



UNIVERSIDADE GAMA FILHO
A&P EDUCAÇÃO E DESENVOLVIMENTO
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO *LATO SENSU*
ESPECIALIZAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

GECILENO LUIZ DE OLIVEIRA

**INTEGRAÇÃO ENTRE OS INSTRUMENTOS DE
PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM-ES
MARÇO DE 2006

O trabalho Integração entre os instrumentos de planejamento orçamentário de políticas públicas de Gecileno Luiz de Oliveira foi licenciado com uma Licença [Creative Commons - Atribuição - NãoComercial - SemDerivados 3.0 Não Adaptada](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/)



Livros Grátis

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

Milhares de livros grátis para download.



GECILENO LUIZ DE OLIVEIRA

INTEGRAÇÃO ENTRE OS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Monografia apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Lato Sensu* da Universidade Gama Filho, como requisito para a obtenção da certificação de conclusão do curso de Especialização em Administração Pública.

Orientador: Prof. Edilson Barboza

CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM-ES

MARÇO DE 2006

A Deus, princípio de tudo o quanto há e sem o qual nada pode constituir-se na existência.

A Maria Amália Buzon, origem da minha vida e pilar de apoio nos meus momentos de incertezas e devaneios de tristeza.

A Marco Antonio Poubel da Silva pelo apoio deferido nos horas de tensão pessoal e profissional, pelo compartilhamento nos momentos de alegria e, ainda, por ter-me concedido o tempo necessário à crítica construtiva deste trabalho.

Aos meus colegas de estudo, pelos momentos de amadurecimento pessoal e de troca de informações e conhecimentos técnicos e interpessoais.

Aos professores pela oferta da sabedoria acadêmica e disponibilização das experiências pessoais e profissionais.

A guerra é uma questão vital para o Estado. Por ser o campo onde se decidem a vida ou a morte, o caminho para a sobrevivência ou a ruína, torna-se de suma importância estudá-la com muito cuidado em todos os seus detalhes.

(Sun Tzu)

Cada geração deve legar para as gerações vindouras um meio ambiente igual ou melhor do que aquele recebido das gerações anteriores.

(Amartya Kumar Sen)

A maior riqueza de uma organização são as pessoas que nela trabalham.

(F. Moscovici *apud* M.C.R.Lima)

Quando as pessoas realizam um trabalho, seja ele qual for – jardinagem, modelo de nave espacial, decisão mercadológica – colocam nele seu raciocínio, sua emoção, sua capacidade motora, enfim, a pessoa coloca-se no trabalho. Produto e produtor não se separam.

(S. C. Vergara *apud* M.C.R.Lima)

Os munícipes, os gestores locais e os servidores [...] revestidos de espírito empreendedor podem oferecer soluções diferenciadas e alternativas peculiares[...] para as organizações públicas.

(D. A. Rezende; B.V. Jobim Castor)

Sumário

1. Introdução.....	6
2. Evolução das Funções de Governo.....	8
3. Planejamento Estratégico	11
3.1. Conceituação de Planejamento Estratégico	11
3.2. Objetivos do Planejamento Estratégico	11
3.3. Validade do Planejamento Estratégico	13
3.4. Metodologia para o Planejamento Estratégico.....	14
4. Plano Plurianual (PPA).....	18
4.1. Conceituação de Plano Plurianual.....	18
4.2. Base Legal do Plano Plurianual	19
4.3. Objetivos do Plano Plurianual.....	22
4.4. Estrutura do Plano Plurianual	23
4.5. Metodologia – Visão Geral e Institucional	28
5. Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).....	31
5.1. Conceituação de Lei de Diretrizes Orçamentárias.....	31
5.2. Base Legal da Lei de Diretrizes Orçamentárias.....	33
5.3. Objetivos da Lei de Diretrizes Orçamentárias	37
5.4. Estrutura da Lei de Diretrizes Orçamentárias	41
6. Lei Orçamentária Anual (LOA)	44
6.1. Conceituação de Lei Orçamentária Anual	44
6.2. Base Legal da Lei Orçamentária Anual	44
6.3. Objetivos da Lei Orçamentária Anual.....	52
6.4. Estrutura da Lei Orçamentária Anual	53
6.4.1. Princípios Orçamentários.....	53
6.4.2. Visão Geral da Estrutura da Lei Orçamentária Anual	56
7. Integração Entre os Instrumentos de Planejamento.....	59
7.1. Conceituação.....	59
7.2. Base Legal.....	60
7.3. Estrutura Exemplificativa de Integração.....	68
8. Avaliação de Resultados de Políticas Públicas	76
8.1. Conceituação de Avaliação de Resultados de Políticas de Governo	76
8.2. Base Legal.....	78
8.3. Objetivos da Avaliação de Resultados de Políticas de Governo	82
8.4. Modelo de Avaliação de Resultados de Políticas de Governo.....	84
9. Conclusão	91
10. Referências Bibliográficas.....	95

1. Introdução

Em fase da história da humanidade datada de 400 anos a.C. e em uma época na qual reinos digladiavam-se para obtenção de um poder maior que se revelava como a única condição de existência futura, um general versado em artes marciais tomou notas de experiências e conclusões pessoais e legou à posteridade um dos clássicos da literatura universal. O conteúdo da obra “A Arte da Guerra” deixada por Sun Tzu é tema de amplas discussões até as épocas atuais e sua densidade prova ser cada vez maior, de forma que se desconhece a existência de indivíduo que o tenha compreendido em sua totalidade – mesmo porque o caráter filosófico da obra mostra-se como característica forte e ponto principal das idéias expostas.

A obra de Sun Tzu tem-se revelado de conteúdo contemporâneo. Nos dias atuais em que ocorrem mudanças dos paradigmas preexistentes, a adaptabilidade a novos cenários tornou-se capacidade primordial para a sobrevivência dos estados e atendimentos das necessidades coletivas de modo pleno ou, pelo menos, satisfatório. A conceituação de Estado tem sofrido questionamentos e a própria razão da existência do mesmo tem sido objeto de dúvidas levantadas. Portanto, a vitalidade do Estado está sendo condicionada à sua capacidade em lograr êxito na “guerra” existente acerca da relação Estado-indivíduo-sociedade, assim entendido os conflitos naturais entre as funções do Estado na manutenção da ordem social e os interesses de grupos e indivíduos componentes do tecido social.

Dentre as técnicas utilizadas para a previsão de atuação em cenários possíveis, considera-se a validade do Planejamento Estratégico como ferramenta qualitativa. A utilização de situações projetadas em confronto com as situações existentes e os mecanismos necessários para o atingimento da visão de futuro tem sido a ferramenta utilizada pelo Estado como modo de planejamento de execução de suas políticas públicas para atendimento das necessidades sociais de maneira profícua.

Portanto, uma vez considerada a complexidade das funções de governo e o impacto de suas ações no grupo social, o uso do planejamento como ferramenta de gestão tem sido característica marcante da trajetória governamental recente. A utilização do

planejamento estratégico de longo prazo tem sido complementada e mesclada à metodologia do chamado planejamento orçamentário – o qual envolve instrumentos de planejamento de médio e curto prazos e de diretrizes para a execução de orçamentos programáticos anuais.

O presente estudo tem por objetivo fornecer entendimento sobre a integração dos instrumentos de planejamento orçamentário, assim considerados o Planejamento Estratégico de Longo Prazo, os Planos Plurianuais, as Leis de Diretrizes Orçamentárias e as Leis Orçamentárias Anuais. Buscar-se-á, ainda, apresentar uma possível instrumentalização de avaliação da execução das ações e programas contidos no planejamento de médio prazo de governo do ponto de vista da execução das metas físicas e de previsão de recursos alocados às ações e resultados atingidos pelos programas de governo mensurados segundo indicadores pré-definidos.

2. Evolução das Funções de Governo

O advento do conhecimento e as mudanças sociais da história da humanidade têm provocado alterações significativas dos conceitos admitidos como paradigmas. Por este mesmo motivo, a própria percepção de Estado e Governo tem-se revelado mutável com o passar das gerações. De um grupo reduzido, cuja preocupação precípua era a defesa do território e dos membros na época primordial do desenvolvimento humano, o Estado passou a ocupar importante função. Pela mesma razão, suas atribuições sofreram modificações e seus deveres passaram a ser maiores, uma vez que os grupos sociais tornaram-se mais volumosos e complexos.

Com o desenvolvimento do capitalismo, houve o surgimento de um Estado protecionista – incumbido da defesa dos interesses econômicos. Tempo houve em que o interesse do Estado era o interesse pessoal do rei – época registrada na História como Absolutismo e conhecida pela célebre frase de Louis XIV “L’État c’est moi”, ou seja, “O Estado sou eu”.

Após a Revolução Francesa predominou o Pensamento Iluminista, segundo o qual o Estado Liberal deveria encarregar-se da justiça, da ordem social interna e da defesa contra agressões externas. Porém, a Primeira Guerra Mundial trouxe, como uma das suas conseqüências, o desmantelamento do tecido social – portanto, a necessidade da intervenção do Estado como promotor de assistência também nessa área. Dentre as doutrinas desenvolvidas como reação, pode ser citada a Teoria Marxista de Estado promotor do desenvolvimento social extremo, o que acabaria por gerar a extinção do próprio Estado.

A Nova Teoria Neoliberal tenta afastar do Estado o maior número de incumbências e serviços, evitando ao máximo a interferência nas leis de livre mercado. Mesmo porque tal teoria verifica-se de difícil implantação prática, o Estado atual tem assumido atribuições em nível de promoção de mecanismos de desenvolvimento social e econômico. A direção, correção e suplementação dos mecanismos de mercado, portanto, têm se tornado função do Estado atual e para atendê-la conforme as exigências sociais, o Estado tem procurado adotar um sistema misto de trabalho contando com integração de esforços dos setores público e privado.

Em nível de Estado Brasileiro, tal tendência pode ser verificada através da publicação da Lei Federal nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, a qual institui normas gerais para licitação e contratação de parcerias público-privada no âmbito da Administração Pública. A inovação nos mecanismos de financiamento das políticas públicas aponta para novas perspectivas de atendimento às demandas da sociedade brasileira contemporânea. A sustentação das Funções de Governo em nível de ajustamentos na alocação de recursos (com investimentos na área de infra-estrutura econômica a atendimento a bens específicos como Justiça, Educação, Saúde e outros), distribuição de renda (com mecanismos fiscais visando corrigir as falhas do mercado nesta área e conter a tendência humana natural de concentração de renda) e combate aos efeitos das crises econômicas (principalmente as pressões inflacionárias e o desemprego) têm se revelado por demais onerosa para ser mantida com recursos exclusivamente públicos.

Também para atender de forma mais compatível às necessidades e exigências da sociedade atual, tem-se acentuado a percepção da necessidade de um planejamento de programas de governo voltados intensamente aos objetivos pretendidos. O planejamento de médio prazo tornou-se instrumento importante para a gestão pública de forma mais eficiente e eficaz.

A partir do planejamento de médio prazo, o qual é exposto nos Planos Plurianuais de cada esfera de governo, passa-se a planejar em curto prazo. Esse planejamento de curto prazo é o cerne dos Orçamentos Anuais. Tal instrumento consigna os valores necessários à execução dos objetivos expostos no Plano Plurianual e concretizados sob a forma de exposição de programas.

Para a interligação entre os instrumentos de planejamento referidos, foi criada uma estrutura de classificação de despesas por funções e programas de governo. Tal codificação expõe as aplicações do Governo por áreas de interesse, as especificação de tais áreas, os programas apresentados no planejamento de médio prazo e as formas de alcance dos objetivos de cada programa. Desse modo, tem-se a estruturação de informações apresentadas em funções, subfunções de governo, programa do PPA, especificação do tipo de ação (projeto, atividade ou operação especial) e a ação propriamente dita.

Essa classificação, conforme exposta, é o elo visível entre os instrumentos de planejamento de curto e de médio prazos. Os recursos consignados no Orçamento Anual são, portanto, direcionado para o atendimento dos programas previstos no Plano Plurianual e dessa forma, busca-se a gestão de qualidade na área pública.

Importante salientar que a interligação entre Orçamentos Anuais e Planos Plurianuais é parametrizada por outro instrumento chamado Lei de Diretrizes Orçamentárias. Em nível de visão restrita de atendimento dos programas do PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias apresenta as metas físicas para cada ano.

Portanto, o atendimento às necessidades sociais atuais tem sido objeto de busca e aperfeiçoamento contínuo do setor público e as respostas dadas pelo Estado constituem objeto de estudos intensos, tanto para exposição pública quanto para controle interno. Os mecanismos adotados buscam, ainda, possibilitar um controle social de forma mais ativa.

3. Planejamento Estratégico

3.1. Conceituação de Planejamento Estratégico

O conceito de planejamento estratégico envolve primariamente a projeção de futuro desejado para a entidade. Dessa forma, traçar um plano estratégico significa visualizar o futuro e a posição do ente nesse cenário projetado. Em termos de políticas públicas, os cenários projetam-se em períodos mais longos que os usualmente utilizados para a iniciativa privada. Como os impactos junto à sociedade configuram-se de maior amplitude, os planos estratégicos de governo costumam referenciar-se em períodos de quinze a vinte anos. Dessa forma, a ponte entre a situação contemporânea e o cenário futuro desejado abrange ações de impacto econômico, social e ambiental para um período relativamente longo.

Conceitualmente, o planejamento estratégico enquanto aplicado às políticas públicas, pode ser visto como

“[...]um processo dinâmico e interativo para a determinação dos objetivos, estratégias e ações [...]. É um projeto [...] global que considera os aspectos sociais, econômicos e territoriais. É uma forma participativa e contínua de pensar o [...] presente e o futuro.” (REZENDE; CASTOR, 2005, p. 36).

3.2. Objetivos do Planejamento Estratégico

O planejamento estratégico pode ser visto como ferramenta interativa de decisões para alcance de resultado esperado. Portanto, da conceituação do citado instrumento de planejamento pode-se inferir algumas percepções, tal como: é peça de proposição de meios para o alcance de resultados esperados em longo prazo. Dessa forma, ocorre primariamente a projeção de um cenário. Em seguimento, ocorre o estabelecimento da percepção dos interessados acerca do sujeito do planejamento estratégico quando da chegada do cenário futuro desejado. Tal definição – “sujeito do planejamento estratégico” – refere-se ao ente governamental que esteja na condição de parte ativa principal do processo de planejamento estratégico. Tal sujeito ativo principal do processo pode ser a União, o Estado ou o Município – respectivamente para os casos de planejamento estratégico federal, estadual ou municipal. Se considerado como sujeito ativo principal do planejamento estratégico o Município, v.g., o planejamento voltar-se-

á para a visão de cenário futuro envolvendo o referido ente e a percepção dos munícipes e demais interessados acerca do mesmo quando da chegada temporal desse cenário. Ainda para o exemplo, tal planejamento estratégico considerará a vocação da cidade para o estabelecimento da visão de futuro e da missão – a qual pode ser definida em modo lato como a “razão da existência” – do Município.

Ainda pela definição apresentada, o referido instrumento de planejamento é considerado como processo interativo. Remete-se, portanto, ao significado de procedimento envolvente de gestores públicos, munícipes e demais interessados nos destinos do ente de governo para o qual se executam as atividades de planejamento. Tais indivíduos são denominados *stakeholders*, interessados ou atores sociais, os quais se fazem representar por meio de entidades sociais organizadas (tais como associações, organizações não-governamentais, organizações da sociedade civil sem fins lucrativos, conselhos profissionais, grupos religiosos, etc); de entidades da iniciativa privada com fins lucrativos (a forma usual de tal representação faz-se através de prática de *lobbyies* de grupos econômicos junto ao poder político) e de representantes eleitos por meio de sufrágio universal. Portanto, pode-se perceber a necessidade de conformação de interesses diversos junto ao instrumento de planejamento estratégico. Tal necessidade deve ser a principal mola de propulsão para a realização de processo de planejamento de forma interativa, envolvendo todos os segmentos sociais e de forma a propiciar a alocação de planos de trabalho tendentes ao desenvolvimento econômico, social e ambiental. A principal preocupação de um planejamento estratégico – e tal preocupação deverá refletir-se na determinação dos objetivos a serem alcançados – é a promoção de ações capazes de dar sustentabilidade a um desenvolvimento amplo e integrado da sociedade. Dessa forma, o público alvo deve ser amplo de forma a atingir todas as camadas do tecido social. Mesmo porque, por definição, tal processo refere-se a previsão de execução de políticas públicas – o que confronta o atendimento restrito a pequenos grupos sociais. O desenvolvimento integrado objetivado pelo planejamento deve pretender promover a diminuição dos processos de desigualdade social. Por esse motivo, deve ser elaborado sob uma ótica ampla de responsabilidade social. Os princípios de “accountability” – entendido enquanto consciência de necessidade de atuação para o desenvolvimento da sociedade – e de governança – entendido como as atividades aplicáveis à administração de meios realizada em forma de gestão participativa e democrática – devem pautar todas as fases do processo de planejamento

e objetivar a integração da sociedade na formulação, implementação, acompanhamento, controle e avaliação das políticas públicas executadas pelos órgãos de governo. Interessante perceber que a execução de tais políticas deve ser realizada não só pelos órgãos diretamente ligados ao Poder Executivo, mas também pelas entidades que possuam caráter de atuação de grande impacto social – tais como autarquias, fundações ou concessionárias de serviços públicos – e envolver, ainda, a atuação de órgãos de controle interno do ente de administração pública, de órgãos de controle externo dos atos do poder público e organismos de controle social.

3.3. Validade do Planejamento Estratégico

Como pressuposto da validade do planejamento estratégico, pode-se considerar os meios empregados pelas empresas para a sobrevivência em um cenário extremamente mutável e instável. Dentre as técnicas utilizadas, pode-se citar a análise dos produtos, da atuação e resultados obtidos pelos organismos de campo de atuação similar à entidade considerada – ao que se dá o nome de *benchmarking*. Outra técnica administrativa largamente utilizada tem sido a implementação da visão de futuro e da missão da entidade através de processo de planejamento estratégico. Portanto, visualiza-se a validade de tal procedimento como meio eficaz de atendimento das necessidades sociais e manutenção da existência da organização no tempo. Faz-se um hiato para consideração importante: apesar dos objetivos restritos diversos entre entidades da iniciativa privada e do setor público (uma vez aquelas buscam o lucro e estas buscam a atendimento das necessidades sociais coletivas), é preciso considerar que a visão ampla da atuação de ambos os setores é a satisfação de necessidades coletivas – já que, a partir do momento em que o produto ou serviço de entidade privada deixar de atender aos parâmetros satisfatórios de mercado ocorrerá a migração de clientes e usuários para outra organização e a primeira acabará por desconstituir-se. Apenas os meios imediatos – a obtenção do lucro para a iniciativa privada e a promoção de resultados sociais para o setor público – é que diferenciam tais setores. O resultado amplo, porém, é a distribuição de riqueza e promoção de desenvolvimento social.

Portanto, o planejamento estratégico revela-se como técnica eficaz para a obtenção dos resultados maiores das organizações, tanto para o primeiro setor (poder público) quanto

para organizações do segundo setor (iniciativa privada) e, ainda para as organizações privadas sem fins lucrativos (agrupadas sob a denominação genérica de entidades do terceiro setor).

Ainda o planejamento estratégico possibilita atuação conjunta de ambos os setores, ampliando a participação para a atuação das entidades do terceiro setor. O instrumento revela, neste ponto, seu caráter integrativo e objetivo quanto à promoção dos diversos setores sociais de forma sustentável.

Outro ponto interessante, quanto ao caráter integrativo, é a capacidade de melhor aproveitamento dos recursos públicos oriundos de transferências. Nesse ponto, pode-se dizer que a prática de planejamento estratégico termina por fortalecer a instituição do pacto federativo, uma vez que possibilita a união e a ação integrada dos três níveis de governo para a consecução de metas finais – representadas estas pela execução de ações de políticas públicas. Tal pensamento aplica-se aos repasses de recursos, tanto para as transferências constitucionais obrigatórias quanto para os casos de firmamento de objetos contratuais comuns.

3.4. Metodologia para o Planejamento Estratégico

A metodologia a ser utilizada para a confecção do projeto de planejamento estratégico pode ser captada entre os diversos modelos existentes, apresentados através de práticas de mercado ou através de documentos próprios – inclusive de cunho acadêmico. Em sentido restrito, as etapas de execução metodológicas devem ser adaptadas a cada realidade. Assim sendo, a metodologia utilizada por ente da administração federal poderá ser utilizada como referência por uma entidade de âmbito municipal, ocorrendo as adaptações necessárias.

