais de aplicação em saúde e educação.

Os dados da entrevista do pré-teste não serão analisados, considerando sua finalidade, a seguir apresentaremos o resultado das entrevistas dos quatro Municípios objeto da pesquisa.

4.3.1 Município de Alfenas

Após vários contatos com a controladoria geral, com o secretário de planejamento sem êxito, e outras dificuldades, não foi possível a realização de entrevista no Município de Alfenas, portanto não sendo possível descrição e análise dos dados da entrevista. No entanto algumas informações objeto da entrevista foram fornecidas pelo setor de contabilidade da prefeitura.

Em 2006 o Município aplicou em serviços públicos em saúde 23,89% das receitas provenientes de impostos e transferências constitucionais, atendendo ao limite mínimo previsto na CF de 1988, que é de 15%.

Em 1998 o FUNDEF recebeu R\$ 1.128.953,04 (um milhão, cento e vinte e oito mil, novecentos e cinqüenta e três reais e quatro centavos), aplicando R\$ 1.937.557,97 com profissionais do magistério, conforme documento extraído do Sistema de Apoio ao Controle Externo – Prestação de Contas Anual (SIACE/PCA), este valor representa que o Município aplicou 171,62% dos recursos recebidos no exercício. Este fato não apurado na pesquisa, mas que certamente representa sobra de valores financeiros de exercícios anteriores, ou contabilização irregular no FUNDEF.

Em 2006 o FUNDEF recebeu R\$ 5.449.261,46 (cinco milhões, quatrocentos e quarenta e nove mil, duzentos e sessenta e um reais, e quarenta e seis centavos), aplicando 86,47% com profissionais do magistério. Os demais recursos foram aplicados em outras despesas do ensino fundamental, atendendo ao mínimo obrigatório conforme legislação.

Em 1998 o município aplicou 31,72% dos recursos originários de impostos e transferências constitucionais em manutenção e desenvolvimento da educação, representando em valores nominais R\$ 3.843.377,09 (três milhões, oitocentos e quarenta e três mil, trezentos e setenta e sete reais e nove centavos). Do valor total aplicado em educação o Município aplicou 90,53% no ensino fundamental, atendendo ao limite mínimo estabelecido em lei.

Em 2006 o município aplicou 28,33% na manutenção e desenvolvimento do ensino dos recursos originários de impostos e transferências constitucionais, este percentual representou em valores nominais R\$ 11.605.982,13 (onze milhões, seiscentos e cinco mil, novecentos e oitenta e dois reais e treze centavos). O percentual representa também uma queda quando comparado

com 1998, mas atendendo o limite mínimo de 25% conforme previsto na CF de 1988, destes valores aplicou-se 94,32% no ensino fundamental.

4.3.2 Município de Juiz de Fora

As entrevistas no município de Juiz de Fora ocorreram nos dias 15 e 27 de março, e 01 de abril de 2008, respectivamente no departamento de orçamento, sub-secretaria de finanças e secretaria de saúde.

QUADRO 16

Relação de locais e respectivos cargos

Planejamento, Finanças	Chefe do Departamento de Orçamento
	Assessora Técnica de Finanças
	Assessora Técnica de Finanças
Saúde	Sub-secretário de Saúde

Fonte: elaborado pelo autor

A partir da proposta completa para entrevistas na área de planejamento e finanças, elaborou-se uma síntese das entrevistas para facilitar análise das perguntas e respostas, conforme demonstrado a seguir.

QUADRO 17

Síntese das entrevistas nas áreas de planejamento e finanças

Ordem das perguntas para entrevista	Dados específicos
Processo alteração e participação PPA e LOA	Agentes participantes
Etapas para elaboração da LOA	Etapas percorridas
Regiões orçamentárias	Organização do município em regiões
Publicação de Informações	Transparência na Administração
Avaliação de Programas de Governo	Acompanhamento do programas de governo
Estrutura Física e de Pessoal	Modificações estruturais com a LRF
Compatibilidade entre PPA e LOA	Compatibilidade entre PPA e LOA
Existência de Metas Bimestrais de Arrecadação	Existência de Metas Bimestrais de Arrecadação
Existência de Cronograma de Desembolso	Existência de Cronograma de Desembolso
Existência de Fluxo de Caixa	Existência de Fluxo de Caixa
Estabelecimento de Metas de Resultado Primário e Nominal	Estabelecimento de Metas de Resultado Primário e Nominal
Despesas Novas	Criação de Despesas Novas e expansão
Opinião do que mudou com LRF	Informações complementares sobre mudanças da LRF

Fonte: Elaborado pelo autor

Quanto aos agentes que participaram do processo de planejamento em 1998, foram: o prefeito, secretários e secretaria de Planejamento. Em 2006, após vigência da LRF, a participação foi ampliada para: prefeito, secretários, secretaria de planejamento, contabilidade e sociedade organizada.

Não foi um orçamento participativo aberto, no entanto nos exercícios de 2003, 2004 e 2005 os centros regionais instituídos tiveram participação efetiva no processo de planejamento. A partir de 2006 os conselhos participaram efetivamente na definição das ações governamentais, especialmente os conselhos de saúde, educação, e assistência social, prova efetiva do avanço e fortalecimento da participação popular.

Quanto às etapas percorridas, se estabeleciam da seguinte forma: 1º – Levantamento de dados históricos e estatísticos, 2º – Inicia-se o processo externo da LOA, reunindo as secretarias envolvidas no processo para explanação sobre o método, 3º - Inserção dos dados pelas secretarias em sistema informatizado, sendo que nesta, a secretaria obedece a limites, como pessoal, custeio, e neste somente é validado pelos conselhos e pelo Departamento de Orçamento, 4º - Consolidação de dados pelo Departamento de Orçamento, 5º - Reuni-se o primeiro escalão com o prefeito e técnicos do departamento de orçamento, 6º - Processa modificações necessárias e envia ao Legislativo, último e 7º - Reúne com membros do Legislativo para discussão, reformulação e aprovação da proposta.

O município está organizado em 8 regiões administrativas, e que são utilizadas para definições orçamentárias conforme figura 2 a seguir.



FIGURA 2 - Regiões Administrativas Município de Juiz de Fora

Fonte: www.pjf.mg.gov.br

Para publicação de informações relativas a execução orçamentária não foi possível obter respostas, no entanto conseguimos informações no site da prefeitura, no qual constavam informações somente do exercício de 2006, após o advento da LRF.

O Município de Juiz de Fora não realizava avaliações de indicadores de programas e ações governamentais em 1998. Em 2006 ocorreram avaliações desta ordem, em periodicidade anual.

Quanto às modificações estruturais, e de pessoal, em 1998 a estrutura era formada por apenas um funcionário no setor de planejamento e orçamento. Em 2002 já com maior demanda, o departamento passou a contar com mais dois funcionários, todos com constante capacitação profissional, e atualização de sistemas informatizados para atendimento às demandas.

Para existência de compatibilização entre o PPA e LOA o município de Juiz de Fora manifestou que para inclusão de ações governamentais no orçamento público é necessário que conste primeiro do PPA, e também condição obrigatória a existência de unidades físicas nas ações, mas para os valores financeiros é somente indicativo, os valores não são obrigados estarem idênticos, isto pode ocorrer na elaboração de cada orçamento anual, para os dois exercício de 1998 e 2006.

Não foi possível identificar a utilização de metas bimestrais de arrecadação em 1998, tendo em dificuldades encontradas para essa entrevista. Em 2006 o município adotou o instrumento por ser obrigatório pela LRF, exigido pelo tribunal, e por servir como instrumento de acompanhamento e controle.