Em termos amplos, as metodologias de planejamento estratégico existentes seguem um direcionamento parecido. Todos os modelos sugeridos pela literatura pertinente partem do princípio de projeção de cenário futuro, posição atual do sujeito ativo do processo e ações a serem implementadas para consecução da visão pretendida. A partir daí, os modelos metodológicos seguem divisões e etapas diversificadas. De toda forma, a linha

de raciocínio é semelhante e todas as metodologias acabam por guardar significativas similaridades. Em termos gerais, o método a ser empregado busca contemplar as análises estratégicas, as diretrizes estratégicas, os planos de trabalho e ações a serem implementados e o sistema de controle e gestão do planejamento. As análises estratégicas tratam do diagnóstico situacionais, os quais compõem-se de identificação da situação atual contempladas as variáveis internas e externas ao ente. Trata-se de processo comumente conhecido como “análise de fatores externos e internos” e que tem por objetivo identificar as oportunidades e ameaças (fatores externos) e as forças e fraquezas (fatores internos). Entre os fatores externos podem ser considerados os ambientes econômicos, financeiros, políticos, legais, tecnológicos, demográficos, culturais e educacionais, entre outros. Quanto aos fatores internos, faz-se interessante observar o modelo de gestão do ente, o modelo de gestão de pessoas, a capacidade tecnológica instalada, a cultura organizacional, o sistema de informações gerenciais e demais fatores que possam ser identificados como de relevância para caracterização de ambiente interno.

Quanto às diretrizes estratégicas, versam estas sobre os objetivos do sujeito ativo do planejamento estratégico. Nesta etapa, pode-se considerar a formalização do campo de atuação do ente (em termos técnicos, “definição do negócio” da entidade ou do “empreendimento”), o motivo de existência do ente (ou a “missão” da entidade), as idéias aceitas como verdadeiras pela entidade (ou os “valores” próprios) e a previsão de inserção do ente em cenário futuro projetado (ou a “visão de futuro” da organização). Tais etapas, em termos de conceituação técnica, são agrupadas sob o nome de definição da identidade da organização. Uma vez definida a identidade da organização (em teor de situação atual e inserção em futuro projetado), os objetivos tornam-se passíveis de formalização.

Definidos os objetivos, faz-se necessário traçar os planos de trabalho para a consecução dos mesmos. É a fase de elaboração das estratégias de ação do ente. Em termos mais precisos e voltados à execução de políticas públicas, trata-se da definição das ações de governo e da forma de execução das mesmas. Essa fase contempla a consideração das atividades próprias administrativas e as descentralizações possíveis como forma de flexibilização da ação do poder público.

Ponto importante a ser considerado é a implementação de sistema de controle e gestão do planejamento. Tal sistema tem por finalidade o acompanhamento, análise e efetuação de ajustes que se fizerem necessários durante a execução das etapas do planejamento. Os agentes de tal sistema atuam durante as fases de elaboração do planejamento estratégico (para que seja possível a formalização do documento final) e durante a fase de execução dos planos de trabalho e ações de governo – para que sejam atingidos os objetivos propostos pelo instrumento de planejamento estratégico. Como conceito inerente a sistemas de controle, a atuação faz-se de forma prévia, concomitante e posterior – aquela atuando na fase de previsão dos procedimentos necessários à elaboração harmônica do processo de planejamento estratégico. O controle concomitante ou contemporâneo, para o caso específico, ocorre durante a execução das fases metodológicas do processo de planejamento e durante a execução dos planos de trabalho e ações definidas como o meio de atingimento dos objetivos traçados. Por último, o controle posterior atua na identificação de desvios ocorridos e nos ajustes necessários para a manutenção das ações para a consecução das estratégias pré-estabelecidas.

Portanto, a metodologia – em termos conceituais de modelos a serem utilizados – segue os passos conforme descrito. As variações naturais são as aplicáveis em cada caso, consideradas as características próprias de cada organização. Dessa forma, o planejamento (enquanto processo) envolve as fases de formulação geral de políticas; definição das prioridades e metas em confronto com as possibilidades de recursos a serem obtidos; decisão executiva; detalhamento das estratégias e planos de trabalho; execução das ações; pesquisa e documentação; acompanhamento com avaliação de resultados; redefinição de propostas e realinhamento de planos de trabalho.

Quanto à visão de gestão de pessoas, faz-se necessário o seguimento de pontos imprescindíveis. A formação de equipe multidisciplinar de planejamento constitui ponto essencial dos trabalhos de aglutinação de agentes ao processo. Tal equipe pode ser ainda denominada de equipe multifuncional ou time de trabalho e reúne talentos de áreas diversificadas e que sejam identificáveis ao processo de planejamento estratégico. Os critérios de escolha de pessoas para a formação da referida equipe devem contemplar a consideração dos múltiplos talentos, especializações técnicas, experiências, competências, interesses e valores de cada agente. Em se tratando de planejamento

estratégico de políticas públicas, a formação da equipe pertinente deve buscar os indivíduos que possuam capacidade de agregação de valor ao processo. Tais indivíduos compõem-se de técnicos do quadro funcional do agente ativo do processo de planejamento, agentes políticos internos ao órgão governamental e agentes políticos de poderes constituídos diversos, representantes de entidades da iniciativa privada e de entidades sob a denominação genérica de terceiro setor e cidadãos interessados no processo de planejamento e que possam contribuir para o sucesso do empreendimento.

A referida equipe deve constituir-se dos diversos componentes necessários ao processo de planejamento estratégico, envolvendo desde a figura do “patrocinador” ou “padrinho” do projeto (assim entendido o indivíduo revestido de poder decisório capaz de iniciar e movimentar o projeto em suas diversas fases através de suporte da autoridade institucional) até a figura dos agentes técnicos executores – a qual compõe-se dos técnicos que executarão as atividades operacionais necessárias à adequação das proposições iniciais e formatação do projeto. Ainda a equipe de trabalho pode incluir as figuras de gestor do planejamento estratégico e equipes de cidadãos, além de eventuais consultores externos. Aqueles são entendidos como o indivíduo revestido da capacidade de gerência das diversas fases do projeto. Os próximos são os diversos cidadãos que representam interesses diversos a serem conformados ao processo de planejamento estratégico. Os consultores eventuais compõem-se de indivíduos detentores de conhecimentos que se façam necessários ao melhor desenrolar das atividades e que prestem orientação durante as fases do processo.

Uma vez que nem todos os agentes afeitos ao processo de elaboração e execução do planejamento estratégico possuem experiências, conhecimentos e vivência necessários ao perfeito desenrolar das atividades, a promoção de treinamentos e capacitação dos mesmos deve ser considerada providência primária e ponto fundamental a ser previamente executado. O perfeito entendimento dos objetivos e metodologia ser empregada promove o aproveitamento de esforços e direcionamento das inteligências, talentos e competências envolvidas evitando o desgaste posterior e o risco de atravancamento e desvio dos objetivos inicialmente propostos. Se considerados os talentos humanos como riqueza imprescindível das organizações, desnecessário explicar sobre a necessidade do perfeito aproveitamento das capacidades individuais na promoção de esforços coletivos comuns.

4. Plano Plurianual (PPA)

4.1. Conceituação de Plano Plurianual

O Plano Plurianual é o instrumento que possibilita a implementação em curto prazo das estratégias de ação definidas pela sociedade para longo prazo. O Plano Plurianual compõe-se de Base Estratégica, Programas e Ações de Governo. A Base Estratégica envolve a avaliação da situação atual e a consideração da situação futura a ser alcançada. Nesse estágio, a percepção das perspectivas para a ação governamental é de crucial importância e orienta os direcionamentos e serem adotados.

Os Programas de Governo são instrumentos organizados da ação governamental e voltam-se à resolução de um problema específico a ser atendido. Tal problema deve ser claramente percebido e definido pela sociedade e não apenas ser moldado pela visão mecânica de agentes técnicos envolvidos.

Cada programa, ao buscar resolver um problema identificado por um objetivo específico, compõe-se de ações para a sua implementação. Dessa forma, para o atingimento de um determinado objetivo, executam-se projetos ou atividades. A expansão das ações de governo caracterizam os projetos, os quais aumentam o patrimônio público, expandem a ação de governo e tem duração delimitada no tempo. Já a manutenção das rotinas existentes compõem atividades. As mesmas são alocadas em cada programa e executadas de modo contínuo no tempo sem causar expansão do patrimônio público.

Ainda compõem o Plano Plurianual as quantidades de bens ou serviços a serem produzidos ou executados dentro de cada ação de cada programa. Tal demonstração de metas (que envolvem conceitos físicos de mensuração) busca demonstrar a pretensão de consecução dos objetivos definidos em cada programa e em cada diretriz de governo.

Em uma visão abrangente, pode-se admitir os programas como partes de uma estratégia voltada a atingimento macro de necessidades sociais. Portanto, as Diretrizes Estratégicas de Governo compõem-se de grupos de Programas de Governo com

objetivos específicos. Por exemplo, pode-se ter como objetivo social maior a “Promoção da Universalização dos Serviços Públicos de Saúde” e como objetivo específico “Garantia do Acesso da População aos Serviços Básicos de Saúde Pública”. Como forma de consecução pode-se aventar uma ação-projeto de “Construção de Unidades de Saúde Básica e Ambulatorial”.

Portanto, é possível perceber-se a necessidade de um planejamento a partir de uma visão e conhecimento macros de problemas sociais de relevância que exijam a ação integrada e organizada de governo.

4.2. Base Legal do Plano Plurianual

A fundamentação legal do instrumento de Plano Plurianual encontra-se já na Constituição da República Federativa do Brasil promulgada em 1988 conforme segue:

*Título VI
Da Tributação e do Orçamento
Capítulo II
Das Finanças Públicas
Seção II
Dos Orçamentos
Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:
I – o plano plurianual [...]
§ 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.[...]
§ 9º Cabe à lei complementar:
I – dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual[...]*

O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT define em seu artigo 35, parágrafo 2º, inciso I:

O projeto do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.

Portanto, a necessidade de planejamento das ações de governo tem ocupado lugar de destaque no arcabouço legal brasileiro e pode-se vislumbrar a preocupação em dotar os procedimentos de planejamento da capacidade de promoção do desenvolvimento do país em suas diversas facetas.

Ainda a participação popular tem sido incentivada, e conforme legislação federal de caráter complementar à Constituição, tal participação é condição para a apreciação do documento de planejamento de médio prazo pelo Poder Legislativo, conforme se pode inferir do texto da Lei Federal 10.257, de 10 de julho de 2001, alcinhada “Estatuto das Cidades”, conforme segue:

Capítulo I

Diretrizes Gerais [...]

Art. 2º. A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:[...]

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; [...]

Segundo os dispositivos legais especificados, segue o texto definindo:

Capítulo II

Dos Instrumentos da Política Urbana [...]

Seção I

Dos Instrumentos em Geral

Art. 4º Para os fins dessa lei, serão utilizados entre outros instrumentos:[...]

III - planejamento municipal, em especial:[...]

d) plano plurianual; [...]

f) gestão orçamentária participativa; [...]

Ainda preceitua o texto legal:

Capítulo IV

Da Gestão Democrática da Cidade

Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;

II – debates, audiências e consultas públicas;

III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;

IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual [...] como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

Também se percebe referências ao planejamento plurianual no texto da Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000 – alcinhada “Lei de Responsabilidade Fiscal”, a saber:

*Capítulo IX**Da Transparência, Controle e Fiscalização*

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; [...]

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 [...].

A preocupação com a obrigatoriedade e regulamentação da ação planejada de governo pode ser percebida se buscado o conhecimento histórico passado. Dessa forma, legislação de épocas anteriores à contemporânea já direciona e busca definir orientações para que as ações de governo revistam-se das características de políticas públicas planejadas. A experiência brasileira em planejamento pode ser apresentada para corroborar tal assertiva e, dessa forma, podem ser citadas como ilustração as figuras dos Planos para desenvolvimento das áreas prioritárias de saúde, alimentação, transporte e energia – Plano SALTE elaborado durante o Governo Eurico Gaspar Dutra, os Planos Nacionais de Desenvolvimento (I PND; II PND e III PND) durante os períodos de 1968 a 1985 e, mais recentemente, o plano plurianual para o quinquênio 1991/95 após a promulgação da Constituição Federal de 1988 e sua revisão para o período 1993/95. Conseqüentemente, merecem citação os planos plurianuais (PPAs) posteriores até o planejamento do atual governo. Entre outros instrumentos de planejamento de médio prazo existentes no passado histórico do país, a referência a tais planos possibilita a percepção da trajetória brasileira na área de planejamento de políticas públicas e o desenvolvimento dos métodos aplicados a tal atividade.

Portanto, a existência de instrumentos legais reguladores da matéria pode ser percebida através dos exemplos citados. Entretanto, a análise histórica da legislação passada não compõe o foco do presente estudo. Dessa forma, a atenção será mantida sobre a legislação vigente conforme demonstração inicial no tópico.

4.3. Objetivos do Plano Plurianual

A conceituação de Plano Plurianual traz, como consequência, uma série de objetivos perceptíveis. Conforme se pode explicar, o objetivo primordial do PPA é possibilitar a atuação do governo de forma a atingir resultados em médio prazo. Dessa forma, pode-se estender o raciocínio a considerações mais amplas. Portanto, os objetivos do PPA, *lato sensu*, são a identificação da situação atual e a construção de cenário a ser atingido em tempo médio pré-determinado através de visão estratégica com estabelecimento de diretrizes de governo. Ainda a identificação dos problemas a serem enfrentados ou das oportunidades a serem aproveitadas, objetivando realizar a visão futura, pode ser considerada objetivo do planejamento plurianual. As concepções dos programas de governo e das ações a serem implementadas compõem o rol de objetivos *latos* do planejamento e pode-se admitir, também, a demonstração dos produtos e serviços a serem disponibilizados à população. Por fim, considerar-se-á a atribuição dos parâmetros de aferição dos produtos e resultados alcançados – através da atribuição de metas físicas e indicadores de resultados respectivos – como finalidade do PPA.

Outras conclusões acerca dos objetivos do referido instrumento de planejamento podem ser retiradas através de uma análise sob parâmetros diversos, tais como considerações no campo da ciência política (por exemplo, o fortalecimento da democracia através da ação transparente de pretensão de realização de políticas de governo), no campo da ciência econômica (*verbi gratia*, a agregação de valores aos setores da economia e a demonstração do direcionamento pretendido de intervenção do governo no mecanismo de mercado), no campo das ciências sociais (tais como a pretensão governamental de atuação junto aos setores menos favorecidos ou em situação de risco social para promoção de melhor distribuição de renda e minimização dos choques entre classes sociais distintas) entre outras.

O foco do presente estudo, porém, centrar-se-á em considerações de cunho técnico restritas ao campo do planejamento orçamentário das políticas públicas. É importante frisar a consciência do autor acerca do impacto social das ações de governo. Por outro lado, os julgamentos de mérito e de oportunidade não compõem o cerne do trabalho em

pauta por ser uma apreciação política de objetivos e finalidades da atuação de determinada equipe administrativa. As explicações apresentadas circunscrevem-se ao campo da tecnicidade e legalidade dos instrumentos e procedimentos de planejamento orçamentário da atuação governamental.

4.4. Estrutura do Plano Plurianual

A composição da estrutura dos Planos Plurianuais contempla a existência de características específicas. Dessa forma, pode-se descrever a estruturação básica do Plano Plurianual por meio da construção de Programas de Governo, os quais podem ser descritos como instrumentos de organização da atuação governamental. Em termos mais analíticos, os programas de governo possibilitam a organização das ações aventadas em grupos que têm por finalidade o atingimento de objetivos comuns preestabelecidos. Tais objetivos têm por escopo a solução de determinado problema ou o atendimento de uma necessidade ou demanda social.

É preciso perceber, primariamente, as características da atuação de governo quanto aos produtos e serviços. As ações governamentais proporcionam um determinado resultado (ou produto) perceptível e mensurado por metas físicas – as quais são demonstradas no instrumento de plano plurianual. Dessa forma, cada ação pode retornar para a sociedade um bem ou serviço de forma direta e, portanto, em tais casos define-se a ação como ação finalística. Em casos distintos, quando não há um retorno direto às demandas da coletividade, classifica-se a ação como sendo ação não-finalística. Estas últimas contemplam ações continuadas com metas de qualidade e produtividade a serem atingidas.

Dessa constatação, parte-se para consideração importante. Uma vez que as ações são organizadas por meio de agrupamentos que possuem objetivos comuns preestabelecidos e que tais agrupamentos constituem os programas, pode-se perceber os programas como resultores de produtos ou serviços que atendam às demandas sociais de forma direta ou não.

A classificação não-finalística dos programas é estendida de forma analítica conforme os produtos ou serviços resultantes ou, em outros termos, conforme a finalidade das ações agrupadas nos mesmos. Dessa forma, os programas de governo não-finalísticos podem ser desdobrados em Programas de Gestão de Políticas Públicas quando abrangem as ações de gestão de governo através das atividades típicas de planejamento, orçamento, controle interno, sistemas de informação e diagnóstico de suporte à formulação, coordenação, supervisão, avaliação e divulgação de políticas públicas. Dentro deste caso, pode-se citar como exemplo um hipotético Programa de Gestão de Políticas Públicas para Desenvolvimento Urbano com ações tais como Revisão de Plano Diretor Urbano, Normatização de Procedimentos Processuais Administrativos, Elaboração de Plano Diretor de Informática e Elaboração de Projeto de Drenagem Urbana com produtos respectivos Plano Diretor Urbano Atualizado, Manual de Normas Internas Elaborado, Plano Diretor de Informática Elaborado e Plano de Drenagem Urbana Elaborado. Como é perceptível, tais ações geram produtos diretamente relacionados à gestão das políticas públicas a serem implementadas e constituem atividades típicas administrativas de governo.

Quando as ações são agrupadas de modo a gerarem bens e/ou serviços oferecidos diretamente ao Estado por instituições que possuam tal finalidade específica, os agrupamentos de ações constituem Programas de Serviço ao Estado. Em tais casos, pode-se ter, *verbi gratia*, Programa de Gestão de Tecnologia de Informação que possua ações tais como Atualização de Servidores e Estações Informatizadas de Trabalho, Capacitação Técnica de Desenvolvedores de Sistemas Informatizados, Implantação de Infovia de Dados Digitais e Implantação de Projeto de Segurança de Rede de Dados Digitais com produtos respectivos Sistemas Informatizados Atualizados, Programadores Capacitados, Sistema de Tráfego de Dados Implantado e Projeto de Segurança de Rede de Dados Implantado. Como se pode perceber, a execução de tais ações gera produtos que são diretamente ofertados ao Estado considerada a existência de instituição de caráter público criada com o fim específico de prover serviços de gestão de dados digitais ao Estado.

Em agrupamentos de ações correspondentes à execução de atividade de caráter típico administrativo, os programas conseqüentes são classificados como Programas de Apoio Administrativo. Em tais casos, as ações alocadas a tais programas são exclusivamente

de suporte administrativo à implementação e/ou gestão dos programas finalísticos. Como exemplo, pode ser citado um hipotético Programa de Administração Geral que contemple ações tais como Gerenciamento dos Serviços de Saúde, Gerenciamento da Procuradoria Geral, Gerenciamento de Obras e Gerenciamento Fazendário entre outros. As ações citadas tem por fim o provimento de meios administrativos para a consecução de serviços de saúde pública a cargo de Órgão Gestor de Saúde, de serviços de representação jurídica e extra-judicial do órgão governamental a cargo de Procuradoria Jurídica, de serviços de execução de obras de infra-estrutura urbana a cargo de Órgão Gestor de Obras e serviços de administração de recursos financeiros a cargo de Órgão Gestor de Assuntos de Fazenda.

Os Programas de Governo devem ainda ser observados segundo outros elementos componentes dos mesmos. Dessa forma, em cada programa de governo – segundo a conceituação primária de finalidade – são descritos os objetivos dos mesmos. Tais objetivos do programa podem ser entendidos como o que deve ser feito para a resolução de um problema específico. Por exemplo, para a resolução do problema de falta de acesso da população aos serviços educacionais pode ser definido como objetivo de um programa “disponibilizar acesso físico à população aos serviços de educação”.

É importante haver uma conceituação clara do que seja um problema. A primeira consideração a ser feita remete ao conceito de divergência entre a situação presente e a situação futura desejada. Desta forma, a desconformidade entre a realidade atual e o cenário de projeção deve ser visto como o problema a ser solucionado. Tal admissão de problema permite a percepção de forma clara e objetiva dos problemas a serem enfrentados.

Outra consideração importante reflete a característica de efeito das situações presente e projetada. É preciso perceber que uma situação pode ser vista como problema para um indivíduo (ou grupo ou classe de indivíduos) e não serem divisados como problemas por outros indivíduos, grupos ou classes sociais. Portanto, no âmbito de planejamento de políticas públicas, as situações admitidas como problemas devem considerar o caráter coletivo e nunca os caracteres individuais ou grupais restritivos. Ainda é preciso admitir a possibilidade de enfrentamento exitoso da situação presente, uma vez que a projeção inconforme ou inatingível segundo os recursos disponíveis descaracteriza o

planejamento, passando a constituir uma quimera ou utopia social com fins públicos questionáveis. O caráter de planejamento como meio de desenvolvimento social em seus aspectos amplos deve ser sempre observado e utilizado como paradigma.

A admissão da possibilidade de sucesso no confronto com o problema identificado traz em si o conhecimento das causas. Uma vez que planejamento tem por objetivo primeiro o atingimento de situação conforme projetado, claro fica que faz-se necessário anulação ou mitigação dos fatores que dão origem às situações e não meramente a minimização das conseqüências perceptíveis do problema.

Uma vez que seja visualizada a situação futura confrontada com a presente e considerada a possibilidade profícua de enfrentamento da mesma, foi automaticamente percebida a parcela populacional diretamente beneficiada pela atuação governamental a ser realizada. Portanto, o público-alvo do programa passa a ser claramente definido. Tal definição de público a ser atingido diretamente é elemento estrutural importante constitutivo de um programa de governo.

Outro elemento importante remete à mensuração dos resultados a serem atingidos. Dentro dessa admissão, são alocados a cada programa indicadores de resultado que conferem a capacidade de avaliação da situação inicial com o passar do tempo de execução das ações envolvidas.

Também é importante definir-se institucionalmente as realizações pertinentes a cada programa. Assim sendo, atribui-se a unidades administrativas claramente identificadas as responsabilidades pela resolução dos problemas identificados em cada programa. Portanto, na apresentação dos programas governamentais, a responsabilidade pelo alcance dos resultados projetados é demonstrado em campo específico, identificando o órgão executor das ações de governo.

Outro componente essencial remete à consideração dos recursos financeiros disponíveis. A alocação de recursos à resolução de cada problema leva em conta o montante e a origem do numerário a ser utilizado. Desta forma, os recursos provêm de caixa próprio de governo (e por isso tais recursos são classificados como Recursos Próprios ou Recursos Ordinários), de repasses de outras esferas de governo conforme o

arcabouço legal existente (tais recursos são classificados como Recursos de Transferências) e de operações de financiamento firmados com instituições do Sistema Financeiro Nacional (recursos oriundos de Operações de Crédito). Outra possibilidade de financiamento de políticas públicas remete à interação entre os setores público e privado da economia. Em tais casos, os recursos são considerados como provenientes de Parcerias (chama-se a atenção para a Lei Federal de Regulamentação das Parcerias Público Privadas como mecanismo de captação de tais espécies de financiamento de políticas governamentais).

Aprofundando-se na análise estrutural dos programas de governos chega-se ao nível de consideração das ações a serem executadas em cada programa. Conforme já exposto, quando promotora da expansão das ações de governo por meio de existência limitada no tempo as ações são classificadas como projetos e no caso de manutenção dos procedimentos já existentes de forma temporal continuada, as ações são admitidas como atividades.

Claro está que para cada projeto ou atividade faz-se necessária a devida destinação de recursos. Assim sendo, os recursos demonstrados em sua totalidade no programa são divididos de forma a propiciar a execução das ações alocadas a cada programa. Tais recursos, utilizados para execução dos projetos e atividades específicos, gerar bens ou serviços. Tais bens ou serviços recebem a denominação técnica de produtos das ações e são demonstrados de forma individualizada e claramente identificados para cada ação dos programas de governo. Como a mensuração dos produtos remete ao conceito tangível, cada produto de ação é demonstrado através de metas físicas a serem atingidas ao final do período considerado para o planejamento.

Tais componentes demonstrados formam a estruturação básica de um instrumento de planejamento de médio prazo conforme a metodologia usualmente utilizada pelos setores responsáveis pelo planejamento de políticas públicas das esferas governamentais do país. É importante chamar a atenção para processos técnicos aproximados aos instrumentos de planejamento de políticas para longo prazo. Desta forma, os procedimentos utilizados remetem naturalmente a métodos utilizados em instrumentos de planejamentos temporais maiores, tais como o confronto das despesas às possibilidades concretas de percepção de recursos financeiros de forma direta ou através

de acordos com setores diversos da economia, a projeção de cenários a serem alcançados e o confronto com a situação presente, a definição clara das ações a serem implementadas e a busca de atingimento de resultados concretos e passíveis de mensuração conducentes a situações sociais interligadas e não consideradas somente como componentes isolados e sem interdependência sistêmica.

4.5. Metodologia – Visão Geral e Institucional

Em linhas gerais, a metodologia de elaboração do instrumento de planejamento pode ser definida pelas etapas seguintes.

O início dos trabalhos de planejamento plurianual envolve a visão de atuação da equipe administrativa conduzida ao poder através de sufrágio universal. O conhecimento da situação presente e a projeção de situação futura desejável, bem como os meios de alcance da mesma têm por base a visão do Administrador Público e de sua equipe política-administrativa de suporte. Em termos técnicos, a Base Estratégica do Plano Plurianual pressupõe julgamentos de oportunidade e de mérito e, portanto, envolve a posição do administrador público eleito e sua concepção da forma de atendimento aos anseios da população que o conduziu ao cargo de gestão pública.

Uma vez conhecida a visão geral do Administrador Público acerca da situação presente e da projeção futura, inicia-se a atuação do órgão central de planejamento. Tal órgão possui atribuição técnica e trabalha em nível de coleta, análise e consolidação das propostas setoriais dos órgãos da entidade governamental. De modo geral, ocorrem estudos preliminares de projeção de receita para o período a que se refira o planejamento de médio prazo. Após tais estudos preliminares, elaboram-se os métodos de coleta de dados. Em havendo sistema de informação em formato digital, os dados serão obtidos através da inserção de informações por cada órgão setorial. Caso contrário, as informações serão conseguidas por meio de formulários específicos de coleta de dados. São realizados reuniões e treinamentos preliminares para os agentes setoriais envolvidos na elaboração das proposições. Tais agentes atuarão em conjunto com o gestor de cada órgão e deverão adequar a visão política dos mesmos às orientações técnicas e possibilidades reais de execução dos planos apresentados.

Durante essa fase, ocorre interação acentuada com os técnicos da unidade central de planejamento para prestação de informações e realização de ajustes necessários às propostas em elaboração.

Após o recebimento das propostas setoriais, o órgão central de planejamento promove avaliação do material recebido e apresentação das conclusões preliminares ao grupo técnico gestor para conformação dos planos segundo a visão do administrador e equipe direta de apoio. Nesse estágio, ocorre a consolidação das propostas setoriais e apresentação de diretrizes para elaboração dos planos multissetoriais que envolvam atuação conjunta de órgãos distintos da estrutura administrativa para o alcance de resultados de grande impacto junto à sociedade.

Uma vez composta a proposta preliminar de planejamento plurianual, ocorre a apresentação ao grupo técnico gestor composto pelo administrador e seus auxiliares diretos para apreciação crítica.

É importante frisar que a metodologia acima exposta refere-se a procedimentos internos à instituição executiva responsável pela elaboração da proposta de planejamento de médio prazo. Ocorre, porém, que a legislação acerca da matéria – conforme já exposto – obriga à transparência dos atos e ao incentivo à participação popular, sendo estas inclusive condições obrigatórias para a apreciação da proposta pelo Poder Legislativo. Portanto, durante a fase de elaboração das propostas setoriais e quando da consolidação da proposta preliminar de Plano Plurianual, são realizadas consultas e audiências públicas amplamente divulgadas para a percepção e inserção das necessidades coletivas junto ao instrumento de planejamento.

Percebe-se, portanto, que o processo de elaboração do planejamento envolve a visão política do Administrador e equipe de apoio, a visão técnica dos grupos setoriais para adequação metodológica das proposições da equipe política administrativa e a visão da população através da apresentação de propostas e sugestões quando das consultas, debates e audiências públicas. Interessante notar que as consultas, debates e audiências públicas buscam envolver todos os segmentos da sociedade através de entidades organizadas de representação popular e através da participação individual dos cidadãos. A participação popular ocorre em várias fases do processo, a saber: quando da

elaboração das propostas setoriais através de consultas a entidades organizadas de representação social – tais como conselhos comunitários e associações de classes – e do acolhimento de sugestões individuais; quando da consolidação final do projeto de planejamento para envio à apreciação do Poder Legislativo através de audiência pública para apresentação global dos planos de governo para o período pertinente sendo ainda permitido acolhimento de proposições através da apresentação pública das mesmas e, por último, por meio do processo próprio legislativo – uma vez que é facultada ao Poder referido a promoção de audiências públicas para apreciação popular do projeto e acolhimento de proposições de entidades sociais organizadas. Tais aceites de pedidos concretizam-se através de proposição legislativa de alterações ao projeto de lei de plano plurianual conforme apresentado pelo Poder Executivo. Claro está que tais emendas legislativas devem ser feitas de forma responsável e em busca do interesse maior público, uma vez que estudos e elaboração de instrumentos de planejamento envolvem conhecimentos e trabalhos técnico de certa complexidade e grande impacto social. Nada impede a interação entre o corpo técnico do Poder Executivo, o corpo técnico do Poder Legislativo e o corpo eletivo das Casas de Leis para a elaboração de documento final de planejamento coerente e passível de realização. Mesmo porque tais alterações sofrerão aceite ou veto do Poder Executivo e, neste último caso retornarão ao Legislativo para nova análise, é importante o jogo político natural entre o poder responsável pela execução de políticas públicas e o poder representativo dos interesses do povo. A interação e os mecanismos naturais políticos promoverão o adequado ajuste entre as condições técnicas e as condições de mérito e oportunidade para a realização de políticas públicas para o desenvolvimento da sociedade.

5. Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

5.1. Conceituação de Lei de Diretrizes Orçamentárias

A Lei de Diretrizes Orçamentárias é o instrumento que permite, em sentido lato, a orientação da elaboração e execução dos orçamentos públicos anuais. De forma restrita, pode-se afirmar que a Lei de Diretrizes Orçamentárias tem como função precípua definir as metas e prioridades da administração pública, orientar a elaboração da lei orçamentária anual abrangendo a organização e estruturação dos orçamentos, as diretrizes gerais para a elaboração dos orçamentos e suas alterações, as disposições relativas às despesas com pessoal e encargos sociais, dispor sobre alterações na legislação tributária e, no caso da administração pública federal, estabelecer a política de aplicação das agências oficiais de fomento.

Ainda segundo texto legal complementar, a Lei de Diretrizes Orçamentárias deverá dispor sobre equilíbrio entre receitas e despesas, critérios e formas de limitação de empenho a ser efetivado nos casos de verificação de realização de receita incompatível com o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas em anexo próprio de metas fiscais e nos casos em que houver ultrapassagem do limite permitido por quadrimestre da dívida consolidada do ente governamental. Faz-se importante o esclarecimento de alguns conceitos, tais como resultado primário e resultado nominal. Este primeiro pode ser compreendido como a diferença entre as receitas não-financeiras e as despesas não-financeiras do governo. Dessa forma, teremos o resultado primário como o somatório das receitas correntes e receitas de capital subtraídas as aplicações financeiras e as operações de crédito assim como as receitas de alienações em confronto ao somatório das despesas correntes com as despesas de capital exceto os encargos da dívida e as amortizações pagas no período. Em demonstrativo equacional: $\text{Receita Corrente} + \text{Receita de Capital} (-) \text{Aplicações Financeiras} (-) \text{Operações de Crédito} (-) \text{Alienações de Bens} = \text{Receita Não-Financeira}$; $\text{Despesas Correntes} + \text{Despesas de Capital} (-) \text{Encargos da Dívida} (-) \text{Amortização da Dívida} = \text{Despesa Não-Financeira}$. Em termos finais: $\text{Receita Não-Financeira} (-) \text{Despesa Não-Financeira} = \text{Resultado Primário}$. Quanto ao resultado nominal, pode-se percebê-lo da seguinte forma: $(\text{Encargos da Dívida} - \text{Aplicações Financeiras}) - \text{Resultado Primário}$.

Em termos gerais, o resultado nominal pode ser visto como a diferença entre o resultado primário em confronto com os valores relativos aos juros e encargos da dívida ou, ainda, como receitas não-financeiras *versus* despesas não-financeiras considerando-se as despesas com juros da dívida.

Outro ponto importante a ser compreendido refere-se aos limites de endividamento dos entes da federação. Segundo texto de lei complementar coube ao Senado Federal a regulamentação das condições e limites de endividamento para as entidades das esferas de governo. Dessa forma, revestido de tal capacidade, editou o Senado Federal as Resoluções 40, de 20 de dezembro de 2001 e 43, de 21 de dezembro de 2001 as quais dispõem, respectivamente, sobre os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e sobre as operações de crédito internas e externas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive concessão de garantias e seus limites e condições de autorização.

Retornando às disposições de texto legal complementar à Constituição Federal do país, coube ainda ao instrumento de diretrizes orçamentárias dispor sobre normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos programas financiados com recursos orçamentários, demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas além das definidas em Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, e dispor sobre riscos fiscais, os quais constarão de anexo próprio denominado Anexo de Riscos Fiscais.

Conforme o texto complementar de lei, o instrumento de diretrizes orçamentárias conterá anexos específicos demonstrativos de metas e riscos fiscais. Faz-se importante discorrer brevemente sobre tais anexos para promover um melhor esclarecimento da matéria. Dessa forma, o Anexo de Metas Fiscais conterá demonstrativo de metas e prioridades da administração para o exercício a que se refere, demonstrativos de metas anuais em valores correntes e constantes para as receitas, despesas, resultados nominal e primário e demonstrativo do montante da dívida pública para os exercícios a que se refira o instrumento e aos dois exercícios anteriores. Tal Anexo de Metas Fiscais conterá ainda avaliação das metas relativas ao exercício anterior, a demonstração da memória e metodologia de cálculo das metas anuais para justificação dos resultados

pretendidos comparando-se tais resultados com os fixados para os três exercícios anteriores e o demonstrativo da evolução do patrimônio líquido com destaque para as origens e aplicações dos recursos obtidos através da alienação de ativos para os três exercícios anteriores. Ainda conterà o Anexo de Metas Fiscais demonstrativo de avaliação da situação financeira e atuarial de institutos de regime próprio de previdência social se houver e, por fim, demonstrativos de estimativa e compensação de renúncia de receitas e demonstrativo de margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

O Anexo de Riscos Fiscais deverá conter avaliação dos passivos contingentes e outros riscos fiscais capazes de comprometimento das contas públicas com explanação das providências consideradas caso ocorram os eventos fortuitos de força maior. Dentre os riscos fiscais, pode-se citar demandas judiciais que tendam a decisões proferidas em julgado relativo a indenizações de grande valor a serem suportadas pelo ente de governo dentre os passivos contingentes ou ainda, a variação de valor cambial de compromissos financeiros assumidos pelo ente. Como outros riscos fiscais pode-se citar as intempéries naturais que impactem a arrecadação de receitas ou a participação em transferências constitucionais vinculadas – tais como enchentes de grande porte ou períodos de estiagem prolongada em municípios de economia agropecuária.

5.2. Base Legal da Lei de Diretrizes Orçamentárias

O instrumento de diretrizes orçamentárias encontra sua fundamentação inicial no corpo da Carta Magna da Nação. A Constituição Federal promulgada em 1988 faz constar em seu interior os seguintes dispositivos:

*Título VI
Da Tributação e do Orçamento
Capítulo II
Das Finanças Públicas
Seção II
Dos Orçamentos
Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: [...]
II – as diretrizes orçamentárias [...]
§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.[...]*

§ 9º Cabe à lei complementar:

I – dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização [...] da lei de diretrizes orçamentárias [...]

Ainda o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT define em seu artigo 35, parágrafo 2º, inciso II:

O projeto de lei de diretrizes orçamentárias será encaminhado até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa.

Ainda legislação de caráter complementar versa sobre a matéria pertinente a diretrizes para os orçamentos anuais e dessa forma temos as disposições da Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000 – alcinhada como Lei de Responsabilidade Fiscal, a qual preocupou-se com tal assunto de forma notória conferindo ao instrumento de diretrizes orçamentárias maiores atribuições tangentes ao controle e transparência da gestão fiscal equilibrada. Dessa forma, seção específica do texto legal complementar versa sobre a matéria conforme pode ser verificado:

Capítulo II

Do Planejamento [...]

Seção II

Da Lei de Diretrizes Orçamentárias

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

I – disporá também sobre:

a) equilíbrio entre receitas e despesas;

b) critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses previstas na alínea b do inciso II deste artigo, no art. 9º e no inciso II do § 1º do art. 31;

c) (VETADO)

d) (VETADO)

e) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;

f) demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas;

II – (VETADO)

III – (VETADO)

§ 1º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

§ 2º O anexo conterá, ainda:

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

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

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

IV – avaliação da situação financeira e atuarial:

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

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

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

§ 3º A lei de diretrizes orçamentárias conterá Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem.

§ 4º A mensagem que encaminhar o projeto da União apresentará, em anexo específico, os objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial, bem como os parâmetros e as projeções para seus principais agregados e variáveis, e ainda as metas de inflação, para o exercício subsequente.

Ainda define a Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000 a obrigatoriedade específica de clareza e transparência dos procedimentos de elaboração das diretrizes orçamentárias definindo em seu corpo :

Capítulo IX

Da Transparência, Controle e Fiscalização

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: [...] leis de diretrizes orçamentárias; [...]

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 [...] [das] leis de diretrizes orçamentárias [...].

Também para a formulação das diretrizes orçamentárias preocupou-se legislação complementar em dotar os procedimentos próprios da transparência e responsabilidade necessárias à boa condução das políticas públicas para o desenvolvimento social. Desta forma, o texto regulamentador dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal preocupou-se em versar sobre o assunto definindo a participação popular como condição *sine qua non* para a apreciação do documento de diretrizes de planejamento orçamentário de curto prazo pelo Poder Legislativo. Dessa forma, a Lei Federal 10.257, de 10 de julho de 2001 estabeleceu em seu corpo os dispositivos seguintes:

Capítulo I

Diretrizes Gerais [...]

Art. 2º. A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:[...]

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na

formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; [...]

Ainda especifica o texto legal:

Capítulo II
Dos Instrumentos da Política Urbana [...]
Seção I
Dos Instrumentos em Geral
Art. 4º Para os fins dessa lei, serão utilizados entre outros instrumentos:[...]
III - planejamento municipal, em especial:[...]
e) diretrizes orçamentárias [...]
f) gestão orçamentária participativa; [...]

Continuam os preceitos do documento conhecido por Estatuto das Cidades:

Capítulo IV
Da Gestão Democrática da Cidade
Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:
I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;
II – debates, audiências e consultas públicas;
III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;
IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;
Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas [...] da lei de diretrizes orçamentárias [...] como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

Verifica-se, portanto, o caráter participativo a ser conferido à peça de diretrizes orçamentárias. A participação da população na condução dos destinos da cidade é reforçada com instrumentos de apresentação dos resultados pretendidos e alcançados para cada exercício financeiro. Dessa feita, a formulação de políticas públicas de curto prazo é revestida do conceito de responsabilidade pelo alcance dos resultados. Fica clara a busca por atuação responsável na gestão pública, dispondo à população dados que levam à conclusões acerca do desempenho da gestão governamental.

Ainda o caráter de prudência administrativa é percebido quando da determinação de mecanismos condutores do equilíbrio na gestão em casos de natureza fortuita e, dessa forma, busca-se definir as providências e atos coerentes de gestão para reversão de situações de impacto negativo às contas públicas.

5.3. Objetivos da Lei de Diretrizes Orçamentárias

Tendo por base a análise da fundamentação legal do instrumento de diretrizes orçamentárias, pode-se buscar a aferição dos objetivos primordiais de tal documento. Como finalidade básica do instrumento, pode-se citar os traços de peça de composição do processo de planejamento orçamentário. Dessa forma, a legislação reveste o referido instrumental de competência exclusiva do Poder Executivo. Tal preocupação é importante à medida que possibilita ao Executivo dar continuidade aos planos governamentais aventados. Dessa forma, expõem-se as metas e as prioridades de governo para o ano a que se refere o texto legal. Ainda objetiva-se a demonstração dos parâmetros de elaboração e execução da lei orçamentária anual para o exercício. Tal ponto é de importância a ser considerada, já que a execução dos planos aventados depende da existência de recursos para o financiamento das ações de governo. Uma vez que a captação dos referidos recursos liga-se à existência de diversos fatores e podem ocorrer divergências entre a previsão de entrada de recursos e seu efetivo recolhimento, faz-se necessário definição de critérios de contenção de despesas e de parâmetros de graduação da importância de cada política de governo. Portanto, um dos objetivos da lei de diretrizes orçamentárias é exatamente a busca da gestão fiscal equilibrada possibilitada por meio de mecanismos de adequação do fluxo financeiro à realização dos gastos próprios do ente governamental.

Outro objetivo importante trata da demonstração dos mecanismos de renúncia de receitas e as medidas de compensação para tais casos. Tal característica é importante à medida que evita concessão de incentivos de forma política não planejada e que fomenta o que se convencionou alcunhar “guerra fiscal” entre entes da federação. Mesmo porque, tecnicamente aprofundando o tema, a concessão de incentivos possui analogia com a realização de gastos. A diferença é que não haverá a entrada registrada contabilmente de recursos na entidade governamental. Porém, haverá a utilização de disponibilidades para a realização de determinada ação que promoverá impacto social significativo. A diferença principal é a restrição e limitação legal de condições para o repasse efetivo de valores públicos a entidade do setor privado, o que possibilita controle maior sobre tais ações. Uma vez que quando da concessão de incentivos não ocorre a entrada material e o respectivo registro contábil dos valores, existe maior flexibilização e menor responsabilidade efetiva sobre a disponibilização de tais

recursos. O efeito final é idêntico: a esfera de governo deixa de aplicar diretamente os recursos para a consecução de determinado resultado e repassa a execução das ações a organismo privado para a obtenção de mesmo fim. O ponto central de diferenciação é a maior restrição para a entrega física de numerário em um caso e o não recolhimento efetivo de recursos ao caixa governamental em outro. Por isso, para tais casos costuma-se aplicar o conceito de gasto tributário, já que ocorre a aplicação de valores fiscais para atingimento de determinada finalidade tanto para a saída de valor recolhido quanto da não entrada de valor fiscal.