Para os desembolsos o Executivo estabelecia cronograma nos dois exercícios, ficando mais criterioso com o advento da LRF.

Em 1998 não se utilizava o fluxo de caixa, ocorriam controles sem critérios bem rígidos. Em 2006 o fluxo de caixa projetado e realizado foi utilizado efetivamente como instrumento de acompanhamento e controle financeiro.

Em 1998 não estabelecia-se metas de resultado primário e nominal. Em 2006 passou-se a estabelecer metas, que eram encaminhadas ao tribunal de contas do estado de minas gerias (TCE) e a STN.

Para expansão e criação de despesas novas ao orçamento para 1998, bastava abertura por meio de lei enviada ao Legislativo, para 2006 já com as regras da LRF era necessário demonstração de impacto orçamentário e financeiro para justificar tal medida.

E concluindo a entrevista o planejamento como um todo foi modificado para melhor, especialmente quando ocorreu o envolvimento e responsabilização dos gestores de cada unidade, permitindo assim que cada responsável tanto de

cargos de comando como de execução operacional participassem do processo, conhecendo os conceitos para elaboração do PPA, LDO e LOA.

A partir da proposta completa para entrevistas na área de saúde, elaborou-se uma síntese das entrevistas para facilitar análise das perguntas e respostas, conforme demonstrado a seguir.

QUADRO 18
Síntese das entrevistas da área de saúde

Ordem das perguntas para entrevista	Dados específicos
Etapas do orçamento da saúde	Etapas para elaboração do orçamento da saúde
Gestor da saúde	Quem gerencia a saúde, é a própria Secretaria ou a Secretaria de Finanças?
Quais recursos estavam disponíveis para saúde	Com qual recurso a saúde podia contar?
Despesas aplicadas com saúde	Com quais despesas a saúde gasta os recursos recebidos?
Percentual aplicado com recursos do próprio governo	Qual percentual aplicado com recursos do próprio governo?
Mudança efetiva com o advento da LRF	O que mudou efetivamente com o advento da LRF?

Fonte: Elaborado pelo autor

Na elaboração do orçamento da saúde em 1998 mesmo existindo o Plano Municipal de Saúde, não ocorria consistência entre este o PPA, LDO e LOA, falava-se da compatibilidade sem trabalhar a lógica do sistema, os planos ficavam como peça de ficção, sem planos detalhados mensais e anuais de execução.

A gestão semi-plena do sistema de saúde em Juiz de Fora iniciou em 1995, então em 1998 já estava com a autonomia administrativa, patrimonial e financeira, no entanto nesta data o município não era obrigado a aplicar 15% de suas receitas com serviços de saúde pública.

Em 2006 o município continuou com a autonomia, já estando sujeito a aplicação do percentual de 15% dos recursos próprios definidos em emenda

constitucional em serviços públicos de saúde, no entanto estes recursos eram planejados e orçados na secretaria de saúde e sua gestão financeira ocorria na secretaria de finanças do município.

Não foi possível na entrevista a resposta de quais recursos o município contava em 1998, no entanto a contabilidade da secretaria forneceu informação por meio de documentos, que os recursos fundo a fundo, foram: campanha de câmara de compensação, urgência e emergência, gestão plena de sistema municipal, piso de atenção básica – fixo (semiplena), pab fixo, programa de combate às carências nutricionais, saúde da família, ações básicas de vigilância sanitária, totalizando R\$ 23.164.545,26 (vinte e três milhões, cento e sessenta e quatro mil, quinhentos e quarenta e cinco reais e vinte e seis centavos).

Juntamente com os recursos do próprio governo, o Município aplicou R\$ 75.465.424,00 (setenta e cinco milhões, quatrocentos e sessenta e cinco mil, quatrocentos e vinte e quatro reais), sendo 22,39% em pessoal, 77,23% em outras despesas correntes da saúde, e somente 0,38% em investimentos.

Em 2006 a receitas de transferência de fundo a fundo totalizaram R\$ 104.798.202,72 (cento e quatro milhões, setecentos e noventa e oito mil, duzentos e dois reais e setenta e dois centavos), e governo local aplicou mais R\$ 70.468.322,21 (setenta milhões, quatrocentos e sessenta e oito mil, trezentos e vinte e dois reais e vinte e dois centavos), totalizando R\$ 175.266.524,93 (cento e setenta e cinco milhões, duzentos e sessenta e seis mil, quinhentos e vinte e quatro reais e noventa e quatro centavos).

Os recursos que foram aplicados com pessoal representaram 36,95%, com outras despesas correntes do governo 58,39% e somente 4,66% em investimentos, ocorrendo uma mudança significativa de despesas com pessoal para mais, e outras despesas correntes do governo para menos.

Em 1998 a aplicação de percentual das receitas próprias do governo não eram obrigatórias, já em 2006 a aplicação deste percentual totalizou 26,24%, conforme anexo XIV enviado ao TCE/MG, percentual acima do estabelecido no artigo 198 da CF de 1998.

E o que mudou efetivamente com o advento da LRF na opinião do subsecretário de saúde depende mais do gestor público, no Brasil a responsabilidade está vinculada à punição, a gestão da saúde pública ficou inviabilizada em função da judicialização da saúde a partir de 2004, como exemplo o município em 2007 pagou despesas acima do planejado na ordem de R\$ 4.000.000,00 (quatro milhões de reais).

Não foi possível a realização das entrevistas na área de “**educação**” após várias tentativas, no entanto conseguiu-se informações importantes sobre o tema fornecidas pela contabilidade da prefeitura conforme apresenta-se a seguir.

Em 1998 o FUNDEF recebeu recursos na ordem de R\$ 9.699.852,73 (nove milhões, seiscentos e noventa e nove mil, oitocentos e cinqüenta e dois reais e setenta e três centavos), aplicando destes valores 91,67% em profissionais do magistério, e os demais recursos no ensino fundamental.

Em 2006 o FUNDEF recebeu recursos na ordem de R\$ 44.807.469,27 (quarenta e quatro milhões, oitocentos e sete mil, quatrocentos e sessenta e nove reais e vinte e sete centavos), e destes, aplicou 81,28% em profissionais do magistério, e o restante no ensino fundamental, os dois atenderam a legislação.

Em 1998 o município aplicou na manutenção e desenvolvimento do ensino com recursos do próprio governo o valor de R\$ 30.510.628,65, representando um percentual de 30,52%, e destes valores aplicou-se o percentual de 90,34% no ensino fundamental.

Em 2006 o município aplicou na manutenção e desenvolvimento do ensino com recursos do próprio governo o valor de R\$ 74.804.840,44 (setenta e quatro milhões, oitocentos e quatro mil, oitocentos e quarenta reais e quarenta e quatro centavos), representando um percentual de 26,24%, e destes valores aplicou-se 81,28% no ensino fundamental.

Mesmo com uma queda de percentual, nos dois exercícios município cumpriu o disposto no artigo 212 da constituição federal, aplicando no mínimo 25% dos recursos recebidos de impostos e transferências constitucionais.

4.3.3 Município de Pará de Minas

QUADRO 19
Relação de locais e respectivos cargos

Planejamento, Finanças	Diretora de Orçamento
------------------------	-----------------------

Fonte: elaborado pelo autor

O roteiro para descrição e análise da entrevista dos setores de planejamento e finanças deste município, seguiu roteiro estabelecido na síntese descrita no quadro 17 desta pesquisa.