Portanto, para este caso específico, o instrumento de diretrizes orçamentárias busca a transparência e a responsabilidade na utilização dos recursos públicos efetivos e potenciais através de demonstrativos clarificados acerca do assunto.

É importante frisar que os dispositivos legais acerca da renúncia de receita não objetivam a extinção dos mecanismos de concessão de incentivos. Mesmo porque se trata de estratégia de flexibilização das ações de governo, tais mandamentos legais buscam dotar as ações de verniz de responsabilidade, transparência e benefício social.

Ainda em relação à descentralização das ações através da atuação em parceria do setor privado com a respectiva contrapartida de recursos, definiu a lei complementar a obrigatoriedade de regulamentação – em instrumento de diretrizes orçamentárias – para tais possibilidades. Portanto, deve em peça de diretrizes de elaboração e execução dos orçamentos de governo constar demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas. Pode-se compreender a importância de tais regulamentações quando da elaboração das diretrizes orçamentárias se considerado o papel primeiro do estado, ou seja, a sua responsabilidade em atender de forma isonômica aos anseios da coletividade. Ora, se tem por obrigação promover o bem-comum, não pode o estado despender recursos a terceiros sem avocar a si a responsabilidade pela aplicação de tais recursos – uma vez que apenas os repassa a outrem para bem utilizá-lo em vez de aplicá-lo diretamente. Portanto, a responsabilidade do Poder Público não lhe é tirada porque atribuiu a outro parcial atendimento de demanda social. Pelo contrário, sua responsabilidade é ainda maior uma vez que não pode utilizar-se do argumento de desconhecimento para justificar omissão na fiscalização do uso dos recursos repassados. Portanto, mecanismos que melhor

permitam ao Executivo controle de valores repassados a entidades devem ser inseridos na lei de diretrizes orçamentárias para que os parâmetros de disponibilização dos referidos recursos e o acompanhamento de sua aplicação sejam claros e conhecidos. Como exemplo, podemos citar inclusão de obrigatoriedade das entidades às quais forem repassados recursos do erário de apresentarem previamente plano de metas de atendimento à população e destinação dos recursos, bem como a disponibilidade em submeter-se à fiscalização do Poder Público para verificação do cumprimento das metas acordadas.

Outro ponto importante quanto aos objetivos da peça de diretrizes orçamentárias diz respeito à obrigatoriedade de disposição sobre normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos.

Tal item reforça o papel de instrumento de planejamento da lei de diretrizes orçamentárias, haja vista a possibilidade implícita de controle interno e externo das ações de governo. Pode-se citar, com ênfase, o controle interno – uma vez que o conceito de controle compõe-se de três fases distintas que são controle anterior, concomitante e posterior. O controle anterior preocupa-se com a visão preliminar dos possíveis desvios das ações fixadas. Sua utilização permite ganho significativo na realização dos objetivos, já que evita dispêndios com correções de impropriedades ocorridas. O controle concomitante fixa-se na percepção do erro quando da execução parcial do ato e permite menor dispêndio para a correção, já que identifica os atos impróprios e os corrige ainda na fase de execução dos processos. O controle posterior é característico do controle externo dos atos da administração pública, podendo também compor as atividades de controle interno. Reporta-se à identificação do desvio e correção dos mesmos após a conclusão do ato.

Portanto, o dispositivo referido permite maior eficiência nos atos públicos. Ele tem por objetivo permitir a verificação dos desvios antes da execução do ato ou ainda quando da sua realização. Tal propriedade permite avaliação dos resultados das ações de governo, já que os desvios porventura ocorridos podem ser identificados e prontamente retificados. Em termos totalmente práticos, isso significa, por exemplo, a percepção de alocação de um gasto específico em programa de governo com finalidade diversa da realmente pretendida pela ordenação da despesa. A alocação de despesa referente a

gêneros de alimentação para assistência social alocado em ação de manutenção dos serviços administrativos do órgão pertinente pode ser citada como exemplo de desvio de finalidade. Uma vez que as diretrizes orçamentárias definem a classificação das despesas por estrutura de função de governo e de programas, tais desvios tornam-se identificáveis através de metodologia própria de análise e controle dos gastos públicos.

Outro objetivo importante do documento de diretrizes orçamentárias refere-se à demonstração obrigatória das metas anuais de receitas e despesas, tanto em valores correntes quanto em valores parametrizados por uma constante. Devem ainda ser demonstrados os resultados obtidos no confronto entre receitas e despesas, considerando-se os pagamentos da dívida do ente público, a avaliação do cumprimento das metas fiscais relativas ao ano anterior. Demonstra-se, também, a memória e metodologia de cálculo da evolução e estimativa da Receita e Despesa.

Deve ainda o instrumento de diretrizes orçamentárias apresentar a demonstração dos resultados obtidos destacando a origem e aplicação de recursos obtidos com a alienação de ativos.

Pode-se perceber a preocupação com a situação financeira e atuarial dos regimes próprios de previdência social e, no caso da União, do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Havendo outros fundos públicos e/ou programas estatais de natureza atuarial, deverão sua situação financeira e atuarial estar devidamente demonstradas em peça de diretrizes orçamentárias. Tal preocupação pode ser vista como medida de prudência e transparência, pois abre ao conhecimento externo os resultados projetados das avaliações matemáticas dos recursos em caixa nas entidades previdenciárias e nos fundos específicos. Portanto, a percepção das aplicações previdenciárias dos regimes próprios dos entes da federação evita futuras situações de desamparo de segurados, uma vez que concede ao controle externo a possibilidade de acompanhamento da gestão atuarial dos recursos sob a guarda das referidas entidades. Tais recursos, como é de conhecimento público, deverão ser repassados aos segurados quando estes atingirem as condições devidas para usufruto dos direitos previdenciários e descanso da vida laboral.

Portanto, pode-se perceber o papel destinado, pela atual legislação, à lei de diretrizes orçamentárias como instrumento de planejamento e gestão e de crescente importância nos processos de execução dos atos públicos. Em termos restritos, a legislação constitucional concebeu tal diploma de diretrizes orçamentárias como instrumento de integração entre as peças de planejamento orçamentário.

A legislação infra-constitucional posterior, a saber a Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000, concedeu à elaboração das diretrizes orçamentárias o papel de documento de transparência e de gestão fiscal. Tal condição pode ser percebida quando da consideração dos anexos à lei de diretrizes orçamentárias definidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Como um dos pilares de tal legislação complementar é a gestão fiscal responsável, ficou a peça de diretrizes orçamentárias inserida nesse contexto de documento de promoção de gestão tendente ao equilíbrio entre receitas e despesas, sendo essa condição uma das características expressas na lei para as diretrizes orçamentárias.

Em resumo, os objetivos da lei de diretrizes orçamentárias conforme os dispositivos legais referentes à matéria são a integração dos processos de planejamento orçamentário e a transparência e responsabilidade na gestão dos recursos públicos, tanto em nível orçamentário de previsão de receitas e fixação de despesas quanto em nível de arrecadação fiscal e desembolso financeiro.

5.4. Estrutura da Lei de Diretrizes Orçamentárias

A estruturação da documentação de diretrizes orçamentárias busca adequar os mandamentos do arcabouço legislativo à metodologia própria pertinente à área de planejamento de políticas de governo.

Dessa forma, as diretrizes orçamentárias compõem-se fundamentalmente de texto da lei e anexos de metas e riscos fiscais.

A parte textual do documento traz em si divisões organizadas acerca das obrigatoriedades constantes dos mandamentos legais sobre a sua composição. Portanto,

em termos gerais, pode-se alocar à lei de diretrizes orçamentárias parte textual acerca de disposições preliminares – estas apresentando as diretrizes *lato sensu* para a elaboração do orçamento de governo para o período a que se refere. Assim sendo, o artigo primário do documento de diretrizes expõe a fundamentação legal maior sobre o assunto e define a composição dos elementos do documento em tela, tais como dispositivos acerca de: prioridades e metas da administração pública pertinente, organização e estrutura dos orçamentos, diretrizes para a execução da lei de orçamento anual, disposições concernentes às despesas com pessoal e encargos sociais, disposições sobre as alterações na legislação tributária e disposições finais. Como é perceptível, tal parte apresenta as obrigatoriedades legais a serem contidas na peça de diretrizes orçamentárias. Cada uma das disposições referidas irá compor capítulos do documento legal e será desdobrada em artigos, tratando estes sobre as disposições de forma analítica.

À parte textual do documento seguem-se os anexos próprios conforme mandamentos da legislação maior. Dessa forma, apresentam-se os dados numéricos e textuais analíticos embaixadores das diretrizes orçamentárias. Conforme legislação complementar, expõem-se as metas e prioridades da administração em anexo com esta intitulação, elencando-se a previsão de execução de ações de governo em prazo restrito ao exercício financeiro.

Ainda os resultados obtidos no confronto entre receita e despesas devem ser demonstrados em anexos próprios, esclarecendo-se a posição do ente em relação às obrigações financeiras no momento atual e a projeção de tais dívidas para biênio futuro. Tais demonstrações, bem como as obtenções de resultados primário e nominal, serão orientadas por parâmetros correntes e constantes. As posições expostas em valores serão, ainda, avaliadas em anexo textual relativo ao ano anterior. Portanto, executa-se a demonstração da posição atual de receitas e despesas e estoque da dívida para o exercício a que se refere e para os dois exercícios vindouros e a avaliação do cumprimento das metas relativas ao exercício anterior. Ainda apresentam-se a memória e metodologia de cálculo para a evolução e estimativa de receitas e despesas. Dessa forma, ocorre a integração entre tais anexos através da explanação dos critérios de estimativa de receita com conseqüente evolução da despesa, a posição financeira do ente e respectiva projeção com consideração da dívida governamental e a memória e metodologia de cálculo utilizado.

Também o Patrimônio Líquido do ente de governo deve ser demonstrado em anexo próprio, com exposição do resultado obtido na execução contábil do exercício. Em complemento, a alienação de ativos públicos deve ser explanada, bem como a aplicação do capital obtido com tal operação.

Anexo de demonstração da posição financeira e atuarial de regime próprio de previdência social compõem a estrutura do documento de diretrizes orçamentárias. Tal anexo deve demonstrar a posição atual do instituto de regime próprio previdenciário bem como a projeção futura para o mesmo.

Como elemento estruturativo da peça de diretriz de orçamento, as estimativas de ações de concessão de incentivos e outras referentes à renúncia de receitas devem ser devidamente demonstrada em anexo.

Tais elementos compõem a estruturação do diploma legal de diretrizes orçamentárias. Conforme se pode auferir, o referido documento em sua estruturação busca atender às finalidades incutidas pela legislação pertinente. Tais atribuições revestiram-se de caráter amplo de gestão de governo, já que as matérias disciplinadas originalmente por tal documento foram ampliadas com a alocação de competência para o tratamento de vários assuntos. Dessa forma reflete-se a importância da lei de diretrizes orçamentárias na regulamentação de matérias de âmbito fiscal e orçamentário, atuando no controle prévio, na transparência e no esforço para a obtenção da responsabilidade fiscal nos processos próprios da atividade de administração pública.

6. Lei Orçamentária Anual (LOA)

6.1. Conceituação de Lei Orçamentária Anual

A lei orçamentária anual versa primariamente sobre a alocação de recursos para a execução da programação das ações de governo. Por esse motivo é também conhecida como “lei de meios”, versando o termo por esse prisma, sobre a característica de alocação de recursos financeiros a cada ação de governo. Dessa forma, e em sentido mais amplo, a peça orçamentária compõe autorização legislativa para os gastos do executivo. A apreciação plenária do Poder Legislativo considera as previsões de ingresso de recursos e a devida distribuição dos mesmos por objetos de gasto para a execução das políticas públicas preestabelecidas.

É importante observar a diferenciação entre recursos fixados na lei orçamentária e recursos financeiros. Uma vez que os recursos orçamentários – usualmente conhecidos como dotações orçamentárias ou verbas do orçamento – tratam de autorização de gastos e recursos financeiros versam sobre os valores efetivamente recolhidos ao tesouro do governo, os valores constantes no orçamento não compõem obrigatoriedade de gasto. Assim sendo, as pretensões de gastos projetadas para o exercício financeiro ficam subordinadas à efetiva realização da previsão de arrecadação de receitas. Tal ponto é de importância acentuada, uma vez que trata da utilização equilibrada dos mecanismos de financiamento de políticas públicas. Portanto, após a aprovação da lei de orçamento anual, faz-se obrigatório por mandamento legal a elaboração e publicação de cronograma financeiro do ente público, no qual deverão estar expostas as previsões de arrecadação de receitas e o respectivo quadro de desembolso mensal por órgão de governo.

6.2. Base Legal da Lei Orçamentária Anual

A fundamentação de orçamento anual existe em instrumento legislativo datado de 1964. Por hierarquia de leis, conforme ordenamento jurídico, serão expostos os dispositivos legais a iniciar-se pela Carta Maior da Nação promulgada em 1988.

Dessa forma, encontra-se no interior da Constituição da República Federativa do Brasil disposições acerca do instrumento anual de orçamento. Tais disposições são as que seguem:

Título VI

Da Tributação e do Orçamento

Capítulo II

Das Finanças Públicas

Seção II

Dos Orçamentos

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

III – os orçamentos anuais [...]

§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

I – o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II – o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III – o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

§ 6º O projeto de lei orçamentária será acompanhado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrentes de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

§ 7º Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre as suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

§ 8º A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e a contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

§ 9º Cabe à lei complementar:

I – dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização [...] da lei orçamentária anual; [...]

Art. 166. Os projetos de lei relativos [...] ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

§ 1º Caberá a uma Comissão mista permanente de Senadores e Deputados:

I - examinar e emitir parecer sobre os projetos referidos neste artigo e sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República;

II - examinar e emitir parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária, sem prejuízo da atuação das demais comissões do Congresso Nacional e de suas Casas, criadas de acordo com o art. 58.

§ 2º As emendas serão apresentadas na Comissão mista, que sobre elas emitirá parecer, e apreciadas, na forma regimental, pelo Plenário das duas Casas do Congresso Nacional.

§ 3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

II - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:

a) dotações para pessoal e seus encargos;

b) serviço da dívida;

c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal; ou

III - sejam relacionadas:

a) com a correção de erros ou omissões; ou

b) com os dispositivos do texto do projeto de lei.

§ 5º O Presidente da República poderá enviar mensagem ao Congresso Nacional para propor modificação nos projetos a que se refere este artigo enquanto não iniciada a votação, na Comissão mista, da parte cuja alteração é proposta.

§ 6º Os projetos de lei do[...]orçamento anual serão enviados pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, nos termos da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º.

§ 7º Aplicam-se aos projetos mencionados neste artigo, no que não contrariar o disposto nesta seção, as demais normas relativas ao processo legislativo.

§ 8º Os recursos que, em decorrência de veto, emenda ou rejeição do projeto de lei orçamentária anual, ficarem sem despesas correspondentes poderão ser utilizados, conforme o caso, mediante créditos especiais ou suplementares, com prévia e específica autorização legislativa.

Art. 167. São vedados:

I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;

II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

III - a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta;

IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo;

V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;

VI - a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa;

VII - a concessão ou utilização de créditos ilimitados;

VIII - a utilização, sem autorização legislativa específica, de recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social para suprir necessidade ou cobrir déficit de empresas, fundações e fundos, inclusive dos mencionados no art. 165, § 5º; [...]

§ 2º Os créditos especiais e extraordinários terão vigência no exercício financeiro em que forem autorizados, salvo se o ato de autorização for promulgado nos últimos quatro meses daquele exercício, caso em que, reabertos nos limites de seus saldos, serão incorporados ao orçamento do exercício financeiro subsequente.

§ 3º A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no art. 62.

§ 4º É permitida a vinculação de receitas próprias geradas pelos impostos a que se referem os artigos 155 e 156, e dos recursos de que tratam os artigos 157, 158, 159, I, a e b, e II, para prestação de garantia ou contragarantia à União e para pagamentos de débitos para com esta.

Art. 168. Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público, ser-lhes-ão entregues até o dia 20 de cada mês, na forma da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º.

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes; [...]

Portanto, dos dispositivos legais acima referenciados podem ser aferidos os assim chamados “princípios orçamentários” – os quais são os norteadores gerais da elaboração do instrumento de orçamento anual. Tais princípios serão melhor expostos em parte específica do texto.

Ainda estabelece a legislação quanto ao tempo necessário para os procedimentos acerca da matéria orçamentária, conforme dispõe os Atos das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, a saber:

Art. 35 [...]

§ 2º [...]

III – o projeto de lei orçamentária da União será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.

Também legislação infra-constitucional de caráter complementar preocupou-se com a matéria. Interessante perceber que a preocupação com a aplicação governamental dos recursos captados junto à sociedade compõe trajetória histórica anterior aos preceitos constitucionais vigentes. Dessa forma, a lei complementar que institui normas gerais de direito financeiro aplicável à União, Estados, Distrito Federal e Municípios data de 17 de março de 1964 e a Assembléia Constituinte da Carta Magna de 1988 encampa as diretrizes estabelecidas pelo diploma legal.

A lei referida, a saber: Lei 4.320, de 1964 desce em níveis analíticos de orientação à elaboração e controle dos orçamentos e balanços dos entes da federação. Dessa forma, encontramos em seu interior títulos inteiros dispendo a respeito da matéria orçamentária. Podem ser citados como exemplos o Título I – Da Lei de Orçamento, com capítulos acerca das disposições gerais da lei orçamentária, assim como capítulos que tratam de temas mais específicos tais como receitas e despesas – este último dividido em Seção I – Das Despesas Correntes e Seção II – Das Despesas de Capital.

Ainda pode-se citar *verbi gratia* o Título II – Da Proposta Orçamentária, versando sobre o conteúdo e forma da proposta orçamentária em seu Capítulo I e da Elaboração da Proposta Orçamentária em seu Capítulo II – este dividido em Seção I que trata das Previsões Plurianuais e Seção II acerca das Previsões Anuais. O Título III da referida lei complementar trata da Elaboração da Lei de Orçamento. Os títulos em seguimento dispõem sobre o exercício financeiro e créditos adicionais. Após estes últimos, a lei apresenta o Título VI – Da Execução do Orçamento e especifica parâmetros para a Programação da Despesa, da execução da Receita e dos procedimentos gerais para a execução da Despesa. Ainda acerca da matéria orçamentária, o diploma legal em tela traz divisão numerada como Título VIII – Do Controle da Execução Orçamentária. Por ser extenso o instrumento legal, far-se-á citação dos principais dispositivos capacitantes ao entendimento *lato sensu* acerca da matéria de orçamento anual conforme segue:

Título I

Da Lei de Orçamento

Capítulo I

Disposições Gerais

Art. 2º 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 de Orçamento:

I - 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 número 1;

III - quadro discriminativo 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 números 6 e 9;

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

Art. 3º A Lei de Orçamento compreenderá todas as receitas, inclusive as de operações de crédito autorizadas em lei.

Parágrafo único. Não se consideram para os fins deste artigo as operações de crédito por antecipação da receita, as emissões de papel moeda e outras entradas compensatórias no ativo e passivo financeiros.

Art. 4º A Lei de Orçamento compreenderá todas as despesas próprias dos órgãos do Governo e da Administração centralizada, ou que, por intermédio deles se devam realizar, observado o disposto no Art. 2º

Art. 5º A Lei de Orçamento não consignará dotações globais destinadas a atender indiferentemente a despesas de pessoal, material, serviços de terceiros, transferências ou quaisquer outras, ressalvado o disposto no Art. 20 e seu parágrafo único.

Art. 6º Todas as receitas e despesas constarão da Lei de Orçamento pelos seus totais, vedadas quaisquer deduções.

§ 1º As cotas de receitas que uma entidade pública deva transferir a outra incluir-se-ão, como despesa, no orçamento da entidade obrigada à transferência e, como receita, no orçamento da que as deva receber.

§ 2º Para cumprimento do disposto no parágrafo anterior, o cálculo das cotas terá por base os dados apurados no balanço do exercício anterior àquele em que se elaborar a proposta orçamentária do Governo obrigado à transferência.

Art. 7º A Lei de Orçamento poderá conter autorização ao Executivo para:

I - abrir créditos suplementares até determinada importância, obedecidas as disposições do Art. 43;

II - realizar, em qualquer mês do exercício financeiro, operações de crédito por antecipação da receita, para atender a insuficiências de caixa.

§ 1º Em casos de déficit, a Lei de Orçamento indicará as fontes de recursos que o Poder Executivo fica autorizado a utilizar para atender a sua cobertura.

§ 2º O produto estimado de operações de crédito e de alienação de bens imóveis somente se incluirá na receita quando umas e outras forem especificamente autorizadas pelo Poder Legislativo em forma que juridicamente possibilite ao Poder Executivo realizá-las no exercício.

§ 3º A autorização legislativa a que se refere o parágrafo anterior, no tocante a operações de crédito, poderá constar da própria Lei de Orçamento.[...]

Art. 8º A discriminação da receita geral e da despesa de cada órgão do Governo ou unidade administrativa, a que se refere o Art. 2, § 1, III e IV, obedecerá a forma do Anexo número 2.

§ 1º Os itens da discriminação da receita e da despesa, mencionados nos artigos 11, § 4, e 13, serão identificados por números de código decimal, na forma dos Anexos números 3 e 4.

§ 2º Completarão os números do código decimal referido no parágrafo anterior os algarismos caracterizadores da classificação funcional da despesa conforme estabelece o Anexo número 5.

§ 3º O código geral estabelecido nesta Lei não prejudicará a adoção de códigos locais.

Expõe o instrumento legal de normas gerais de direito financeiro, as disposições *lato sensu* acerca do instrumento orçamentário anual. A partir de tal ponto, passa a referida lei a dispor tecnicamente acerca do conteúdo orçamentário. Importante perceber que, devido à própria necessidade de evolução do controle dos atos de gestão pública, a metodologia técnica sofreu atualizações com o decorrer do tempo. Assim sendo, vários dispositivos estritamente técnicos da Lei 4.320, de 1964 foram atualizados por legislação posterior de caráter hierárquico menor. De forma geral, tais legislações tratam exclusivamente de plano de contas para a classificação dos programas de governos, das rubricas de receitas públicas e da classificação das despesas de governo por objeto (ou natureza). Deve-se fazer citação da Portaria Nº 42, de 14 de abril de 1999, do Ministério de Estado do Orçamento e Gestão, a qual “atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam [...] [a] Lei 4.320, de 17 de março de 1964; estabelece conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais[...]” e a Portaria Interministerial Nº 163, de 4 de maio de 2001, da Secretaria do Tesouro Nacional e da Secretaria de Orçamento Federal do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão que “dispõe sobre normas gerais de consolidação das Contas Públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios [...]”.

Os critérios gerais de direito financeiro, conforme expostos na lei 4.320, de 1964, continuam a vigor e a orientar a metodologia própria de orçamento de governo. Importante citar que outros diplomas legais de caráter complementar constitucional vieram acrescer o instrumento orçamentário e consolidar sua importância no processo de gestão dos atos públicos.

Dessa forma, a Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000 – conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, criou regras adicionais a serem obedecidas no processo orçamentário. Tais dispositivos seguem elencados:

Capítulo II

Do Planejamento

Seção III

Da Lei Orçamentária Anual

Art. 5º O projeto de lei orçamentária anual [...]:

I – conterá, em anexo, demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes do documento de que trata o § 1º do art. 4º;

II – será acompanhado do documento a que se refere o § 6º do art. 165 da Constituição, bem como das medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado;

III – conterá reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante, definido com base na receita corrente líquida, serão estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, destinada ao:

a) (VETADO)

b) atendimento de passivos contingentes e outros riscos fiscais imprevistos.

§ 1º Todas as despesas relativas à dívida pública, mobiliária ou contratual, e as receitas que as atenderão, constarão da lei orçamentária anual.[...]

§ 4º É vedado consignar na lei orçamentária crédito com finalidade imprecisa ou com dotação ilimitada.[...]

Ainda preceitua o texto legal referido sobre a necessidade de participação popular no processo orçamentário, conforme apresenta-se a seguir:

Capítulo IX

Da Transparência, Controle e Fiscalização

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público:[...] orçamentos; [...]

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 [...] orçamentos.

Também outro diploma legal de caráter constitucional complementar acrescenta disposições obrigatórias acerca do processo de orçamento anual. Dessa forma, o Estatuto das Cidades, a saber: Lei Complementar 10.257, de 10 de julho de 2001

apresenta as seguintes condições de cunho necessário ao processo orçamentário anual de governo:

Capítulo I

Diretrizes Gerais [...]

Art. 2º. A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:[...]

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; [...]

E ainda:

Capítulo II

Dos Instrumentos da Política Urbana [...]

Seção I

Dos Instrumentos em Geral

Art. 4º Para os fins dessa lei, serão utilizados entre outros instrumentos:[...]

III - planejamento municipal, em especial:[...]

e) [...] orçamento anual;

f) gestão orçamentária participativa; [...]

Ainda preceitua o diploma Estatuto da Cidade:

Capítulo IV

Da Gestão Democrática da Cidade

Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;

II – debates, audiências e consultas públicas;

III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;

IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas [...] do orçamento anual [...] como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

Conforme se pode perceber, tais disposições legais complementam-se de modo a formar uma série de condições a serem observadas no processo de elaboração do orçamento público e a observação de tais critérios envolve a atuação dos poderes ligados diretamente à matéria orçamentária, seja exercendo a prerrogativa da competência exclusiva de proposição inicial da mesma, seja exercendo a representação dos interesses maiores da população através do julgamento de mérito e oportunidade – aquela exercida pelo poder executivo e esta efetuada pelos componentes das casas de leis de cada esfera

de governo. Portanto, os procedimentos de elaboração da proposta inicial de orçamento público bem como a apresentação de emendas legislativas devem envolver criterioso trabalho técnico e o esforço integrado do corpo técnico do Poder Executivo e do Poder Legislativo, o que se afigura como opção interessante para a análise e adequação das vontades envolvidas. Como o instrumento de orçamento público reflete desejos coletivos diversos, a conformação técnica de tais interesses pressupõe a atuação responsável dos atores sociais e políticos envolvidos, já que a ação governamental gera impactos de considerável grandeza junto ao grupo social.

6.3. Objetivos da Lei Orçamentária Anual

Em termos históricos, o processo de orçamento surgiu na Inglaterra como forma de controle, por parte do Parlamento, das arbitrariedades do Rei em matéria tributária. Tal discricionariedade ilimitada derivava do conceito de absolutismo real dominante à época. Portanto, primariamente, o orçamento tinha por finalidade constituir-se em instrumento de controle político e financeiro.

Com o desenvolvimento da ciência política e dos métodos de administração pública, passou o orçamento a compor importante instrumento de gestão governamental. Portanto, esta é a finalidade – em sentido amplo – do instrumento de orçamento de governo: constituir-se ferramenta de gestão de políticas públicas.

Em termos mais estritos, a peça orçamentária objetiva dispor previsão de arrecadação de receitas e de fixação de despesas para execução das ações governamentais. Dessa forma, expõem-se as pretensões de ingresso de recursos por modalidade de receitas e os gastos pretendidos por objeto de despesa para a execução de ações públicas. Dessa exposição, decorrem duas interpretações interessantes acerca de lei de orçamento anual, as quais buscam explicar a utilização comum do termo “lei de meios” para a designação da referida peça. A primeira interpretação do termo define o orçamento, baseando-se na evolução histórica e conceitual do orçamento, como um inventário dos meios necessários ao governo para a implementação de suas ações. Assim sendo, os meios utilizados pelo governo seriam elencados em forma de gastos com pessoal, material de consumo, equipamentos e serviços. A segunda interpretação, de cunho mais moderno,

dá conta do orçamento como peça de exposição dos meios financeiros esperados pelo governo para a execução de seus programas e ações. Portanto, o orçamento seria a lei que possibilitaria ao ente público os meios financeiros (recursos) possíveis à execução das políticas públicas. Interpretando-se o orçamento como exposição dos meios pelo lado da receita ou por parâmetro da despesa, claro fica a característica da peça orçamentária como documento de exposição das ações pretendidas de governo para o exercício e os mecanismos aventados de financiamento das políticas públicas.

É importante caracterizar orçamento anual como apreciação legislativa da previsão de atuação de governo para curto prazo e de anuência acerca dessa atuação, efetivada por meio de autorização de captação dos recursos junto à sociedade e de sua aplicação conforme exposto no documento orçamentário. Dessa forma, a execução das ações autorizadas pode ocorrer de forma diversa da autorizada, uma vez que as mesmas baseiam-se na pretensão de recolhimento de valores – o que pode ocorrer de modo diferente do esperado se consideradas as mudanças possíveis do cenário econômico projetado. Em realidade, configura-se bastante oportuno o termo técnico “créditos orçamentários” para a definição conceitual dos valores alocados ao instrumento de orçamento anual. Portanto, tal traço consolida a finalidade intrínseca do orçamento como documento de exposição da pretensão das ações de políticas públicas para o prazo restrito ao exercício financeiro a que se refere devido à possibilidade de mudanças do cenário projetado para o período – caso em que as prioridades de gasto deverão ser respeitadas.

6.4. Estrutura da Lei Orçamentária Anual

6.4.1. Princípios Orçamentários

A estrutura da lei orçamentária anual segue as especificações técnicas dispostas em legislação pertinente. Importante observar que, para tal atendimento, segue a lei orçamentária anual diversos postulados acerca da matéria. Dessa forma, tais preceitos – comumente denominados “princípios orçamentários”, referenciam a metodologia própria de elaboração do orçamento anual de governo. Conforme exposto, tais princípios podem ser identificados nos textos legais regentes da matéria, podendo-se considerar como primários os princípios conforme a Constituição de 1988, a saber:

princípio da exclusividade – o qual define a lei orçamentária anual como instrumento de matéria exclusiva à previsão de receitas e fixação de despesas, admitindo-se unicamente como exceção a autorização para a abertura de créditos adicionais e contratação de operação de crédito, ainda que por antecipação de receitas. Tais exceções admitem-se devido ao estreito relacionamento com a matéria orçamentária. Ainda o princípio da especificação pode ser exposto e o mesmo certifica que as despesas deverão ser classificadas de forma detalhada a possibilitar a sua perfeita compreensão e análise. Conforme definição em instrumentos jurídicos próprios, tal classificação segue codificação de plano de contas conforme as funções de governos, programas de trabalho e natureza – ou objeto – de despesa. Portanto, tal codificação classificatória busca expressar a demonstração dos gastos de governo de forma a detalhar o planejamento físico e financeiro.

Princípio importante e que revela a capacidade do instrumento orçamentário como ferramenta de controle da administração pública é o princípio de equilíbrio financeiro. Tal postulado delimita o montante da despesa ao total da previsão de receita. Portanto, claro está a utilidade deste ditame legal, à medida que promove a adequação dos gastos aos ingressos previstos de recursos e impede a utilização irresponsável dos mecanismos de geração de despesas para os órgãos de governo.

Ainda segundo a Carta Magna da Nação, deve ser lembrado o princípio de não-afetação da receita – o qual determina a impossibilidade de vinculação de receitas de impostos a órgãos, fundos ou despesas. Interessante ressaltar que a própria legislação determina exceções a estes princípios, estabelecendo que determinadas parcelas de receitas sejam utilizadas obrigatoriamente com gastos nas áreas de saúde e educação. Tal exceção ao princípio poder ser percebido uma vez considerado o conceito atual de Estado, o qual admite a necessidade da atuação governamental em áreas consideradas prioritárias e de cunho social – especificamente as áreas voltadas à universalização da saúde básica e do acesso aos serviços de educação.

Por último, mandamento importante a ser evocado conforme a Constituição Federal de 1988, remete aos princípios básicos da administração pública. Para o caso específico de orçamento, o postulado refere-se à publicidade dos atos administrativos de governo. Assim sendo, ao instrumento de orçamento público deve ser dada ampla publicidade em

local de acesso público. Mandamento complementar indica, inclusive, a publicação em sítio eletrônico oficial.

Outros princípios importantes emanam da Lei Federal Complementar 4.320, de 1964, tais como o princípio de unidade, o qual estabelece a existência de orçamento único para o exercício financeiro para cada ente da federação. Acerca desse princípio, é interessante observar a disposição da Constituição Federal em seu artigo 165, § 5º que determina que

§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

I – o orçamento fiscal[...];

II – o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III – o orçamento da seguridade social [...].

Outro princípio estabelecido pela legislação complementar diz respeito à universalidade da matéria orçamentária. Em outros termos, tal dispositivo determina a inclusão de todas as receitas e despesas referentes ao ente governamental, incluindo as isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e/ou creditícia.

Ainda deve ser seguida a determinação de referenciamento da previsão de arrecadação de receitas e fixação de despesa para um lapso temporal determinado. Portanto, a matéria orçamentária delimita-se ao período de um exercício financeiro. Por analogia a diplomas legais, o exercício financeiro segue o ano civil. Internacionalmente, tal princípio recebe o nome de princípio da periodicidade. Faz-se importante definir, em nível de entendimento, a necessária diferenciação entre exercício financeiro e ciclo orçamentário. O exercício financeiro, conforme já exposto, segue o ano civil e refere-se ao tempo de vigência do instrumento orçamentário anual enquanto o ciclo orçamentário fica definido pelo tempo necessário ao processamento das atividades típicas de elaboração do orçamento público – incluindo a concepção do instrumento até sua apreciação final e publicação em meio de amplo acesso público.

Ainda por análise do princípio de periodicidade ou anualidade, a legislação constitucional traz expressa a vedação de execução de programas ou projetos não incluídos na lei de orçamento anual com exceção apenas feita aos créditos especiais e

extraordinários promulgados nos últimos quatro meses do exercício anterior – caso em que serão reabertos nos limites de seus saldos e incorporados ao orçamento vigente.

A depender da amplitude do estudo, outros princípios inerentes à matéria orçamentária podem ser evocados. Cita-se como exemplo princípios como clareza – o qual estabelece que a exposição das informações orçamentárias deve ser clara e de entendimento acessível a todos os interessados. Por questões de ordem técnica, tal princípio mostra ser na prática de difícil observação – mesmo porque para a elaboração da peça de orçamento diversos conhecimentos devem ser agregados, sendo os principais o domínio de entendimentos contábeis e jurídicos. Possível solução apresenta-se quanto aos formatos dos anexos sintéticos do orçamento, os quais poderiam ser trabalhados para apresentar informações gerais sobre os programas de trabalho governamentais. Tal área carece de estudos e a sua discussão ainda é nascente, o que fornece idéia da amplitude do debate e da fuga dos objetivos do trabalho presente.

Ainda pode-se apresentar como postulado agregado o princípio de exatidão da matéria orçamentária, o qual aponta para a necessidade de critérios técnicos e éticos claros e tendentes ao atingimento das finalidades das ações de governo, evitando a prática de superdimensionamento de alocação de recursos aos programas, projetos e atividades governamentais.

Outros princípios possíveis de relacionamento ao tema serão relegados, uma vez que constituem amplo material de debate teórico tendendo ao afastamento das finalidades do presente texto.

6.4.2. Visão Geral da Estrutura da Lei Orçamentária Anual

Para atendimento às finalidades precípuas e à legislação, segue o instrumento de lei orçamentária anual disposições em forma textual e demonstrativos numéricos anexos.

A parte em formato texto visa apresentar informações gerais acerca do conteúdo orçamentário. Dessa forma, o *caput* do texto legal apresenta a proposta *strictu sensu* da peça, a saber: estimativa da receita e fixação da despesa do ente governamental para o exercício a que se refere. Assim sendo, o artigo 1º da lei apresenta os valores totais de

receita e da despesa para a Administração Direta e para a Administração Indireta, bem como o somatório de ambos os valores. O artigo próximo busca apresentar as fontes de receita, bem como os valores desdobrados da mesma individualizando a Administração Direta e os valores para a Administração Indireta. Subdivisão do texto legal determina ainda a discriminação das receitas dos entes da Administração Indireta em instrumento orçamentário próprio de cada órgão. Em seguimento, o texto legal determina os gastos por função de governo e remete aos desdobramentos da despesa por natureza e programa de trabalho conforme anexos próprios – esse dispositivo refere-se aos entes da Administração Direta e Indireta. Determina-se ainda, em artigo próprio e com citação dos instrumentos legais pertinentes, as autorizações possíveis ao Poder Executivo tais como: abertura de créditos adicionais; regras gerais para transferência de recursos a entidades; regras gerais acerca de firmamento de convênios e instrumentos de parcerias para descentralização de ações de governo. Pode-se, ainda, dispor sobre delegação de poderes a servidores acerca de ações pertinentes à execução do orçamento respectivo. Outras disposições gerais restritas à matéria orçamentária podem ainda compor o texto da lei, tais como a atribuição de elaboração de normas para a geração de despesas e de instrumentos de programação financeira e parâmetros de repasse de valores de transferências constitucionais vinculadas. Conforme a Constituição Federal, também outras disposições podem compor o texto da lei orçamentária tais como autorização para firmamento de operações de crédito – ainda que por antecipação de receita orçamentária.

Conforme exposto, os demonstrativos anexos à lei de orçamento anual atendem às determinações legais pertinentes. Assim sendo, encampa-se à lei de orçamento o demonstrativo de impacto orçamentário e financeiro decorrente de mecanismos de concessão de incentivos, anistias, remissões, isenções ou outros que componham gastos tributários. Também a compatibilidade da programação orçamentária com os objetivos e metas anuais de atingimento de resultados fiscais deverá ser demonstrada em anexo próprio à lei orçamentária anual.

Os demais anexos presentes à peça orçamentária demonstram as receitas especificadas por fontes de recebimento e respectiva legislação; a evolução da receita nos três últimos exercícios, no exercício corrente e para o exercício a que se refira o instrumento de orçamento; a evolução da despesa considerados exercício anterior, corrente e exercício a

que se refira a proposta; demonstrativo de receita e despesa segundo as categorias econômicas; resumo geral da receita; consolidação geral da despesa por natureza; demonstrativo dos gastos por natureza de despesa segundo as unidades orçamentárias; por analogia com mandamento da Lei de Responsabilidade Fiscal que obriga à publicação do Quadro de Detalhamento da Despesa, inclui-se à lei de orçamento o respectivo quadro; demonstrativo dos programas de trabalho de governo por projetos, atividades e operações especiais; demonstrativo de despesas por funções, subfunções, programas, projetos e atividades; demonstrativo de despesas por funções, subfunções e programas de governo segundo os vínculos de recursos; demonstrativo de despesas por órgãos e funções de governo; e relação dos projetos e atividades.

7. Integração Entre os Instrumentos de Planejamento

7.1. Conceituação

Das exposições realizadas, pode-se perceber a existência de instrumentos afeitos ao planejamento e que se referem a espaços temporais diferenciados. Dessa forma, uma visão superficial produz a sensação de que tais documentos possam estar em desarmonia e apresentar conteúdo divergente e independente. Tal concepção leva à preocupação óbvia, uma vez considerada as implicações do conceito de políticas públicas enquanto manifestação do Estado para o atendimento das demandas maiores sociais e o impacto das ações de governo para a coletividade. De fato, se ocorre a preocupação de atendimento à sociedade e a confecção de instrumentos de planejamento seguem rumos divergentes, como o fim colimado seria alcançado? A duplicidade de esforços e o atravancamento das atividades tornam-se patentes. A admissão da incapacidade de resultados concretos e benéficos, para o caso exposto, é clara e automática.

Mesmo porque o resultado pretendido é exatamente o oposto – ou seja, buscam-se os meios adequados e eficazes para a consecução das finalidades e até porque a experiência brasileira em planejamento já conta com alguns exemplos de relativo sucesso – o arcabouço existente acerca de planejamento de políticas públicas envolve série de mandamentos legais e mecanismos tendentes à integração dos instrumentos.

Tal visão é fundamentada pela percepção de planejamento como processo contínuo. Dessa forma, planejamento de políticas públicas pressupõe planejamento das atividades dos trabalhos pertinentes, execução, controle e avaliação. Assim sendo, as atividades tornam-se continuadas no tempo. Por conseqüência, a diferença temporal entre os instrumentos de planejamento não obsta às rotinas de integração e interdependência entre os mesmos. Como planejar envolve visão do cenário geral para a situação particular, tal raciocínio pode ser empregado pela analogia entre lapso temporal maior e períodos cronológicos menores. Por tal consideração, a integração entre as diferentes peças de planejamento acaba por sofrer processo de conformação natural uma vez que sejam trabalhados de forma a atingir objetivo comum.

7.2.Base Legal

Os processos típicos de planejamento orçamentário de políticas de governo possuem, como fundamentação, uma série de dispositivos legais pertinentes. Faz-se interessante perceber que toda a normatização jurídica acerca da matéria de planejamento visa à integração e à formação de um processo transparente e participativo.

Dessa forma, já a Carta Magna da Nação apresenta dispositivos concernentes ao tratamento integrado entre os instrumentos de planejamento de ações de governo, conforme se pode perceber:

*Título VI
Da Tributação e do Orçamento
Capítulo II
Das Finanças Públicas
Seção II
Dos Orçamentos*

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

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.[...]

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

§ 4º Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.

§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

[...]

§ 7º Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional. [...]

§ 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; [...]

Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional[...],

§ 3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias; [...]

§ 4º As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual. [...]

§ 6º Os projetos de lei do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual serão enviados pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, nos termos da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º. [...]

Art. 167. São vedados:

I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;

II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais; [...]

VI - a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa;

§ 1º Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.

Art. 169. [...]