Quanto aos agentes que participaram do processo de planejamento em 1998, foram o prefeito, secretários e secretaria de Planejamento, já em 2006 após vigência da LRF, a participação foi ampliada para prefeito, secretários, secretaria de planejamento, e sociedade organizada.

Em 2006 foi instituída uma comissão de conselho participativo, com interação efetiva no processo de planejamento.

Em 1998 somente a secretaria de planejamento elaborava a proposta orçamentária com informações históricas e encaminhava para as demais para validação.

Já em 2006 já com a instituição da comissão de conselho participativo que definiu suas prioridades e eram obedecidas, definidas em audiências públicas, as ações estratégicas do governo eram definidas pelos secretários com validação final do chefe do Executivo.

O município era composto de mais de dez regiões setoriais, realizava-se reunião com todos, ao final acontecia uma reunião geral para definição de três ações que interessavam a todas as regiões, o que geralmente eram obras de infra-estrutura.

As publicações dos relatórios da execução do orçamento, bimestrais e quadrimestrais, não eram realizadas em 1998, utilizando-se somente o boletim diário de caixa.

Em 2006 as publicações já com a vigência da LRF são realizadas nos períodos determinados, representando um avanço na administração do dinheiro público.

Em 1998 não realizava-se avaliação de programas governamentais, em 2006 as avaliações das ações foram ao final do exercício pelo controle interno, conforme determinação do TCE/MG.

Com as novas exigências, quantitativas e qualitativas, exigiu-se mais funcionários, mais investimentos em infra-estrutura (móveis e equipamentos), e a qualificação dos servidores para atuarem no planejamento e execução dos instrumentos de planejamento.

A compatibilidade entre o PPA e LOA já existia em 1998 e permaneceu para 2006.

O estabelecimento de metas bimestrais de arrecadação já ocorria em 1998 e permaneceu para 2006, servindo como instrumento de planejamento e acompanhamento das receitas públicas, em prazo necessário para tomadas de decisões porventura necessárias.

Em 1998 o Executivo não instituía cronograma de desembolso, já em 2006 já com a vigência da LRF adotou-se tal instrumento para orientação nos desembolsos a serem efetuados.

Em 1998 não se utilizava o fluxo de caixa, havia controles sem critérios bem rígidos, em 2006 o fluxo de caixa projetado e realizado era utilizado efetivamente como instrumento de acompanhamento e controle financeiro.

Em 1998 não estabelecia-se metas de resultado primário e nominal, já em 2006 os dois indicadores já estavam em plena utilização.

Para expansão e criação de despesas novas ao orçamento para 1998, bastava abertura por meio de lei enviada ao Legislativo, para 2006 já com as regras da LRF era necessário demonstração de impacto orçamentário e financeiro para justificar tal medida.

E concluindo a entrevista o município passou a administrar com mais clareza o dinheiro público.

Após contatos com a **secretaria de saúde** sem êxito, não foi concedida a entrevista, não sendo possível descrição e análise dos dados.

No entanto algumas informações objeto da entrevista foram fornecidas pelo setor de contabilidade da prefeitura.

Para 1998 não era obrigatória a aplicação de percentuais em ações e serviços públicos de saúde.

Já para 2006 o município aplicou 22,5% das receitas originárias de impostos e transferências constitucionais, aplicando acima do limite mínimo de 15%, conforme determinação constitucional.

Uma observação importante é que em 2006, dos R\$ 9.231.388,11 (nove milhões, duzentos e trinta e um mil, trezentos e oitenta e oito reais e onze centavos), 72,24% foram aplicados em atenção básica.

Não foi possível a realização da entrevista na **área de educação** após várias tentativas, no entanto informações foram fornecidas pela contabilidade da prefeitura conforme apresenta-se a seguir.

Em 1998 o FUNDEF recebeu recursos na ordem de R\$ 964.186,93 (novecentos e sessenta e quatro mil, cento e oitenta e seis reais e noventa e três centavos), aplicando destes valores 60,06% com profissionais do magistério, e os demais recursos no ensino fundamental.

Em 2006 o FUNDEF recebeu recursos na ordem de R\$ 5.384.467,87 (cinco milhões, trezentos e oitenta e quatro mil, quatrocentos e sessenta e sete reais e oitenta e sete centavos), e destes aplicou 63,15% com profissionais do magistério, e o restante no ensino fundamental, os dois atenderam a legislação.

Na comparação entre os dois exercícios observa-se que mesmo tendo um crescimento de 558,45% de 1998 para 2006, os percentuais destinados a profissionais do magistério praticamente mantiveram-se com os mesmos percentuais.

Em 1998 o município aplicou na manutenção e desenvolvimento do ensino com recursos do próprio governo o valor de R\$ 3.737.498,73 (três milhões, setecentos e trinta e sete mil, quatrocentos e noventa e oito reais, e setenta e três centavos) representando um percentual de 30,90%.

Do valor total aplicado em educação pelo município em 1998, foi aplicado 709,18%, no ensino fundamental conforme documento fornecido pela contabilidade.

Em 2006 o município aplicou na manutenção e desenvolvimento do ensino com recursos do próprio governo o valor de R\$ 11.410.443,93 (onze milhões, quatrocentos e dez mil, quatrocentos e quarenta e três reais, e noventa e três centavos), representando um percentual de 27,81%, e destes valores aplicou-se 65,66% no ensino fundamental.

Mesmo com uma forte queda de percentual, nos dois exercícios o município cumpriu o disposto no artigo 212 da constituição federal, aplicando no mínimo 25% dos recursos recebidos de impostos e transferências constitucionais, bem como o percentual mínimo de 60% no ensino fundamental.

4.3.4 Município de São Sebastião do Paraíso

QUADRO 20
Relação de locais e respectivos cargos

Planejamento, Finanças	Diretor de Planejamento e Gestão
	Chefe de Contabilidade
Educação	Assessor Técnico

Fonte: elaborado pelo autor

O roteiro para descrição e análise da entrevista dos setores de planejamento e finanças do município de São Sebastião do Paraíso serão seguidos pela síntese descrita no quadro 17 desta pesquisa.

Quanto aos agentes que participaram do processo de planejamento em 1998, foram o prefeito, contabilidade, e secretaria de Planejamento, já em 2006 após

vigência da LRF, já estavam inseridos no processo os secretários e a sociedade organizada.

Em 1998 todo o processo ocorria na contabilidade, o orçamento era praticamente uma cópia do orçamento do ano anterior.

Já em 2006, 1º - Ocorriam reuniões do chefe do Executivo com todos os diretores, gerentes e assessores, discutindo temas relacionados ao planejamento, 2º - Com a proximidade do envio da LOA reunia-se novamente com todos os envolvidos, com apresentações de palestras, debates temáticos, 3º - É construída o projeto de lei a ser encaminhado ao Legislativo municipal.

O município está dividido entre seis a dez regiões orçamentárias, que também participam com indicação de ações governamentais.

Em 1998 não eram publicados relatórios originados da execução do orçamento, tanto bimestrais quanto quadrimestrais, não publicando também boletim diário de caixa, e relatórios a serem encaminhados a STN.

Em 2006 já com vigente a LRF, as publicações são periodicamente conforme determinação legal, inclusive com apresentação em audiência pública no Legislativo municipal.

Em 1998 as avaliações dos programas governamentais eram realizadas de maneira superficial, já em 2006 a avaliação das ações eram realizadas com critérios mais definidos.

Em 1998 as ações eram concentradas em poucos servidores, o pessoal necessário para execução dos serviços já existia, no entanto por questões culturais não ocorriam distribuição de responsabilidades de forma a atender às demandas dos serviços de planejamento, financeiro e contábil.