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias [...],

Também os mandamentos legais de caráter infra-constitucional procuram prover meios de integração entre as peças de planejamento. Dessa forma, a Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000, define em seu texto:

Capítulo II

Do Planejamento

Seção II

Da Lei de Diretrizes Orçamentárias

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

I – disporá também sobre: [...]

b) critérios e forma de limitação de empenho, [...]

e) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos; [...]

Seção III

Da Lei Orçamentária Anual

Art. 5º O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar: [...]

III – conterá reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante [...] serão estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias [...],

§ 3º A atualização monetária do principal da dívida mobiliária refinanciada não poderá superar a variação do índice de preços previsto na lei de diretrizes orçamentárias, ou em legislação específica.

Seção IV

Da Execução Orçamentária e do Cumprimento das Metas

Art. 8º Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias [...] o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.

Além dos mandamentos expostos e que constituem as vinculações expressas na Lei de Responsabilidade Fiscal, ainda outro documento legal de cunho complementar à Constituição Federal acresceu a necessidade de integração entre as peças de planejamento público. Assim sendo, disposições acerca do tema encontram-se à Lei Federal 10.257, de 10 de julho de 2001. Tal documento legislativo, devido ao seu caráter complementar aos artigos constitucionais que compõem capítulo pertinente à política urbana, recebeu a alcunha de “Estatuto das Cidades” e assim dispõe acerca dos instrumentos de planejamento de políticas de governo:

Capítulo I

Diretrizes Gerais [...]

Art. 2º. A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:[...]

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; [...]

Segue o texto legal:

Capítulo II

Dos Instrumentos da Política Urbana

Seção I

Dos Instrumentos em Geral

Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos: [...]

III – planejamento municipal, em especial:[...]

d) plano plurianual;

e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual;

f) gestão orçamentária participativa;

g) planos, programas e projetos setoriais; [...]

§ 1º Os instrumentos mencionados neste artigo regem-se pela legislação que lhes é própria, observado o disposto nesta Lei.

§ 3º Os instrumentos previstos neste artigo que demandam dispêndio de recursos por parte do Poder Público municipal devem ser objeto de controle social, garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil.

Ainda remete ao supracitado documento os dispositivos:

Capítulo IV

Da Gestão democrática da Cidade

Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos: [...]

II -debates, audiências e consultas públicas; [...]

Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

Observação interessante pode ser realizada acerca da preocupação do legislador em prover sistema integrado de planejamento de governo. Desta feita, documentos legislativos anteriores referem-se já à integração entre os documentos referentes ao sistema de planejamento de ações de governo. Importante observar que, apesar da promulgação mais recente da Constituição Federal em 1988, o documento em tela contemplou mandamentos contemporâneos e a analogia com instrumentos obrigatórios atuais de planejamento pode ser perfeitamente realizada. Uma vez esclarecida a referência acerca da Lei 4.320, de 1964, os citados dispositivos elencam-se:

Capítulo II

Da Elaboração da Proposta Orçamentária

Seção I

Das Previsões Plurienais

Art. 23. As receitas e despesas de capital serão objeto de um Quadro de Recursos e de Aplicação de Capital, aprovado por decreto do Poder Executivo, abrangendo, no mínimo, um triênio.

Parágrafo único. O Quadro de Recursos e de Aplicação de Capital será anualmente reajustado, acrescentando-se-lhe as previsões de mais um ano, de modo a assegurar a projeção contínua dos períodos.[...]

Art. 25. Os programas constantes do Quadro de Recursos e de Aplicação de Capital, sempre que possível, serão correlacionados a metas objetivas em termos de realização de obras e prestação de serviços.

Parágrafo único. Consideram-se metas os resultados que se pretende obter com a realização de cada programa.

Art. 26. A proposta orçamentária conterá o programa anual atualizado dos investimentos, inversões financeiras e transferências previstos no Quadro de Recursos e de Aplicação de Capital.

Seção II

Das Previsões Anuais

Art. 27. As propostas parciais de orçamento guardarão estrita conformidade com a política econômico-financeira, o programa anual de trabalho do Governo e, quando fixado, o limite global máximo para o orçamento de cada unidade administrativa.

As observações feitas têm por escopo salientar o caráter de planejamento das políticas de governo já a partir do instrumento legal datado de 1964. Por tais dispositivos, fica determinada a obrigatoriedade de planejamento de políticas de governo em longo prazo compatibilizadas com as possibilidades de execução nos exercícios financeiros a que se refiram. Ademais, tais mandamentos condicionam a execução de investimentos, inversões financeiras e transferência de recursos alocados aos orçamentos anuais e desde que estejam previstos no instrumento de planejamento de médio prazo (neste

caso, o Quadro de Recursos e Aplicação de Capital). Outro ponto importante a salientar é a definição de correlacionamento de programas com metas objetivas de realização de obras e prestação de serviços. Em outros termos, criou-se um referencial para uma futura avaliação de resultados das políticas de governo. Também faz-se interessante observar o caráter de continuidade dado ao processo de planejamento, uma vez que os dispositivos incutidos à lei fazem referência a atualização anual das previsões dos valores de receitas e despesas de capital alocados ao Quadro de Recursos e Aplicação de Capital.

Em termos atualizados e conforme já explanado, a obrigatoriedade de planejamento de médio e curto prazo encontra-se em Constituição Federal – a qual estabeleceu a instrumentação de Plano Plurianual em substituição aos Quadros de Recursos e Aplicação de Capital. Ademais, a integração entre o PPA e os instrumentos de planejamento de curto prazo foi possibilitada pela criação do instrumento de Diretrizes Orçamentárias e a consolidação do papel da Lei Orçamentária Anual como peça de planejamento. Já a Lei de Responsabilidade Fiscal acresceu competências aos citados instrumentos e os mesmos passaram a desempenhar papel de relevante importância para a gestão fiscal equilibrada e transparente.

Em suma, o rápido passeio histórico objetiva uma visão *an passant* da existência de preocupação governamental quanto ao planejamento de ações próprias para a consecução de resultados junto à sociedade. Mesmo porque, em termos históricos, a utilização de orçamento como definição de meios para o atingimento de resultados preestabelecidos é sistemática oriunda da atuação de forças armadas em campanhas militares e o momento brasileiro ligava-se profundamente ao militarismo.

Dos dispositivos acima referidos, aquele que define a obrigatoriedade do alinhamento das propostas parciais de orçamento com as diretrizes de ação de governo encontra total respaldo e aplicabilidade no momento atual por razões óbvias. Desconhece-se a existência de atuação de sistema governamental em que as partes setoriais atuem em desconformidade com os objetivos e direcionamentos de políticas emanadas do órgão central. Por isso mesmo, pode-se ousar salientar o caráter intrínseco e essencial da função de planejamento para os sistemas governamentais existentes.

Ainda outros documentos legais de menor estatura têm procurado referir-se ao processo de planejamento de políticas de governo. Conforme já mencionado, tais instrumentos legais têm-se revestido de caráter de regulamentação técnica das normas gerais.

Dentre a normatização técnica efetuada por tais documentos, faz-se importante uma rápida análise da Portaria Nº 42, de 14 de abril de 1999, do Ministério de Estado do Orçamento e Gestão. Tal portaria ministerial atualizou e discriminou a despesa por funções conforme dispositivos elencados à Lei Federal 4.320, de 1964 e estabeleceu conceitos de função, subfunção, programas, projeto, atividade e operação especial.

Ao efetuar o estabelecimento de tais conceitos, a referida portaria federal terminou por criar uma instrumentalização alcunhada Estrutura Funcional-Programática para os gastos de governo. Tal estrutura compõe-se de códigos numéricos ligados a definições específicas para as previsões de gastos governamentais conforme a organização por ações agrupadas em objetivos comuns. Conforme já exposto, tal agrupamento de ações compõe instrumento de ação alcunhado programa de governo. O termo “estrutura programática” refere-se exatamente à situação de codificação dos programas de governo em seqüência lógica explanativa das proposições de atuação. Portanto, já se pode obter a percepção de uma estrutura codificativa tendente à demonstração inteligível dos programas de governo previstos.

A parte do termo definida como “estrutura funcional” remete, por análise etimológica, à existência de uma sistemática referente a funções definidas. Para esse caso, a referência aponta para funções de governo. E é exatamente a realidade a que o termo se refere. Conforme o *caput* do instrumento, o mesmo estabelece conceito e normatização para função e subfunção de governo. As mesmas podem ser entendidas como “o maior nível de agregação das diversas áreas de despesas que competem ao setor público” e “partição da função, visando agregar determinado subconjunto de despesa do setor público” conforme citação *ipsis litteris* da portaria em tela.

Portanto, a análise completa do termo permite chegar-se ao entendimento do estabelecimento de uma sistemática organizada de classificação das despesas de governo a partir de nível macro de concepção até o nível mais analítico para o atingimento de objetivos pré-estabelecidos em instrumento de planejamento. Em termos

latos, pode-se perceber a possibilidade de aplicação da referida estrutura ao instrumento de planejamento de médio prazo das ações de governo. Dessa forma, explanou-se a sistemática de classificação das ações de governo alocadas ao Plano Plurianual. Uma vez que a existência de codificação de termos remete ao registro numérico dos mesmos, pode-se perceber a possibilidade de controle sistêmico das ações de governo desde que haja a possibilidade de inferência dos gastos relativos às mesmas. Por antecipação de raciocínio, explana-se que tal papel de registro de ações pertinentes ao patrimônio das entidades constitui o objeto da Ciência Contábil e, já aqui, encaminham-se as idéias para a importância da Contabilidade como instrumento gerador de informações para diversos usuários e sua relevância como ciência de função social.

O registro sistematizado dos gastos a serem realizados para a perfeita execução de cada ação de governo pressupõe a existência de uma planificação de termos que identifiquem cada despesa por seu objeto ou natureza de existência. Em termos técnicos, tal classificação por natureza de despesa recebe o nome de conta de despesa. O necessário estabelecimento da classificação dos gastos por natureza foi realizado pela Portaria Interministerial 163, de 04 de maio de 2001, de autoria conjunta dos Ministérios de Fazenda e de Planejamento, Orçamento e Gestão. O *caput* do referido instrumento estabelece o objetivo de disposição sobre normas gerais de consolidação das contas públicas, trazendo as considerações iniciais referências diretas à Lei Complementar 101, de 2000.

Portanto, da união de ambas as codificações existentes é possível estabelecer a finalidade do gasto de governo através da referência da natureza de despesa à execução de determinado projeto, atividade ou operação especial. Assim sendo, promoveu-se uma sistemática de identificação de cada meio necessário ao atingimento de metas físicas de resultados para a resolução de determinado problema de relevância social. Portanto, utilizando-se da sistemática corrente de planejamento, é possível – através da análise e compreensão da estrutura funcional-programática e da classificação por natureza de despesa – obter-se a visão macro da previsão de atuação de governo. Partindo-se da função, percebe-se a previsão de despesa para atendimento de necessidades sociais de nível maior (por exemplo, gastos com educação e saúde). Continuando-se o exame da classificação, percebe-se a partição dos gastos em áreas alocativas menores (*exempli gratia*, gastos com educação infantil ou vigilância sanitária). Em seguida, a visão

analítica remete a programa de governo alocado ao Plano Plurianual (programas de educação e saúde como exemplos). A continuação da codificação identifica, nesse estágio, o tipo de ação em nível de projeto, atividade ou operação especial. A parte final da codificação funcional-programática remete às ações propriamente ditas e sistematicamente identificadas por forma decimal. Nesse estágio, a análise por atendimento de necessidade social através de programa de governo foi possibilitada. O passo seguinte trata de concluir quais os meios necessários para a execução de cada ação. Dessa forma, a identificação dos gastos específicos para a execução de cada ação é realizada por meio da classificação por natureza de despesa. Assim sendo e considerando os exemplos fornecidos para o caso em tela, para a execução de ações na área de educação e saúde são necessários gastos com aquisição de alimentação escolar e ambulâncias, respectivamente. Os objetos de gasto – ou naturezas de despesa – foram identificados e dentro da codificação utilizada, as contas seriam classificadas como “gêneros de alimentação” e “veículos de tração mecânica”.

Sendo os meios necessários à execução de cada ação matéria pertinente à Lei de Orçamento Anual e os programas e ações de governo objeto da Lei de Plano Plurianual, observa-se a sistemática de integração entre tais instrumentos. Uma vez que a peça de diretrizes orçamentárias deve versar, entre outras competências, sobre as metas e prioridades da Administração para cada exercício, pode-se observar o elemento integrativo entre o Plano Plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento para o exercício financeiro – já que este irá apontar os meios para a execução das referidas ações e programas.

Em termos abrangentes, o Plano Plurianual define as ações e programas de governo para os três anos de uma administração e um exercício financeiro da administração subsequente. A Lei de Diretrizes Orçamentárias define os parâmetros para a elaboração e execução de cada orçamento anual e apresenta as metas e prioridades para cada ano. A Lei Orçamentária Anual discrimina os recursos financeiros para as metas anuais. Em termos latos, fica exposta a integração primária entre os elementos de planejamento orçamentário de ações de governo.

Cabe no momento consideração acerca do instrumento de planejamento estratégico e sua integração ao processo acima referido. Uma vez que o planejamento estratégico

refere-se a período de tempo aproximado de quinze a vinte anos em casos usuais – e por tal característica é considerado instrumento de planejamento de longo prazo – os objetivos, metas e planos de trabalho do mesmo podem ser particionados em períodos menores. Tal partição de planos de trabalho compõem os programas de governo de cada planejamento de médio prazo e, portanto, são alocados ao PPA juntamente com outros programas e ações de caráter setorial e/ou administrativo. Dessa forma, a integração entre o documento de planejamento estratégico e as peças de planejamento orçamentário se faz através da alocação dos planos de longo prazo aos instrumentos de caráter temporal menores e de disponibilização de meios para a execução.

7.3. Estrutura Exemplificativa de Integração

Uma vez expostas considerações teóricas acerca da integração entre os instrumentos de planejamento, passar-se-á à demonstração técnica em forma de apresentação de hipotéticos planos de trabalho de planejamento estratégico, programa e ação de governo para médio prazo, diretriz de metas e prioridades e alocação de recursos ao programa apresentado. Tentar-se-á demonstrar, em estrutura documental largamente utilizada pelos entes de governo, a necessária integração entre os instrumentos de planejamento. Observa-se que para alguns casos, como os formulários de programa de médio prazo e o demonstrativo de metas e prioridades, apresentar-se-á sugestão de relatório – já que inexistente formalidade legal expressa acerca dos mesmos. Como consideração de validade, expõe-se o uso difundido dos mesmos conforme apresentado. O relatório de planejamento de longo prazo pode ser baseado no modelo de médio prazo, uma vez que – como documento público final – ambos podem guardar similaridades de formatação, e dessa forma, não será considerado para o demonstrativo presente.

Figura 01: Modelo de Programa de Governo em Anexo de PPA

Plano Plurianual - 2006/2009

Código: 0001 **Programa:** Educação para todos
Clientela: População
Objetivo: Possibilitar o acesso da população em idade escolar aos serviços de educação e ensino formal

Unidade Responsável: Secretaria de Educação
Início: 2006 **Término:** 2009

Indicador(es):	Unidade de Medida	Índice Atual	Índice Final
Taxa de Construção de Unidades Escolares	percentual	0%	100%
Taxa de Aparelhamento de Unidades Escolares	percentual	0%	100%

Recursos:
Ordinários: 100.000 **Transferências:** 25.000 **Parcerias:** **Total:** 125.000

Código	Ação	Tipo	Produto	Unidade	Valor	Metas 2006/2009
001	Construção de Centros de Educação Infantil	P	Unidade Construída	unidade	40.000	8
002	Aparelhamento de Centros de Educação Infantil	P	Unidade Aparelhada	unidade	25.000	80
003	Construção de Unidades de Ensino Fundamental	P	Unidade Construída	Unidade	35.000	8
004	Aparelhamento de Unidades de Ensino Fundamental	P	Unidade aparelhada	unidade	25.000	80

O trabalho Integração entre os instrumentos de planejamento orçamentário de políticas públicas de Gecileno Luiz de Oliveira foi licenciado com uma Licença [Creative Commons - Atribuição - NãoComercial - SemDerivados 3.0 Não Adaptada](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/).



Figura 02: Modelo de Anexo de Metas e Prioridades da LDO

Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2006**Anexo I - Metas e Prioridades**

Art. 4º. - Lei Complementar nº 101 de 04/05/2000

Lei de Responsabilidade Fiscal

Programas e Ações		Produto	Unid. Medida	Meta
Programa	0001 Educação para todos			
Objetivo	Possibilitar o acesso da população em idade escolar aos serviços de educação e ensino formal			
Ação/Tipo	Descrição			
001 P	construção de centros de educação infantil	unidade construída	unidade	2
002 P	aparelhamento de centros de educação infantil	unidade aparelhada	unidade	20
003 P	construção de unidades de ensino fundamental	unidade construída	unidade	2
004 P	aparelhamento de unidades de ensino fundamental	unidade aparelhada	unidade	20

Figura 03: Modelo de Anexo de Quadro de Detalhamento de Despesa – QDD Orçamentário

QUADRO DE DETALHAMENTO DA DESPESA					
Orçamento-Programa 2006					
ÓRGÃO	001	SECRETARIA DE EDUCAÇÃO			
UNIDADE	001	DEPARTAMENTO DE DESENVOLVIMENTO DO ENSINO			
Funcional-Programática	Natureza Despesa	Fonte Recurso	Discriminação	Valor	Total
12.365.0001.1.001	CONSTRUÇÃO DE CENTROS DE EDUCAÇÃO INFANTIL				9.000,00
	4.4.90.51	02-Vinculado	Obras e Instalações	9.000,00	
12.365.0001.1.002	APARELHAMENTO DE CENTROS DE EDUCAÇÃO INFANTIL				7.000,00
	4.4.90.52	02-Vinculado	Equipamentos e Material Permanente	7.000,00	
Total da Unidade					16.000,00
Total do Órgão					16.000,00

QUADRO DE DETALHAMENTO DA DESPESA					
Orçamento-Programa 2006					
ÓRGÃO	001	SECRETARIA DE EDUCAÇÃO			
UNIDADE	002	DEPARTAMENTO DE ENSINO FUNDAMENTAL			
Funcional-Programática	Natureza Despesa	Fonte Recurso	Discriminação	Valor	Total
12.361.0001.1.003	CONSTRUÇÃO DE UNIDADES DE ENSINO FUNDAMENTAL				10.000,00
	4.4.90.51	02-Vinculado	Obras e Instalações	10.000,00	
12.361.0001.1.004	APARELHAMENTO DE UNIDADES DE ENSINO FUNDAMENTAL				7.000,00
	4.4.90.52	02-Vinculado	Equipamentos e Material Permanente	7.000,00	
Total da Unidade					17.000,00
Total do Órgão					33.000,00

Figura 04: Diagrama Exemplicativo de Integração Entre os Instrumentos de Planejamento

Plano Plurianual - 2006/2009

Código: 0001 **Programa:** Educação para todos
Clientela: População
Objetivo: Possibilitar o acesso da população em idade escolar aos serviços de educação e ensino formal

Unidade Responsável: Secretaria de Educação
Início: 2006 **Término:** 2009
Indicador(es):
 Taxa de Construção de Unidades Escolares
 Taxa de Aparelhamento de Unidades Escolares

Unidade de Medida **Índice Atual** **Índice Final**
 percentual 0% 100%
 percentual 0% 100%

Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2006
Anexo I - Metas e Prioridades
 Art. 4º - Lei Complementar nº 101 de 04/05/2000
 Lei de Responsabilidade Fiscal

Recursos:
Ordinários: 100.000 **Transferências:** 25.000 **Parcerias:** **Total:** 125.000

Código	Ação	Tipo	Produto	Unidade	Valor	Metas 2006/2009
001	Construção de Centros de Educação Infantil	P	Unidade Construída	unidade	40.000	8
002	Aparelhamento de Centros de Educação Infantil	P	Unidade Aparelhada	unidade	25.000	80
003	Construção de Unidades de Ensino Fundamental	P	Unidade Construída	Unidade	35.000	8
004	Aparelhamento de Unidades de Ensino Fundamental	P	Unidade aparelhada	unidade	25.000	80

Programas e Ações	Produto	Unid. Medida	Meta
Programa 0001 Educação para todos			
Objetivo Possibilitar o acesso da população em idade escolar aos serviços de educação e ensino formal			
Ação/Tipo Descrição			
001 P construção de centros de educação infantil	unidade construída	unidade	2
002 P aparelhamento de centros de educação infantil	unidade aparelhada	unidade	20
003 P construção de unidades de ensino fundamental	unidade construída	unidade	2
004 P aparelhamento de unidades de ensino fundamental	unidade aparelhada	unidade	20