Em 2006 com as novas demandas para administração pública, o Executivo já contava com uma equipe capacitada, e com uma estrutura física adequada às necessidades, a LRF reafirmou a responsabilização dos envolvidos no processo, contribuindo para melhoria nos serviços.

Em 1998 observava-se a compatibilidade entre ações a serem incluídas na LOA com o PPA, bem como a consistência entre os valores financeiros dos programas e ações governamentais, não sendo observada somente a existência de unidade física nas ações de governo.

Em 2006 repetiu-se a compatibilidade de 1998, acrescentando a verificação de unidades físicas nas ações governamentais.

Em 1998 não utilizava-se o estabelecimento de metas bimestrais de arrecadação, em 2006 já estava funcionando o instrumento, tendo iniciado em 2000.

Em 1998 o Executivo não instituía cronograma de desembolso, já em 2006 já vigente a LRF adotou-se tal instrumento para orientação nos desembolsos a serem efetuados.

Em 1998 não se utilizava o fluxo de caixa, havia controles sem critérios bem rígidos, em 2006 o fluxo de caixa projetado e realizado era utilizado efetivamente como instrumento de acompanhamento e controle financeiro.

Em 1998 não estabelecia-se metas de resultado primário e nominal, já em 2006 os dois indicadores já estavam em plena utilização.

Para expansão e criação de despesas novas ao orçamento para 1998, bastava abertura por meio de lei enviada ao Legislativo, para 2006 já com as regras da LRF era necessário demonstração de impacto orçamentário e financeiro para justificar tal medida.

E concluindo, conforme entrevista dos envolvidos, com o advento da LRF a administração pública passou a planejar melhor suas ações, tendo dispositivos, e limites orientadores para suas ações, trabalhando com transparência, atribuindo maiores responsabilidades aos gestores, no entanto temos muito a avançar na administração pública.

Após várias tentativas sem êxito, não possível a realização das entrevistas na **secretaria de saúde**, no entanto informações importantes foram fornecidas pela contabilidade da prefeitura, conforme se segue.

Em 2006 o município aplicou em ações públicas de saúde 22,36% das receitas originárias de impostos e transferências constitucionais, representando em valores nominais R\$ 7.479.078,18 (sete milhões, quatrocentos e setenta e nove mil, setenta e oito reais e dezoito centavos).

Dos valores aplicados, o município aplicou 39,25% em atenção básica, e 42,28% em assistência hospitalar e ambulatorial.

A seguir apresenta-se o quadro 21 com síntese das entrevistas na **área de educação**.

QUADRO 21
Síntese das entrevistas na área de educação

Ordem das perguntas para entrevista	Dados específicos
Etapas do orçamento da educação	Etapas para elaboração do orçamento da educação
Gestão da educação	De quem é a gestão da educação?
Despesas da educação	Com quais despesas a educação aplicava seus recursos?
Despesas do FUNDEF	Com quais despesas eram aplicados os recursos do FUNDEF?
Percentual aplicado com educação	Qual o percentual aplicado com educação com recursos do governo, conforme artigo 212 da CF de 1988?

Fonte: Elaborado pelo autor

Em 1998 o orçamento era totalmente centralizado na contabilidade central do Executivo, a secretaria de educação não participava de nenhuma decisão de investimento, o planejamento ficava comprometido, o orçamento era cópia fiel do ano anterior.

Em 2006 o orçamento teve participação efetiva das secretarias, inclusive a educação, o secretário reunia-se com seus assessores, determinavam as prioridades para manutenção dos serviços, definindo também os novos investimentos.

Em 1998 toda a gestão ocorria pela contabilidade e setor financeiro da prefeitura, a secretaria de educação era praticamente um setor operacional.

Em 2006 a competência pela elaboração do planejamento e gestão eram da secretaria de educação, todas as etapas da despesa pública eram acompanhadas e autorizadas pela educação por meio de assessores ou pelo próprio secretário(a).

Em 1998 e 2006 as despesas do ensino eram aplicadas com pessoal efetivo e contratado, despesas legais, manutenção, investimentos, sendo que todos podem também ser demandados da sociedade.

Em 1998 o município recebeu R\$ 250.621,44 (duzentos e cinquenta mil, seiscentos e vinte e um reais, e quarenta e quatro centavos), aplicando os recursos totalmente com profissionais do magistério.

Para 2006 o município recebeu R\$ 4.261.394,78 (quatro milhões, duzentos e sessenta e um mil, trezentos e noventa e quatro reais, setenta e oito centavos), aplicando 66,87% com profissionais do magistério e o restante com ensino fundamental.

O município aplicou em 1998 26,87% das receitas provenientes com impostos e transferências constitucionais na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Em 2006 aplicou 26,21% das receitas provenientes de impostos e transferências constitucionais na manutenção e desenvolvimento do ensino.

E na opinião do entrevistado a LRF trouxe ao gestor uma nova consciência para prático de seus atos, determinando normas mais claras, e voltadas para maior responsabilidade na gestão fiscal, prevenindo riscos e possibilitando corrigir possíveis desvios, ampliando a participação da sociedade na aplicação dos recursos, obrigando o gestor a agir com maior responsabilidade.

5 CONCLUSÃO

A proposta desta dissertação foi investigar o efeito produzido pela LRF no planejamento orçamentário e financeiro dos Municípios mineiros com mais de 50.000 habitantes e, especialmente, nos Municípios de Alfenas, Juiz de Fora, Pará de Minas e São Sebastião do Paraíso realizar um estudo mais detalhado. Para tanto, utilizou-se de pesquisa empírica, análise documental e entrevistas dirigidas e semi-estruturadas. Anteriormente a essa etapa realizou-se uma pesquisa bibliográfica.

Na análise de dados dos 60 Municípios com mais de 50.000 mil habitantes, constatou-se que no que tange aos percentuais de gastos com pessoal consolidado, a LRF não afetou de forma positiva ou negativa tais percentuais, no entanto verifica-se que os percentuais mantiveram-se dentro dos limites legais estabelecidos, que é de 60% para os Municípios.

Quanto ao percentual consolidado de gastos com pessoal por faixa utilizado na pesquisa, consta-se também que a LRF não produziu o efeito desejado, a oscilação não foi significativa, o que, pode-se, concluir é que os Municípios mantiveram-se dentro do limite estabelecido, que é de 60%.

Quanto ao percentual de endividamento público, conclui-se que a aplicação da LRF teve um efeito positivo, ocorreu uma redução significativa no percentual de 1998 para 2006, de 23,58% para 18,09%.

Conclui-se que o efeito nos restos a pagar foi nitidamente positivo, tendo iniciado com uma situação altamente desfavorável em 1998, representando que os Municípios analisados deviam em restos a pagar 496,09% a mais do que o disponível em Bancos e Caixa, e chegando em 2006 com uma situação de sobra de recursos. O indicador de 2006 representa que a dívida com restos a pagar consumiria somente 82,67% dos recursos disponíveis.

Quanto aos percentuais considerados na pesquisa como não fiscais: saúde pública e saneamento, assistência social e previdência, educação e cultura, observa-se nos gastos com saúde uma variação para cima; já educação observa-se o inverso, em 1998 era de 28,14%, caindo para 22,42% em 2006, no tocante aos gastos com assistência social e previdência 1998 iniciou-se com 7,39%, chegando em 2006 com 8,13%, sem que, para nenhum dos percentuais possa-se afirmar um efeito positivo ou negativo da LRF.

Os quatro Municípios pesquisados em profundidade iniciaram o exercício de 1998 com percentual de aplicação em serviços públicos de saúde e saneamento entre as faixas de 10% a 40%. Eles chegaram em 2006 nas faixas entre 20% a 50%, alguns nas inferiores e outros nas superiores. Esta evolução representa indícios de que o planejamento avançou efetivamente, quando se considera o direcionamento para temas essenciais e estratégicos dos governos como a saúde pública, por exemplo. Percebe-se também que nesta temática os quatro seguiram a tendência dos percentuais consolidados dos 60 Municípios com mais de 50.000 habitantes.

Nas temáticas de assistência social e previdência, os quatro Municípios iniciaram 1998 nas faixas entre 5 a 15%, e chegaram em 2006 nas faixas entre 0 a 10%. Isso evidencia uma inversão de prioridades dos governos ou uma migração para outras temáticas, como comprovado na análise de outros dados, a exemplo de serviços públicos de saúde e saneamento. Observa-se também que a tendência dos quatro não segue a mesma quando compara-se a aplicação na mesma temática dos percentuais consolidados dos 60 Municípios com mais de 50.000 habitantes.

Em relação aos gastos com pessoal, que representam um dos maiores dos governos, os quatro Municípios iniciaram, em 1998, nas faixas entre 40 a 60%, houve variações no período analisado entre 30% a 80%, chegando em 2006 dentro das faixas de 40% a 60%.

Por meio do percentual de gastos com pessoal nos quatro Municípios pesquisados, comprovou-se que a LRF foi capaz de manter os gastos dentro dos limites propostos, não sendo possível afirmar efeitos significativos nestes percentuais, e com indícios que os números que merecem uma atenção especial.

Pode-se considerar a dívida consolidada dos quatro Municípios como exemplar. Todos atendem plenamente aos limites da resolução 40 do Senado Federal. O indicador iniciou em 1998 nas faixas entre 0% a 30%, chegando a 2006 nas mesmas faixas.

Os restos a pagar, uma das mais importantes inovações da LRF, foram tratados de maneira responsável pelos quatro Municípios. Com exceção de Alfenas, os demais iniciaram em 1998 com percentuais exorbitantes, na faixa entre 400 a 1200%, chegando em 2006 nas faixas entre 0 a 200%.

O município de Alfenas iniciou a conta restos a pagar, em 1998 na faixa entre 0 a 200%, exatamente com 29,68%, e chegou em 2006 na mesma faixa, só que com 181,39%. O índice recomendado é de 100%. Deve-se ressaltar que, este município, em todo período analisado, esteve dentro do índice recomendado, contudo deve dispensar atenção especial para este indicador. Também São Sebastião do Paraíso, apesar de este indicador ter melhorado e atingido índices satisfatórios, deve ficar atento ao resultado de 192,69% apresentado em 2006.

Mesmo não sendo recomendada tal situação, os Municípios que apresentaram percentuais de restos a pagar acima do recomendado, poderão reverter tal situação até 2008, exercício que a LRF reservou conteúdo especial para o tema.

A conclusão relacionada a créditos suplementares é que os quatro Municípios não avançaram com a LRF. Somente Juiz de Fora realizou suplementações

dentro dos limites estabelecidos na LOA. No entanto todos expediram decretos para modificações orçamentárias em 2006 maiores que 1998, representando uma falta de planejamento, mesmo após vários anos de vigência da lei fiscal brasileira.

Os percentuais aplicados em serviços públicos de saúde não eram obrigatórios em 1998, por isso somente os dados de 2006 foram analisados. Constatou-se que os quatro Municípios cumpriram os percentuais determinados, Alfenas, Juiz de Fora, Pará de Minas, e São Sebastião do Paraíso aplicaram, respectivamente, 23,89%, 26,24%, 23,89% e 22,36%. Conclui-se com estas aplicações, no mínimo como representativas da responsabilidade com o dinheiro público e com a legislação aplicada.

Os percentuais legais aplicados com recursos do próprio governo com educação e os recursos do FUNDEF também foram cumpridos, tanto em 1998 quanto em 2006. O município de Alfenas aplicou em educação, no ano de 1998, um percentual de 31,72%. Juiz de Fora, Pará de Minas e São Sebastião do Paraíso aplicaram, respectivamente, 30,52%, 30,90% e 26,87%.

Em 2006, Alfenas aplicou em educação o percentual de 28,33%, Juiz de Fora 26,24%, Pará de Minas 27,87%, e São Sebastião do Paraíso 26,21%. Quando comparados com 1998, observam-se percentuais menores de aplicação em educação. No entanto, os quatro Municípios cumpriram o limite estabelecido no artigo 212 da CF de 1988.

Os quatro Municípios também cumpriram os limites mínimos de 60% para aplicação dos recursos recebidos do FUNDEF com profissionais do magistério. Em 1998, Alfenas aplicou 171,62%, Juiz de Fora 91,67%, Pará de Minas 60,06%, e São Sebastião do Paraíso 100% dos recursos.

Em 2006 Alfenas aplicou 86,47%, Juiz de Fora 81,28%, Pará de Minas 63,15%, e São Sebastião do Paraíso 66,87%, representando responsabilidade com os

recursos da educação e do FUNDEF atenderam aos limites mínimos, sem prejudicar os indicadores financeiros descritos anteriormente.

Constatou-se, ainda, um avanço no processo de planejamento e gestão pública. Houve maior envolvimento e responsabilização dos secretários municipais e servidores das unidades operativas, tanto na elaboração dos instrumentos de planejamento, quanto na execução destes planos.

A pesquisa comprovou, por meio das entrevistas, que o planejamento em Juiz de Fora, por exemplo, melhorou em geral, após a implementação da LRF. Evidenciou-se que ocorreu envolvimento, e responsabilização dos gestores de cada unidade orçamentária. Permitiu-se a cada responsável, por cargos tanto de comando quanto operativos, que participassem do processo e facilitou-se o conhecimento de conceitos e métodos para elaboração do PPA, da LDO e da LOA.

Na secretaria de saúde de Juiz de Fora, o que mudou, efetivamente, dependeu mais da responsabilidade de cada gestor. No Brasil, a responsabilidade fiscal está vinculada à punição e o planejamento da saúde está prejudicado nos Municípios em função do chamado “judicialização da saúde”.

Judicialização na opinião do entrevistado são, sentenças judiciais contra o município, impetradas por usuários dos serviços públicos de saúde, garantindo atendimentos de alta complexidade, não planejados pelo poder público municipal.

Para a entrevistada de Pará de Minas os administradores passaram com a LRF administrar com mais transparência o dinheiro público. Os entrevistados dos setores de planejamento e gestão de São Sebastião do Paraíso afirmam que, após a LRF, especialmente devido à imposição de limites pela lei fiscal, a administração passou a planejar melhor suas ações, trabalhando com mais transparência e atribuindo mais responsabilidade aos gestores.

Segundo o entrevistado da secretaria de educação em São Sebastião do Paraíso, a LRF trouxe ao gestor uma nova consciência para a prática de seus atos, com normas mais claras, e voltadas para maior responsabilidade na gestão fiscal. O entrevistado acredita que, ao ampliar a participação popular, a LRF intensifica as responsabilidades do gestor.

Após análise dos dados desta pesquisa, conclui-se que a LRF surtiu efeito positivo nos Municípios analisados, com maior participação da sociedade, com implementação de instrumentos de gestão orçamentária e financeira exigidos pela Lei Fiscal Brasileira, e com os percentuais e informações apresentadas na pesquisa. No entanto podemos avançar mais, e a Lei de Responsabilidade Fiscal brasileira deve e pode ser modificada em alguns pontos para atender à nova realidade dos Municípios, a exemplo sobre a utilização da reserva de contingência, unificação das prestações de contas aos tribunais, e a STN, contratação pelos entes no último ano de governo. Uma lei, para manter-se, necessita ajustar-se, constantemente, à dinâmica e às exigências da comunidade, especialmente a lei mais importante para as finanças públicas brasileira.