QUADRO DE DETALHAMENTO DA DESPESA

Orçamento-Programa 2006

ÓRGÃO 001 SECRETARIA DE EDUCAÇÃO
UNIDADE 001 DEPARTAMENTO DE DESENVOLVIMENTO DO ENSINO

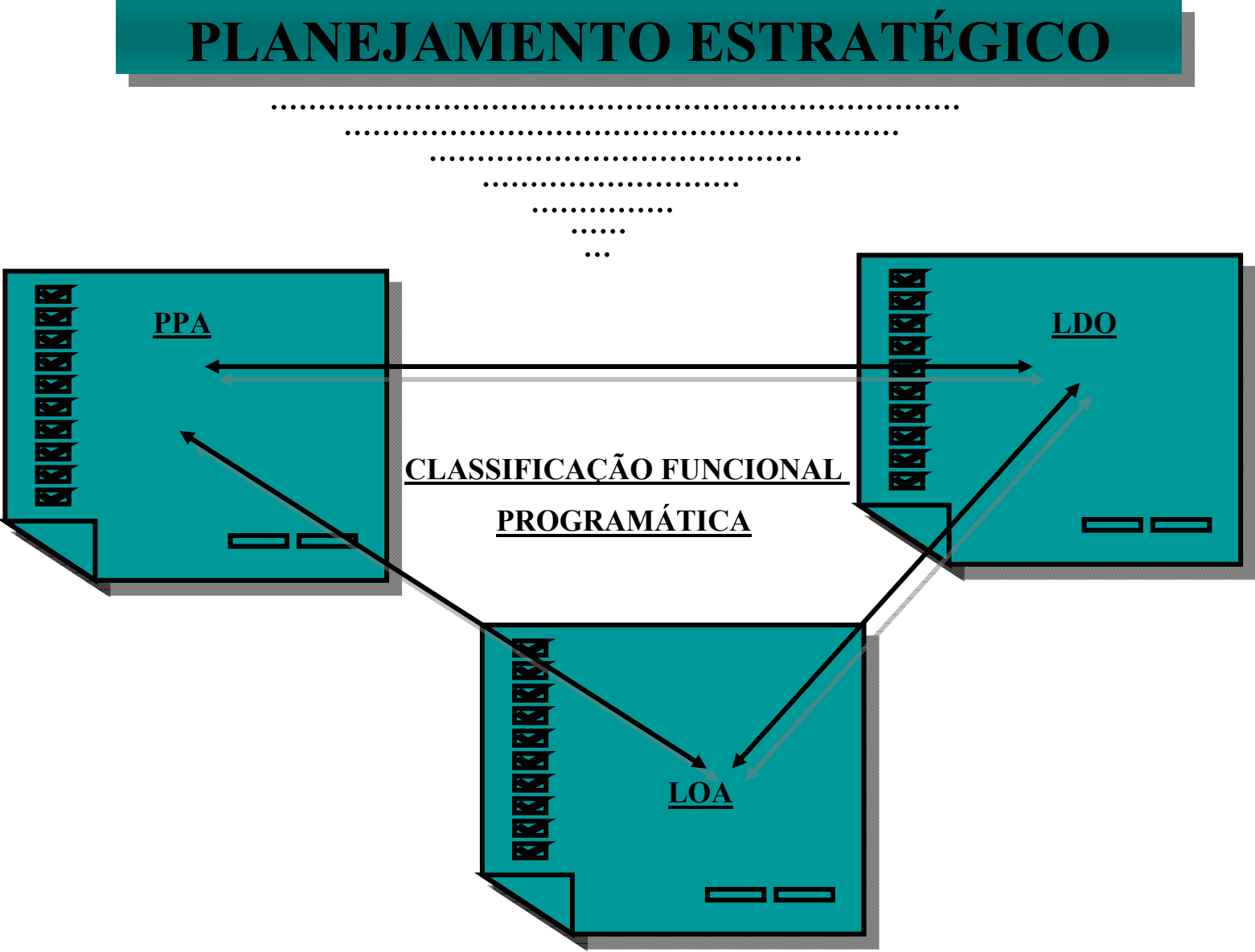
Funcional-Programática	Natureza Despesa	Fonte Recurso	Discriminação	Valor	Total
¹ Função 12.365.0001.1.001			CONSTRUÇÃO DE CENTROS DE EDUCAÇÃO INFANTIL		9.000,00
	4.4.90.51	02-Vinculado	Obras e Instalações	9.000,00	
¹ Subfunção 12.365.0001.1.002			APARELHAMENTO DE CENTROS DE EDUCAÇÃO INFANTIL		7.000,00
	4.4.90.52	02-Vinculado	Equipamentos e Material Permanente	7.000,00	

Total da Unidade	16.000,00
Total do Órgão	16.000,00

¹ As Funções e Subfunções de Governo são as constantes à Portaria 42, de 14 de abril de 1999.

² As Naturezas de Despesa são as constantes à Portaria 163, de 04 de maio de 2001 e atualizações posteriores.

Figura 04: Diagrama Exemplificativo de Codificação de Integração Entre os Instrumentos de Planejamento



PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

Figura 05: Integração Entre os Instrumentos de Planejamento e Vinculação Temporal Administrativa

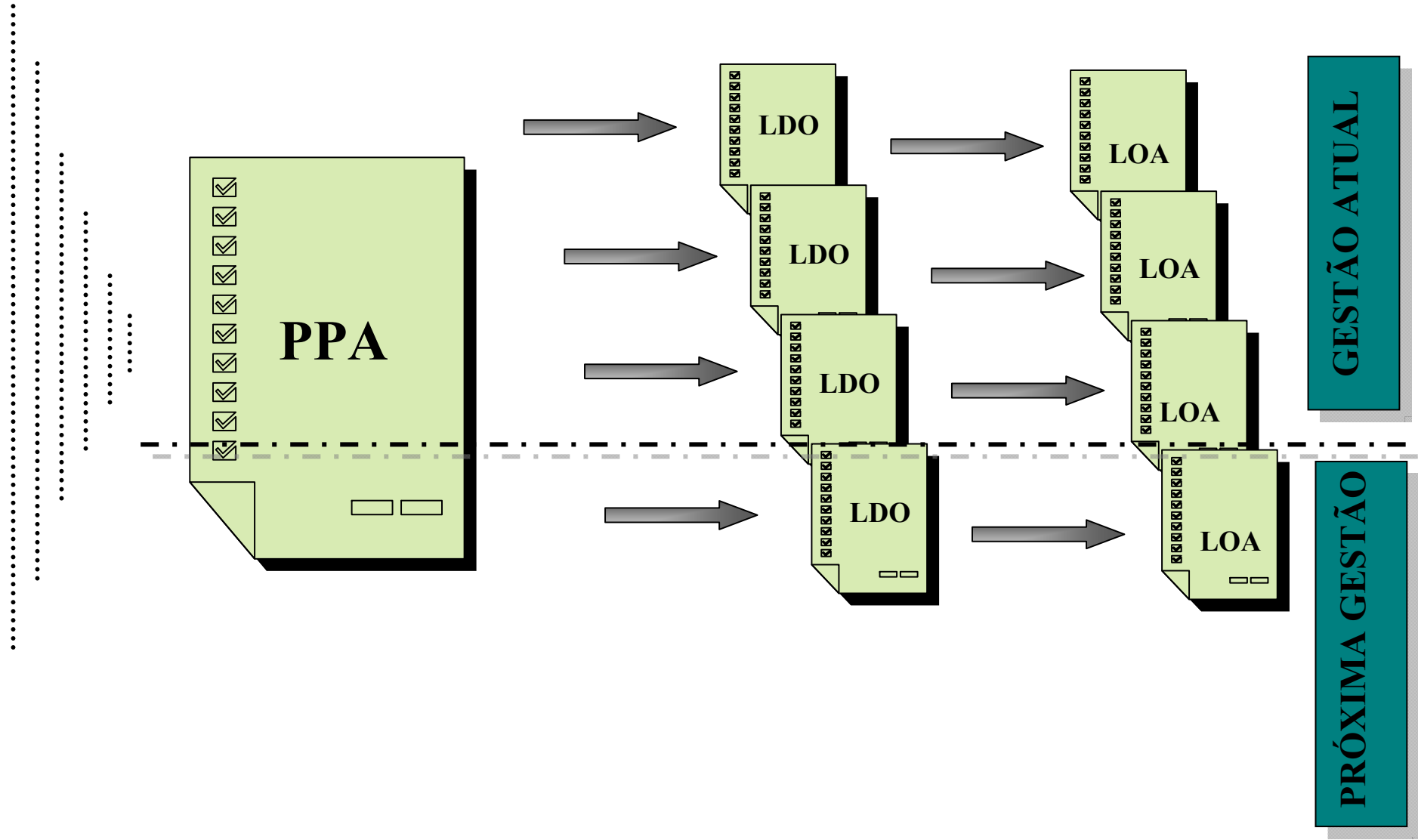
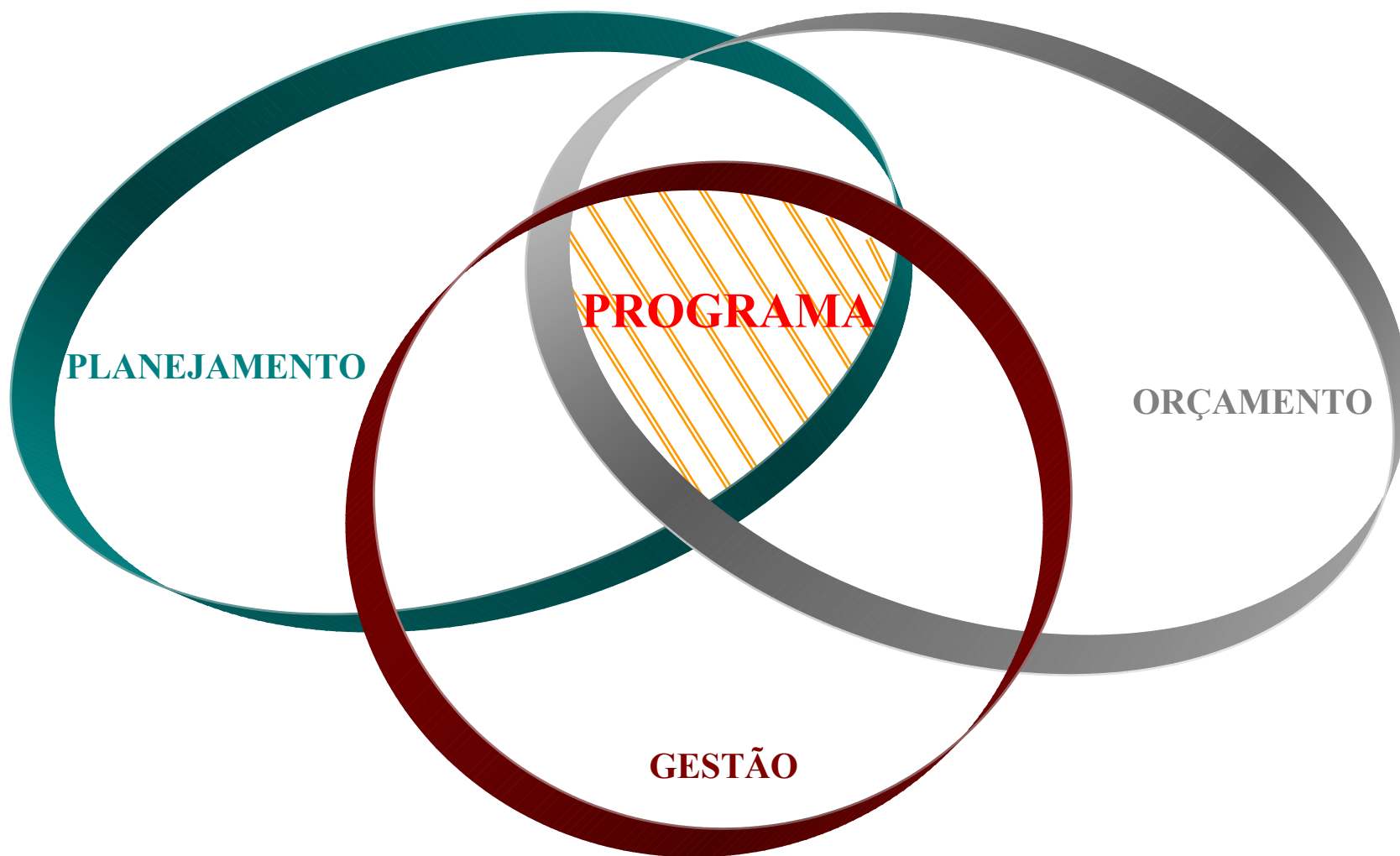


Figura 06: Integração Entre os Sistemas de Planejamento, Orçamento e Gestão



8. Avaliação de Resultados de Políticas Públicas

8.1. Conceituação de Avaliação de Resultados de Políticas de Governo

As políticas de governo, conforme disposições legais pertinentes, devem guardar estreita relação entre as diretrizes do órgão central e as ações executadas setorialmente pelos órgãos componentes da estrutura administrativa, bem como pelas entidades de caráter descentralizado de governo. Tal preocupação reflete a característica de promoção de resultados passíveis de aferição por parte dos organismos competentes, sejam externos ao órgão governamental ou internos à estrutura administrativa. Essa avaliação envolve o conceito de controle dos atos do Poder Público. Conforme já exposto, o conceito de controle envolve atuação ao tempo de execução dos atos de governo, em tempo anterior à execução das ações e posteriormente aos procedimentos inerentes às mesmas. A execução de controle dos atos da administração pública pressupõe, ainda, a atuação de organismos externos e internos ao ente.

Dentre as formas de controle externo, uma das mais relevantes tem sido alcunhada de controle social e – conforme se depreende do nome – afigura-se como forma de controle exercida através da atuação da sociedade por meio de interação com as políticas públicas. Tal interação abrange todas as fases de controle e fundamenta-se em conceitos afeitos à ciência política e à própria definição de democracia. Em termos mais restritos, o controle social tem sido possibilitado por uma série de mecanismos legais que definem a obrigatoriedade da participação social na condução das políticas de governo.

Uma vez que o conceito de controle, conforme exposto, abrange os tempos anteriores, contemporâneos e posteriores ao ato torna-se claro que uma das formas eficazes de exercê-lo baseia na avaliação dos resultados obtidos pelas políticas de governo. De acordo com os conceitos de planejamento de políticas públicas existentes, as ações de governo devem guardar estrita observância entre as necessidades sociais e a produção de bens ou serviços para atendê-las. Em termos similares, a política de governo deve estar relacionada à consecução de resultados para a promoção do desenvolvimento econômico, social e ambiental.



Tais resultados – os quais conduzem à idéia de produtos e metas passíveis de mensuração – devem ser medidos em termos de consecuições físicas, financeiras e de retorno social. Importante observar que as análises quanto às metas físicas e financeiras remetem à máxima de eficiência. Esse conceito trata do melhor uso dos recursos existentes, ou seja, da produção de resultados com o menor custo. A análise do retorno social da política de governo remete à eficácia e trata da consideração do melhor atendimento, sem parametrizar-se estritamente na melhor utilização dos recursos. Em confronto, percebe-se que o conceito de eficiência preocupa-se com a perfeita utilização dos meios disponíveis enquanto que a eficácia objetiva o melhor atendimento das finalidades da ação, ainda que com maiores dispêndios. Claro está que a execução de políticas públicas deve voltar-se para o atendimento das finalidades precípua do Estado. Uma vez, porém, que os recursos disponíveis são limitados e que as necessidades são sempre incompatíveis com as disponibilidades de financiamento, necessário faz-se preocupação com a melhor forma de utilização dos recursos existentes – os quais são sempre escassos em confronto com as necessidades. A atuação pelos referenciais tratados – profícua utilização dos recursos para melhor atendimento das finalidades – conduz ao conceito de qualidade na execução das ações. A atuação de forma qualitativa, portanto, deve ser a meta a ser perseguida pela administração pública para promoção do desenvolvimento da sociedade de forma sustentável.

A análise a ser exposta nesse momento, versa sobre a eficiência de execução frente às metas planejadas. Dessa forma, centrar-se-á o trabalho em apresentar sugestão de metodologia de análise dos resultados alcançados em forma de consecuição das metas físicas definidas para cada produto de ação e os recursos financeiros despendidos. Mesmo porque a avaliação em nível de retorno social tende à estudos aprofundados nas áreas sociais e econômicas. Dessa forma, utilizar-se-á para tais casos suporte nos conhecimentos próprios das áreas de ciência social, de estudos econômicos e ambientais, além dos conhecimentos necessários de finanças públicas e contabilidade de governo. Assim sendo, faz-se necessário a definição de modelos de projeção de resultados e impactos – os quais são pesquisados pelos estudiosos da economia – e suas limitações para os casos específicos. Além de tais considerações econômicas, os impactos sociais devem ser reconhecidos e portanto, modelos de mensuração de tais impactos deverão ser utilizados por meio de conhecimentos de profissionais das diversas áreas dos estudos de grupos sociais. Ademais, a necessidade de coexistência ao

mínimo suportável com o meio ambiente torna obrigatória utilização dos instrumentos afeitos à área de engenharia ambiental e, portanto, novos estudos terão que ser agregados à avaliação de retorno social amplo. Tais estudos e admissões devem ser realizados em todas as etapas de planejamento, envolvendo desde as atividades internas de início dos trabalhos pertinentes quanto às avaliações e prestações de contas à sociedade e órgãos diversos de controle.

A exposição realizada conduz à idéia da amplitude das análises de retorno social. Dessa forma, o tópico em tela apresentará – conforme exposto – mecanismo possível para a avaliação de ações de governo quanto aos resultados das ações considerados os parâmetros de aferição física dos produtos e de meios financeiros alocados e os resultados referentes ao alcance dos objetivos restritos a cada programa através de medição de resultados via utilização de índices estatísticos.

8.2. Base Legal

A avaliação de resultados das políticas de governo é característica amplamente encontrada nos dispositivos legais que se referem ao planejamento e execução de políticas públicas.

Atualmente, as avaliações centram-se em caráter legal quanto à aplicação de percentuais mínimos obrigatórios para determinadas funções de governo (tais como saúde e educação) em termos financeiros e quanto à legalidade dos gastos – em termos de previsão em instrumentos de planejamento orçamentário e de atendimento ao rito legal para formalização dos processos de despesa governamental.

O confronto entre os objetivos iniciais do planejamento e as execuções posteriores dos programas e ações de governo compõe item importante para a análise da atuação em determinado período de tempo. Mesmo sem consideração ampla do retorno social das ações aventadas, o seguimento do planejamento inicial indica busca de atendimento às necessidades coletivas em termos mínimos de utilização ordenada de recursos. Compreensão de cunho coletivo é a de que a falta de direcionamento dos gastos de governo acaba por conduzir a situações desordenadas de crescimento em detrimento do

conceito de desenvolvimento social sustentável. Dessa forma, a execução de políticas de governo sem direcionamentos para a consecução de resultados preestabelecidos cria situações de “inchaços populacionais” com conseqüentes mazelas sociais – como as metrópoles bem caracterizam – e bolsões de pobreza acentuados.

Dessa forma, a análise da execução das políticas de governo – ainda que sob o parâmetro de eficiência, já conduz a conclusões importantes acerca da atuação governamental e compõe sugestão interessante a integrar os debates acerca da disponibilização de informações à sociedade de forma transparente e passível de entendimento – principalmente se consideradas as críticas atuais aos modelos de relatórios de prestação de contas das entidades governamentais. Tais relatórios, devido à complexidade em sua grande maioria, apresentam dados incompreensíveis até mesmo para diversos técnicos da área governamental e apresentam-se fora da capacidade de entendimento de grande parcela da população – mesmo considerada apenas a camada detentora de escolaridade de nível superior e considerada como “formadora de opinião”. Portanto, o caráter inicial do documento de apresentação à sociedade da forma de atuação do governo tem se revelado inalcançado e tais críticas têm sido dirigidas sobretudo aos relatórios conforme as disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Assim sendo, apresentam-se em seguimento alguns dispositivos legais os quais apontam para a prática administrativa de avaliação de políticas públicas.

Já a Constituição Federal preconizava mecanismos primários de avaliação de políticas de governo, a saber:

*Título VI
Da Tributação e do Orçamento
Capítulo II
Das Finanças Públicas
Seção II
Dos Orçamentos
Art. 165. [...]
§3º O Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária.*

Embora de forma tímida, tal obrigatoriedade tende à observação do previsto inicialmente em confronto com o realizado em períodos mínimos bimestrais.

Interessante observar que a Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000 consolidou a importância de tal relatório, acrescentando-lhe em conteúdo e em demonstrativos.

Ainda em termos de análise restrita aos parâmetros de eficiência, cabe citar princípio importante da administração pública conforme o artigo 37 da Carta Magna, que diz: "a administração pública [...] obedecerá aos princípios de [...] eficiência [...]" Portanto, para a aferição da eficiência da ação de governo, clara está a necessidade de avaliação dos procedimentos pertinentes a cada ação e dos resultados obtidos de forma específica e global.

Interessante observar que diplomas legais anteriores à Constituição Federal já direcionavam para a necessidade de avaliação das políticas de governo. Em específico a Lei Complementar 4.320, de 1964 teve seus dispositivos acolhidos pela nova Carta Magna e em seu interior encontram-se normas concernentes às atividades de avaliação de resultados alcançados pela atuação governamental, tais como:

Título VIII
Do Controle da Execução Orçamentária
Capítulo I
Disposições Gerais
Art. 75. O controle da execução orçamentária compreenderá:[...]
III – o cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços.