A Lei Fiscal Brasileira foi um marco histórico para as finanças públicas brasileira, estabelecendo limites e regras fundamentais para o planejamento, controle e gestão, com contribuição relevante para administração pública e toda sociedade.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, C.; MEDEIROS, M.; HENRIQUE, P. F. **Gestão de Finanças Públicas**. Brasília: Ed. Paulo Henrique Feijó da Silva. 2006.

ANDRADE, N. A. de.; BATISTA, D. G. S.; BATISTA, C. de. **O Planejamento como base da contabilidade para a gestão pública**. Porto Alegre: Revista do Conselho de Contabilidade do Rio Grande do Sul, 2004. P. 58.

AVELAR, L.; OCTÁVIO, A. C. (Org.). **Sistema Político Brasileiro: uma introdução**. São Paulo: Ed. UNESP, 2007.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: 29ª Ed. Saraiva, 2002.

BRASIL. **Lei Complementar n. 101 de 04 de maio de 2000**. Brasília: Senado Federal, 2000.

CAIDEN, Naomi Joy; WILDAVSKY, Aaron. **Planning and budgeting in poor countries**. New York: Wiley-Interscience, 1974.

CASTRO, Domingos Poubel de; GARCIA, Leice Maria. **Contabilidade Pública no Governo Federal: guia para reformulação do ensino e implantação da lógica do SIAFI nos governos municipais e estaduais com utilização do Excel**. São Paulo: Ed. Atlas, 2004.

CRUZ, Carla; RIBEIRO, Uirá. **Metodologia Científica: Teoria e Prática**. Rio de Janeiro: Ed. Axcel, 2003.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 11 ed. São Paulo: Ed. Atlas, 2002.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 14 ed. São Paulo: Ed. Atlas, 2007.

GODOY, A.S. **Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades**. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, V. 3, n. 2. p. 57-63, mar/abr., 1995.

HOLANDA, Aurélio Buarque de. **Dicionário Aurélio**. São Paulo: Nova Fronteira, 1999. CD-ROOM, Século XXI. Versão 3.0.

LESSA, J. F.; CRISTINA, A. V. **Manual para Normatização de Publicações Técnico-Científicas**. 7ª ed. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2007.

PIANCASTELLI, M. Siqueira de. (Org.). **Reforma do Estado, responsabilidade fiscal e metas de inflação: lições da experiência da Nova Zelândia**. Brasília. Edi Rio de Janeiro: Ed. IPEA. 2006.

REIS, H. C.; CRISTINA, T. B.; HEISLER G. N. (Org.). **Entendendo a contribuição da política fiscal, do PPA e da LDO para a gestão fiscal responsável**. Rio de Janeiro: Ed. IBAM, 2001.

RHODES, R. A. W.; DARGIE, C.; MELVILLE, A.; TUTT, B. **The State of public administration: a Professional history, 1970-1995**. Public Administration, Oxford: Basic Blackwell, v. 73, p. 1-15, 1995.

ROESCH, Sylvia Maria Azevedo. **Projetos de Estágio e de Pesquisa em Administração: Guia para Estágios, Trabalhos de Conclusão, Dissertações e Estudo de Caso**. 3ª ed. São Paulo. 2005.

TOLEDO JÚNIOR, Flávio C. de.; CIQUERA, Sérgio Rossi. **Lei de responsabilidade fiscal: comentada artigo por artigo**. 2ª Ed. São Paulo: Ed. NDJ, 2002.

VAINER, A.; ALBUQUERQUE, J.; GARSON, S. **Manual de Elaboração: o passo a passo da Elaboração do PPA para município**. Brasília: Ed. 2ª, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. 2004.

VERGARA, S.C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

VIEIRA, L. V. **O Processo Orçamentário Brasileiro e o Modelo Principal-agente: uma análise política positiva**. 2001. Dissertação (Mestrado) – Departamento de Economia da Universidade de Brasília, Brasília.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso: Planejamento e Métodos**. 2ª ed. Porto Alegre. 2001.

WALLACE, M. **Study Skills in english**. Cambridge: Cambridge University Press, 1980.

WATERSTON, Albert. **Planificación del desarrollo; lecciones de la experiencia**. Mexico: Fondo de Cultura Económica, 1969.

Sites:

<http://www.almg.gov.br> Acesso em 01/12/2007.

<http://www.ipeadata.gov.br> Acesso em 08/01/2008.

<http://www.tesouro.fazenda.gov.br> Acesso em 09/01/2008.

<http://www.stn.fazenda.gov.br/> Acesso em 10/01/2008.

<http://www.bcb.gov.br> Acesso em 10/01/2008.

<http://www.ibge.gov.br> Acesso em 12/01/2008.

<http://www.sif.netgov.com.br> Acesso em 14/01/2008.

www.pjf.mg.gov.br Acesso em 15/03/2008.

<http://www.alfenas.mg.gov.br> Acesso em 18/04/2008

<http://www.parademinas.mg.gov.br> Acesso em 21/04/2008

APÊNDICES

APÊNDICE A

<u>BLOCO I - ROTEIRO PARA LEVANTAMENTO DOCUMENTAL</u>
DESPESAS COM ENDIVIDAMENTO, PESSOAL E RESTOS A PAGAR, SAÚDE E SANEAMENTO, ASSISTÊNCIA E PREVIDÊNCIA, E EDUCAÇÃO

1) Relação % Dívida Fundada Consolidada com a RCL dos Municípios Mineiros com população superior a 50000 mil habitantes, exercícios de 1998 a 2006?

EXERCÍCIOS	VALORES OU PERCENTUAL
1998 a 2006	

2) Despesas com Pessoal dos Municípios Mineiros com população superior a 50000 mil habitantes, Relação % com Receita Corrente Líquida, exercício de 1998 a 2006?

EXERCÍCIOS	VALORES OU PERCENTUAL
1998 a 2006	

3) Valores constantes em Restos a Pagar nos Municípios Mineiros com mais de 50.000 mil habitantes, referente saldo final nos exercícios de 1998 a 2006, comparado com o valor da RCL.

EXERCÍCIOS	VALORES OU PERCENTUAL
1998 a 2006	

4) Valores realizados com Saúde e Saneamento em Relação a RCL

EXERCÍCIOS	VALORES OU PERCENTUAL
1998 a 2006	

5) Valores realizados com Assistência e Previdência em Relação a RCL

EXERCÍCIOS	VALORES OU PERCENTUAL
1998 a 2006	

6) Valores realizados com Educação em Relação da RCL

EXERCÍCIOS	VALORES OU PERCENTUAL
1998 a 2006	

BLOCO II - ROTEIRO PARA LEVANTAMENTO DOCUMENTAL
ESTRUTURA INSTITUCIONAL DO EXECUTIVO E PROCESSO DE ELABORAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO/ GESTÃO ORÇAMENTÁRIA

- 1) Quais entidades compõem a administração pública no Município?

- 2) Qual é a estrutura organizacional do Poder Executivo (pode ser representada por figura/organograma)?

- 3) Quais informações continham nos programas governamentais nos exercício de 1998 e 2006?

INFORMAÇÕES	1998	2006
Característica do Programa		
Objetivo do Programa		
Unidade Responsável		
Gerente Responsável pelo Programa		
Indicador do Programa		
Custo Financeiro do Programa		

- 4) Quais tipos de despesas constavam no PPA nos exercícios de 1998 e 2006?

TIPOS DE DESPESAS	1998	2006
Somente despesas de capital		
Despesas de capital e Despesas de Duração Continuada		
Despesas de capital e Outras delas decorrentes		

- 5) Qual o percentual das receita corrente líquida, realizada em Saúde e Saneamento para os exercícios de 1998 a 2006?

PERCENTUAL REALIZADO	1998	2006
() 1% a 10%		
() 11% a 20%		
() acima de 20%		

6) Qual o percentual das receita corrente líquida, realizado em Assistência social e Previdência entre os exercícios de 1998 a 2006?

PERCENTUAL REALIZADO	1998	2006
() 1% a 10%		
() 11% a 20%		
() acima de 20%		

7) Qual o percentual da Receita Corrente Líquida aplicado em Pessoal nos exercícios de 1998 a 2006?

PERCENTUAL	1998	2006
() até 20%		
() 21 a 40%		
() 41 a 60%		
() acima de 60%		

8) Qual o percentual apurado da comparação entre Receita Corrente Líquida realizada, com o saldo da dívida consolidada do município nos exercícios de 1998 a 2006?

PERCENTUAL	1998	2006
() 1% a 20%		
() 21% a 40%		
() 41% a 60%		
() acima de 60%		

9) Qual o valor de restos a pagar em relação Disponibilidade Financeira nos exercícios de 1998 a 2006?

EXERCÍCIO	VALORES
1998	
2006	

10) Qual o percentual de suplementação, autorizado e efetivamente realizado para os exercícios de 1998 e 2006?

PERCENTUAL AUTORIZADO	1998	2006
() 1% a 20%		
() 21% a 30%		
() 31% a 50%		
() acima de 50%		

PERCENTUAL REALIZADO	1998	2006
() 1% a 20%		
() 21% a 30%		
() 31% a 50%		
() acima de 50%		

11) Quantos atos legais o Executivo emitiu em e em quais períodos para abertura de créditos adicionais suplementares?

EXERCÍCIO	TRIMESTRE	QUANTIDADE DE DECRETOS
1998	1º	
	2º	
	3º	
	4º	
2006	1º	
	2º	
	3º	
	4º	

APÊNDICE B

<u>ROTEIRO PARA ENTREVISTA</u>
BLOCO I – PROCESSO DE PARTICIPAÇÃO E CONSTRUÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO
<u>ENTREVISTA DIRIGIDA A SECRETÁRIOS DE PLANEJAMENTO, FINANÇAS / ASSESSORES E TÉCNICOS DA ÁREA DE PLANEJAMENTO.</u>

O presente instrumento tem como objetivo de sua utilização um estudo de caso da dissertação de Mestrado do aluno Reinaldo Cândido Teixeira, sobre orientação do Professor Dr. Luiz Aureliano Gama de Andrade, pela Fundação Educacional Dr. Pedro Leopoldo. Prometemos manter sigilo quanto às informações que nos serão passadas, fazendo uso das mesmas única e exclusivamente para realização deste projeto.

As respostas desta entrevista serão com base no processo orçamentário e financeiro, dos exercícios de 1998 e 2006.

1) Relacione os agentes que participaram do processo de alteração/elaboração do PPA e da LOA para os exercícios de 1998 e 2006?

AGENTES	1998	2006
Prefeito		
Secretários		
Sociedade Organizada (sindicatos, associação de bairros)		
Contabilidade		
Secretária de Planejamento		

1.1 – Relacione outros agentes se julgar necessário

2) Quais as etapas percorridas ou processos estabelecidos nos exercícios mencionados para elaboração do Orçamento Municipal?

EXERCÍCIO	RESPOSTAS
1998	
2006	

3) Em quantas regiões orçamentárias (bairros) foram divididas(os) seu município para fins de alocação de recursos para os exercícios de 1998 e 2006?

ASSINALAR COM X	QUANTIDADE DE REGIÕES	1998	2006
	1 a 5		
	6 a 10		
	Acima de 10		

3.1 – Caso entenda necessário, comente algum fator relevante

4) A transparência tem sido uma dos avanços na administração pública, qual era diferença entre os exercícios de 1998 e 2006, conforme itens a seguir:

RELAÇÃO DE ITENS	1998	2006
Publicação de Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária, afixado em local público e Internet		
Publicação de Relatórios de Gestão Fiscal, afixado em local público ou Internet		
Boletim Diário de Caixa		
Publicação de Relatórios exigidos pela Secretaria do Tesouro Nacional		

4.1 – Mencione outras informações caso julgue importantes

5) Existia avaliação periódica dos resultados da execução dos programas governamentais nos exercícios de 1998 e 2006?

EXERCÍCIO	COMENTÁRIOS
1998	
2006	

6) Do ponto de vista de estrutura Física e de Pessoal ocorreu alguma mudança, qual era sua estrutura nos exercícios objeto da pesquisa, exigiu mais funcionários para atender às demandas, exigiu contratação de pessoal mais qualificado, ou até mesmo a qualificação da equipe já existente?

EXERCÍCIO	COMENTÁRIOS
1998	
2006	

7) O Poder Executivo observou regra de compatibilidade entre PPA e LOA para em sua elaboração para 1998 e 2006?

REGRAS DE COMPATIBILIDADE	1998	2006
Existência de ações governamentais no PPA como condição para inclusão na LOA		
Os mesmos valores financeiros constantes nos totalizadores dos Programas e Ações Governamentais do PPA com a LOA		
Existência de UN físicas nas ações governamentais		

7.1 – Mencione outras regras caso haja necessidade

8) O Poder Executivo estabelecia metas de arrecadação, mensais ou bimestrais, para os exercícios de 1998 e 2006, utilizando como instrumento orientador de planejamento?

ASSINALDE SIM OU NÃO	1998	2006
() SIM		
() NÃO		

9) O Poder Executivo Municipal estabelecia algum tipo de cronograma de desembolso como instrumento de planejamento financeiro para o exercício de 1998 e 2006?

ASSINALDE SIM OU NÃO	1998	2006
() SIM		
() NÃO		

10) O Poder Executivo Municipal estabelecia fluxo de caixa projetado para o exercício de 1998 e 2006?

ASSINALDE SIM OU NÃO	1998	2006
() SIM		
() NÃO		

11) O Poder Executivo Municipal estabelecia Metas de Resultado Primário e Nominal para exercício de 1998 e 2006?

ASSINALDE SIM OU NÃO	1998	2006
() SIM		
() NÃO		

12) Para expansão de criação de despesas novas, havia algum tipo de regra para medir o impacto orçamentário e financeiro no exercício de 1998 e 2006?

ASSINALDE SIM OU NÃO	1998	2006
() SIM		
() NÃO		

13) Caso haja algum comentário adicional sobre as mudanças ocorridas com implementação da LRF no processo de elaboração orçamentário e financeiro de seu município?

BLOCO II – PROCESSO DE ELABORAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO

ENTREVISTA DIRIGIDA A SECRETÁRIOS MUNICIPAIS DE SAÚDE

1) Quais as etapas percorridas ou processos estabelecidos nos exercícios mencionados para elaboração do Orçamento da Secretaria Municipal de Saúde?

EXERCICIO	RESPOSTAS
1998	<hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/>
2006	<hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/>

2) De quem é a competência para Elaboração e a Gestão do Orçamento da Secretaria de Saúde (Licitação, Empenho, Liquidação e Pagamento), somente do responsável pela Secretaria ou existe participação de terceiro(os), como por exemplo do Secretário de Finanças, e o que modificou de 1998 para 2006?

EXERCICIO	RESPOSTAS
1998	<hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/>
2006	<hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/>

3) Quais os recursos o Município contava em 1998 e 2006 para financiar os serviços públicos de saúde?

RECURSOS	1998	2006
Porcentagem das Receitas Tributárias e Trans. Constitucionais do Município		
MAC – Média e Alta Complexidade		
PAB Fixo – Piso de Atenção Básico Fixo		
Programa Saúde da Família		
Programa Saúde Bucal		
Programa Agentes Comunitários de Saúde		

1.1 – Relacione outra fonte, caso entenda como relevante

4) Qual o critério utilizado para alocação dos recursos da saúde no orçamento no exercício de 1998 e 2006?

PERCENTUAL DA ARRECADAÇÃO CONFORME EMENDA 29 DE 2000	1998	2006
Pessoal Efetivo e Contratado		
Despesas Obrigatórias e legas de manutenção		
Investimentos		
Demandas levantadas da sociedade		

4.1 – Relacione outro critério, caso entenda relevante

MAC – MÉDIA E ALTA COMPLEXIDADE	1998	2006
Pessoal Efetivo e Contratado		
Despesas Obrigatórias e legas de manutenção		
Investimentos		
Demandas levantadas da sociedade		
Estritamente conforme orientação da Legislação do Ministério da Saúde		

4.2 – Relacione outro critério, caso entenda relevante

PAB FIXO – PISO DE ATENÇÃO BÁSICA	1998	2006
Pessoal Efetivo e Contratado		
Despesas Obrigatórias e legas de manutenção		
Investimentos		
Demandas levantadas da sociedade		
Estritamente conforme orientação da Legislação do Ministério da Saúde		

4.3 – Relacione outro critério, caso entenda relevante

5) Qual foi o percentual Fixado e Realizado das receitas originárias de impostos e de transferências constitucionais para saúde pública no Orçamento do exercício de 1998 e 2006?

PERCENTUAL REALIZADO	1998	2006
() 1% a 10%		
() 11% a 20%		
() acima de 20%		

6) Caso haja algum comentário adicional sobre as mudanças ocorridas com implementação da LRF no processo de elaboração orçamentário e financeiro de seu município?

BLOCO III – PROCESSO DE ELABORAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO

ENTREVISTA DIRIGIDA A SECRETÁRIOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO

1) Quais as etapas percorridas ou processos estabelecidos nos exercícios mencionados para elaboração do Orçamento da Secretaria Municipal de Educação?

EXERCICIO	RESPOSTAS
1998	<hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/>
2006	<hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/>

2) De quem é a competência para Elaboração e a Gestão do Orçamento da Secretaria de Educação (Licitação, Empenho, Liquidação e Pagamento), somente do responsável pela Secretaria ou existe participação de terceiro(os), como por exemplo do Secretário de Finanças, e o que modificou de 1998 para 2006?

EXERCICIO	RESPOSTAS
1998	<hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/>
2006	<hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/>

3) Qual o critério utilizado para alocação dos recursos da educação no orçamento nos exercícios de 1998 e 2006?

PERCENTUAL DE 25% DAS RECEITAS DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS	1998	2006
Pessoal Efetivo e Contratado		
Despesas Obrigatórias e legais para manutenção		
Investimentos		
Demandas levantadas da sociedade		

3.1 – Relacione outro critério, caso entenda relevante

4) Em 1998 e 2006 já vigorando a Lei 9424 – Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF, como era a distribuição destes recursos?

CRITÉRIOS	1998	2006
Totalmente direcionado a Profissionais do Magistério do Ensino Fundamental		
Somente garantia os 60% aos Profissionais do Magistério do Ensino Fundamental		
Destinou a ampliação real dos vencimentos de Pessoal do Magistério do Ensino Fundamental		
Destinado a todos os trabalhadores da educação do Ensino Fundamental		
Destinava às demais despesas com educação fundamental		

4.1 – Relacione outro critério, caso entenda relevante

5) Qual o percentual Fixado e Realizado das Receitas Originárias de Impostos e Transferências Constitucionais destinados para Educação no exercício de 1998 e 2006?

PERCENTUAL REALIZADO	1998	2006
() 1% a 25%		
() 25,1% a 30%		
() acima de 30%		

6) Caso haja algum comentário adicional sobre as mudanças ocorridas com implementação da LRF no processo de elaboração e gestão orçamentária de seu município?

Reinaldo Cândido Teixeira
Aluno MPA

Dr. Luiz Aureliano Gama de Andrade
Professor Orientador

APÊNDICE C

QUADRO 22

Relação de Municípios mineiros com mais de 50.000 mil habitantes utilizados na pesquisa

Nº DE ORDEM	UF	MUNICIPIO	POPULAÇÃO
1	MG	Alfenas	64.674,00
2	MG	Araxá	77.270,00
3	MG	Barbacena	114.738,00
4	MG	Belo Horizonte	2.154.161,00
5	MG	Betim	318.694,00
6	MG	Campo Belo	49.325,00
7	MG	Caratinga	73.139,00
8	MG	Contagem	529.805,00
9	MG	Coronel Fabriciano	96.853,00
10	MG	Curvelo	69.614,00
11	MG	Divinópolis	189.294,00
12	MG	Esmeraldas	37.221,00
13	MG	Formiga	62.092,00
14	MG	Frutal	50.103,00
15	MG	Governador Valadares	231.875,00
16	MG	Ibirité	132.030,00
17	MG	Ipatinga	209.660,00
18	MG	Itabira	104.426,00
19	MG	Itajubá	83.357,00
20	MG	Ituubutaba	91.375,00
21	MG	Janaúba	63.007,00
22	MG	Januária	63.155,00
23	MG	Juiz de Fora	458.417,00
24	MG	Lavras	80.012,00
25	MG	Leopoldina	47.456,00
26	MG	Manhuaçu	59.842,00
27	MG	Mariana	41.878,00
28	MG	Monte Carmelo	43.821,00
29	MG	Montes Claros	290.609,00
30	MG	Muriaé	88.412,00
31	MG	Nova Lima	62.477,00
32	MG	Nova Serrana	30.148,00
33	MG	Ouro Preto	60.919,00
34	MG	Pará de Minas	75.227,00
35	MG	Paracatu	74.637,00
36	MG	Passos	100.700,00
37	MG	Patos de Minas	121.325,00
38	MG	Patrocínio	75.110,00
39	MG	Pedro Leopoldo	51.927,00
40	MG	Pirapora	50.694,00
41	MG	Poços de Caldas	132.156,00
42	MG	Ponte Nova	56.568,00
43	MG	Pouso Alegre	102.189,00
44	MG	Ribeirão das Neves	243.917,00

45	MG	Sabará	110.063,00
46	MG	Santa Luzia	168.103,00
47	MG	São Francisco	55.316,00
48	MG	São João Del Rei	78.286,00
49	MG	São Sebastião do Paraíso	58.835,00
50	MG	Sete Lagoas	187.911,00
51	MG	Teófilo Otoni	123.541,00
52	MG	Timóteo	71.845,00
53	MG	Três Pontas	49.236,00
54	MG	Ubá	84.632,00
55	MG	Uberaba	254.520,00
56	MG	Uberlândia	502.416,00
57	MG	Unai	67.909,00
58	MG	Varginha	110.879,00
59	MG	Vespasiano	66.855,00
60	MG	Viçosa	63.014,00

Fonte: IBGE - Estimativa de 2004

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)