Portanto, expresso está em mandamento legal e de forma inequívoca a necessidade de avaliação de resultados de políticas públicas em termos de consecução de metas físicas e de utilização dos recursos financeiros. O controle do programa de trabalho fica tornado obrigatório pela letra da lei e dúvidas suscitadas acerca de tal necessidade – até mesmo para fins não gerenciais – tornam-se infundadas mediante a expressão legal em tela. Mesmo porque tais considerações esbarram no mandamento constitucional seguinte:

Título IV
Da Organização dos Poderes
Capítulo I
Do Poder Legislativo
Seção IX
Da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária
Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistemas 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[...];

II – comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial [...];

Dessa forma encontram as atividades de avaliação de resultados de políticas públicas amplo respaldo e obrigatoriedade em lei. Percebe-se que os controles conforme o mandamento acima estendem-se do âmbito restrito de atendimento a ritos legais até as considerações de resultados alcançados pelos programas e ações de governo. Interessante observar que diploma legal de caráter complementar referiu-se de forma direta sobre a necessidade de acompanhamento e avaliação dos resultados da ação governamental. Tal peça legal seguiu a visão de pacto federativo em nível municipal e, dessa forma, considerou a atuação em nível territorial menor de governo como forma de consolidação da atuação benéfica governamental. Em outros termos, o documento referido – lei federal alcunhada Estatuto das Cidades – promove a gestão democrática como forma de acompanhar a atuação de governo e define em seus dispositivos:

Capítulo I

Diretrizes Gerais

Art. 2º [...]

II - gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; [...]

IV – planejamento do desenvolvimento das cidades [...] de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

Capítulo II

Dos Instrumentos da Política Urbana

Seção I

Dos Instrumentos em Geral

Art. 4º [...]

§ 3º Os instrumentos previstos neste artigo que demandam dispêndio de recursos por parte do Poder Público municipal devem ser objeto de controle social, garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil.

Portanto, o citado dispositivo apresenta situações que induzem à necessidade de utilização sistematizada de procedimentos para avaliação de resultados das políticas de governo. O inciso II do artigo 2º cita a gestão democrática através de participação da população e associações representativas no acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. Assim sendo, o acompanhamento dos planos e programas de médio prazo pressupõem a avaliação dos resultados parciais alcançados. Portanto, se os planos de médio prazo são alocados aos instrumentos de planejamento orçamentário anuais, fica evidenciada a necessidade de avaliações em períodos mínimos

anuais para a verificação do atingimento das metas preestabelecidas. Ainda tal raciocínio fica corroborado pela disposição no texto legislativo sobre a obrigatoriedade de planejamento e desenvolvimento das cidades para a correção das disfunções do crescimento urbano. Por processo conclusivo, fica clara a necessidade de avaliações periódicas para a identificação das distorções e efetuação de ajustes nas ações para reordenamento aos objetivos iniciais estabelecidos. As formas de atuação junto à sociedade de modo a causar impactos benéficos devem compor as finalidades conseqüentes das ações públicas e, portanto, ordená-las de forma clara para a compreensão coletiva dos resultados é atitude a ser assumida pelos gestores públicos – essa é a finalidade da gestão participativa definida nos documentos legais que tratam dos processos de planejamento público. Por isso o mandamento expresso sobre controle social para os dispêndios de recursos públicos definido no parágrafo terceiro do artigo 43 do Estatuto das Cidades.

8.3. Objetivos da Avaliação de Resultados de Políticas de Governo

Conforme exposto, a avaliação de resultados tem, por objetivo amplo, a promoção da gestão participativa definida em documentos legais. Tal modalidade de gestão considera a participação na condução das políticas públicas por meio da representação social e, para bem realizá-la, a população necessita compreensão do impacto das políticas de governo aventadas. O entendimento de tal impacto pressupõe a pré-visão do resultado esperado e a visão da consecução do mesmo. Assim sendo, a avaliação de resultados torna-se uma ferramenta indispensável para o fornecimento de informações acerca da eficiência da atuação política. É importante observar que a avaliação de resultados deve partir de pressupostos de fornecimento de informações aos diversos usuários interessados. Assim sendo – e considerando informação um conjunto de dados que retornam um significado ao leitor – é preciso ocorrer a preocupação com a forma de disponibilização de tal avaliação de modo a atender aos objetivos de cada interessado. Portanto, para os procedimentos de gestão democrática, apresentar-se-ão dados consolidados de forma a promover o entendimento da atuação macro do organismo de governo. Já usuários específicos deverão fazer uso de informações de cunho analítico maior, uma vez que o significado de tais dados será prontamente compreendido pelos mesmos.

Desse raciocínio, deriva-se conclusão importante. Uma vez que existam diversos usuários das informações oriundas das avaliações de resultados, pode-se concluir que entre tais usuários encontram-se os gestores administrativos dos programas de governo – o que será considerada uma inferência correta. Assim sendo, outro objetivo importante da avaliação de resultados é a utilização de ferramenta de gestão para a atuação governamental de forma a promover adequada utilização dos diversos tipos de recursos disponíveis e da melhor estratégia de colaboração das pessoas envolvidas. Sendo que qualquer processo envolve a atuação humana, faz-se necessário promover estímulos para que as pessoas possam motivar-se para bem atuar nos processos de execução de políticas públicas. Tais pessoas são consideradas a sociedade em geral, desde servidores técnicos e gestores internos a integrantes de entidades de cunho social e indivíduos na qualidade de cidadãos não-organizados formalmente. A captação das motivações acerca de determinado objetivo faz-se de várias formas e uma delas é a promoção da compreensão de atingimento dos resultados para os quais os esforços pessoais perderam a característica de individuais e passaram a ser coletivos. Por essa lógica, a avaliação de resultados objetiva o trabalho de gestão de pessoas e a integração social para a promoção de desenvolvimento sustentável.

Outro objetivo conseqüente da avaliação de resultados pode ser definido como a busca pela perfeita execução das etapas de projetos e atividades. Se considerados o tempo total de execução das ações de governo e a necessária segmentação dos mesmos, a avaliação periódica conduz a processo de acompanhamento atento da execução das etapas segmentadas para o atingimento do resultado total. O reconhecimento das distorções em cada período promove a percepção das necessidades de ajustes e encaminha para o atingimento do resultado final de forma segura e harmoniosa.

Em termos por demais restritos, poder-se-ia considerar como objetivo da avaliação de resultados o atendimento a disposições legais. Por outro lado, tal enquadramento das possibilidades de avaliação de resultados de políticas públicas torna-se por demais reduzido para ser visto como fim em si mesmo. A consideração de conseqüência natural demonstra ser mais adequada e a importância da necessidade de cumprimento das formalidades legais não deve ser apresentada como justificativa para a limitação de tal procedimento. Mesmo porque a administração pública deve guiar-se pela finalidade de

atendimento a princípios maiores conforme disposições em artigo próprio da Constituição Federal. A existência de normas implica demonstrar caminho seguro para o atendimento a tais princípios. Assim sendo, as leis existentes não objetivam tolher a administração em suas atividades próprias, mas garantir que tais princípios sejam norteadores dos procedimentos utilizados. Prender-se por excesso às normas acaba por gerar disfunções da burocracia e, em vez de um sistema de controle eficaz, termina-se por construir um mecanismo atravancado, ineficiente e ineficaz de governo.

Portanto, a existência de avaliação de resultados da atuação governamental promove a disponibilização de valiosa ferramenta de gestão, de ferramenta de controle interno e externo, de instrumento de apoio ao controle social e de oferta de instrumento de promoção do desenvolvimento sustentável da sociedade. Uma vez considerada a validade e a necessidade da gestão participativa e democrática, a promoção de avaliação de resultados e a apresentação das conclusões pertinentes tornam-se poderosos instrumentos de interação entre as diversas camadas do tecido social. Dessa forma, tende-se à promoção de desenvolvimento social, econômico e ambiental de forma sustentável por meio de promoção de mecanismos de atuação conjunta (entre poder público e sociedade) de forma ordenada e integrada com aproveitamento dos recursos existentes e maximização dos resultados.

8.4. Modelo de Avaliação de Resultados de Políticas de Governo

O modelo de avaliação de resultados a ser demonstrado objetiva à evidenciação de utilização de recursos para a oferta de bens ou serviços públicos. Assim sendo, a análise conseqüente prende-se ao conceito de melhor utilização de recursos para o atingimento de resultados pretendidos e passíveis de mensuração física. Portanto, os fatores demonstrados circunscrevem-se às metas físicas e valores financeiros projetados em confronto com a execução dos mesmos.

Tal análise busca atender ao princípio de eficiência da administração pública e desconsidera avaliações mais amplas em caráter de consideração de retorno social das ações de governo. Mesmo porque tais considerações demandam estudos maiores e fogem ao objetivo do estudo presente.

A metodologia evidenciada envolve atuação conjunta e integrada dos diversos órgãos da estrutura administrativa e das entidades consideradas de atuação pública devido ao impacto social de suas atividades próprias. Dessa forma, as informações a serem apresentadas devem ser buscadas nos órgãos centrais de atividades administrativas, nos órgãos classificados como “ponta de execução” das ações – assim entendidos os setores responsáveis pela execução direta de atividades operacionais – e nos órgãos componentes da estrutura própria das entidades descentralizadas de execução de políticas públicas. Salienta-se a importância da utilização de relatórios oficiais, sobretudo os oriundos das demonstrações contábeis oficializadas de cada ente, e de relatórios internos de execução das atividades setoriais para a composição do demonstrativo final de avaliação de resultados de políticas públicas.

Conforme a metodologia a ser utilizada, o relatório de avaliação compor-se-á de formulário escrito dos resultados obtidos com fundamentação em demonstrativo numérico. Dessa forma, tem-se a informação em termos financeiros e físicos da execução de cada ação e a demonstração do atendimento à sociedade por meio de indicadores de resultados alocados aos programas de governo – os quais objetivam resolver determinado problema específico de ordem social. Assim sendo, parte-se de uma análise maior de cunho social para as demonstrações analíticas das execuções operacionais de cada projeto ou atividade. Demonstra-se, portanto, a eficiência por meio de utilização de recursos e de produtos disponibilizados e promove-se a análise da eficácia de cada programa por meio de indicadores que demonstrem o impacto das ações junto à sociedade. Embora acabe por demonstrar a eficácia da ação de governo, é importante salientar que cada programa objetiva resolver problema específico e dessa forma, a análise do retorno social dos programas de governo deve ser realizada tomando-se por conjunto os resultados obtidos por cada programa de forma a consolidar as informações e confrontá-las com as funções maiores de governo. Assim sendo, por exemplo, o estudo dos resultados alcançados pelos diversos programas de governos voltados ao desenvolvimento econômico possibilitaria a compreensão da atuação de governo para a correção das chamadas “falhas de mercado”. A análise de cada programa, de forma isolada, demonstra a eficácia apenas no que tange à resolução de problemas isolados afeitos às áreas maiores de atuação governamental. A análise de

cada ação, por sua vez, possibilita a compreensão da utilização de recursos para a produção de bens ou serviços isolados.

Portanto, embora aponte para a análise da eficácia da ação de governo, é preciso compreender que o atendimento das funções maiores de governo deve ser objeto de estudo amplo e considerar os agrupamento de programas por áreas e utilizar-se da instrumentalização de índices macros que considerem os diversos fatores de impacto social.

Uma vez consideradas tais explanações, passa-se a apresentar exemplo prático de avaliação de resultado de políticas públicas.

A Figura 07 apresenta modelo de formulário textual de avaliação de resultados. Tal formulário apresenta, no *caput*, informações capazes de identificação do programa tais como o órgão administrativo responsável pela execução do mesmo, a codificação e o título do programa e o agente público revestido de responsabilidade pelo gerenciamento das ações alocadas ao programa. Faz-se importante observar que, em nível gerencial interno, da mesma forma que ocorre distribuição institucional de responsabilidades quando da alocação da execução de ações e programas a órgãos e setores, também ocorre a distribuição de responsabilidade pessoal a agentes públicos – os quais são revestidos da capacidade de gerentes de programas e coordenadores de ações. Como é possível perceber, aqueles são os encarregados da perfeita execução do programa e estes atuam na coordenação da execução de cada ação e reportam-se àqueles. Portanto, esta é a metodologia em nível de atribuição concernente à execução de políticas de governo. Claro está que se faz necessário regulamentação das responsabilidades e dos níveis de autoridade de cada um dos agentes para que possam ocorrer o devido planejamento e controle das atividades, projetos e programas de governo. Cuidado importante a tomar é a definição clara das atribuições para evitar conflito de competências em nível interno.

Após as informações iniciais de identificação do programa, compõe-se o formulário de campos destinados à demonstração dos principais resultados alcançados pelo programa – tais como as superações de expectativas ou frustração de atingimento de resultados dos programas ou das ações.

Em seguimento, passa-se aos comentários e à avaliação propriamente dita do desempenho do programa, sempre tendo como base de comparação os resultados esperados. Observa-se que, para a avaliação da execução do programa e atingimento dos resultados, deve-se utilizar a comparação entre os valores presentes e futuros dos indicadores utilizados para a medição do desempenho do programa. Dessa forma, à medida que os indicadores forem compondo valores aproximados aos resultados finais, pode-se afirmar que o programa de governo está produzindo os resultados esperados e, portanto, o problema específico social identificado está sendo solucionado de forma proveitosa.

A parte final dos formulários escritos destina-se às sugestões e/ou recomendações para o aprimoramento da execução do programa e das ações de governo. Trata-se de iniciativa importante para a consecução dos resultados aventados e para a manutenção da motivação pessoal dos agentes envolvidos, já que abre espaço para a gestão interna participativa dos processos de condução de políticas públicas. Sobretudo porque, conforme conhecimento afeitos à ciência da Administração, uma das formas de aproveitamento máximo de recursos disponíveis é a utilização das experiências pessoais disponíveis dos colaboradores envolvidos nos processos. Assim sendo, a gestão de pessoas revela-se fator preponderante para o sucesso ou fracasso de qualquer empreendimento. Portanto, a abertura de espaço para a exposição do conhecimento e das sugestões dos agentes envolvidos nos processos de políticas públicas é prática louvável e tendente ao sucesso.

O formulário com os dados numéricos busca demonstrar, em forma de comparativo quantitativo físico e financeiro, a execução das ações alocadas em cada programa. Dispõem-se em forma de demonstrativo as informações que possibilitem a perfeita identificação de cada ação e, em seguimento, os dados numéricos capazes de demonstrar a posição inicial de cada ação e as realizações acerca de cada uma, tanto em termos anuais específicos quanto em termos de intervalos maiores de tempo. Ainda a parte inicial do demonstrativo especifica os indicadores para a medição dos resultados alcançados por cada programa para a resolução de problemas sociais específicos. Tais índices são demonstrados em termos de valor inicial, valor futuro final, índice apurado no ano para a visualização do desempenho do programa no exercício avaliado e índice apurado no período para visão do desempenho do programa dentro de intervalo de

tempo – definido este período como o ano inicial até o exercício avaliado. O confronto entre o previsto e o realizado, tanto em termos físicos quanto financeiros, faz-se por meio de relação percentual entre os valores apurados.

Observação importante a ser feita remete à utilização das informações de caráter financeiro a serem extraídas de documentos oficiais contábeis. Dessa forma, a apuração prudente das informações tende a ser feita após o encerramento contábil do exercício e publicação dos relatórios contábeis finais. Tal procedimento pode ser realizado por meio de manuseio das peças contábeis oficiais ou, para os casos em que haja disponibilidade de sistema lógico de informações, da composição automática de valores por meio de sistemas integrados de contabilidade e controle de gestão de planos plurianuais. Claro está que os valores parciais serão compostos de forma individualizada. A interligação de significados e a interpretação dos mesmos será objeto de estudo posterior a ser realizado pelos coordenadores de ações e gerentes de programas e comporá as informações presentes no relatório textual de avaliação de resultados. Ainda será de responsabilidade dos gerentes a composição dos valores apurados para cada indicador de desempenhos dos programas e a necessária interpretação dos mesmos.

Dessa forma, ainda que em âmbito circunscrito ao conceito da eficiência, o modelo proposto de avaliação de resultados tende a proporcionar a visão da atuação de governo em conformidade com as metas e produtos inicialmente apresentados à sociedade como plano de governo. Os ajustes necessários e o desempenho governamental devem, portanto, ser claramente expostos e fundamentados de forma a oferecer transparência quanto à execução de políticas de impacto junto à sociedade. Dessa forma, a condução dos destinos sociais far-se-á de forma integrada e harmoniosa em moldes de gestão social participativa.

Figura 07: Modelo de Formulário-Texto para Avaliação de Resultados de Governo



Plano Plurianual 2006/2009
Relatório Anual de Avaliação do Exercício de 2007

Órgão/Secretaria: Secretaria de Educação
Programa: 0001 Educação Para Todos
Gerente de Programa:

Principais Resultados Alcançados

Comentários/Avaliação do Desempenho

Recomendações/Sugestões de Aprimoramento da Execução

Figura 08: Modelo de Formulário Numérico para Avaliação de Resultados de Governo

Plano Plurianual 2006/2009									
Relatório Anual de Avaliação de Resultados - Exercício de 2007									
PROGRAMA: 0001 EDUCAÇÃO PARA TODOS									
GERENTE:									
OBJETIVO:									
POSSIBILITAR O ACESSO DA POPULAÇÃO EM IDADE ESCOLAR AOS SERVIÇOS DE EDUCAÇÃO E ENSINO FORMAL									
Indicadores									
		Unidade medida	Índice Recente	Índice Futuro	Índice Apurado Período 2006-2007	Índice Apurado no Ano 2007			
	Taxa de construção de Unidades Escolares	percentual	0	100					
	Taxa de Aparelhamento de Unidades Escolares	percentual	0	100					
Cód./Tipo	Nome da Ação/Produto	Unidade de medida	Total do Período (A)	Previsão p/2007	PPA Realizado Período 2006-2007 (B)	% Realização Período 2006-2007 (B/A)	Previsto LOA 2007 (C)	Realizado 2007 (D)	% Realização Anual (D/C)
001 P	CONSTRUÇÃO DE CENTROS DE EDUCAÇÃO INFANTIL Unidade Construída Físico Financeiro	UN							
002 P	APARELHAMENTO DE CENTROS DE EDUCAÇÃO INFANTIL Unidade Aparelhada Físico Financeiro	UN							
003 P	CONSTRUÇÃO DE UNIDADES DE ENSINO FUNDAMENTAL Unidade Construída Físico Financeiro	UN							
004 P	APARELHAMENTO DE UNIDADES DE ENSINO FUNDAMENTAL Unidade Aparelhada Físico Financeiro	UN							
TOTAL ANUAL				0	0		0		

O trabalho Integração entre os instrumentos de planejamento orçamentário de políticas públicas de Gecileno Luiz de Oliveira foi licenciado com uma Licença [Creative Commons - Atribuição - NãoComercial - SemDerivados 3.0 Não Adaptada](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/).



9. Conclusão

O processo de políticas públicas, em sua conceituação, pressupõe a ação planejada para a consecução de objetivos pertinentes ao atendimento das necessidades sociais diversas. Dessa forma, pode-se admitir o planejamento como atividade inerente à manutenção dos sistemas de governo. A percepção das demandas e dos caminhos para satisfação das mesmas deve ser preocupação dos gestores para a promoção do desenvolvimento da sociedade.

Dessa forma, diversos instrumentos de planejamento têm sido apresentados pela legislação em vigor. Faz-se importante frisar a existência de referências à ação planejada de governo já em documentos legislativos anteriores à promulgação da Constituição Federal de 1988, e no caso específico da Lei Complementar 4.320, de 1964, ocorrendo a manutenção da validade de tais dispositivos pelo atual texto constitucional.

Dessa forma, é possível perceber que os processos de planejamento têm sido preocupação governamental no país já há algum tempo e a análise da base histórica de tais procedimentos permite observar experiências de sucesso. Portanto, o processo de planejamento no país vem sofrendo contínuos melhoramentos, o que permitiu a existência do planejamento orçamentário atualmente existente. Tal planejamento orçamentário compreende a existência de documentos de planejamento de médio e curto prazos. Como derivação da realidade de procedimentos de planejamento orçamentário, percebe-se a existência de integração entre as peças do referido planejamento. Também documentos de planejamento estratégico de longo prazo tornam-se possíveis – e necessários – de sofrerem processo de integração com as peças de planejamento orçamentário. A realidade de competitividade global e as constantes alterações de cenário têm promovido a utilização, no âmbito de planejamento de políticas de governo, de ferramenta de planejamento estratégico. Esta ferramenta busca projetar cenários futuros em longo prazo – de modo geral para períodos de quinze ou vinte anos – e a posição do ente de governo nessa situação projetada. Em seguimento, busca-se definir as ações necessárias para o atingimento da visão de futuro idealizada para o ente no cenário vindouro.



Como o planejamento estratégico possui caráter de longo prazo e o planejamento orçamentário caráter de médio a curto prazo, ocorre a integração natural das peças dos referidos planejamentos e a continuidade e harmonia das previsões e planos de trabalhos previstas em nível de consecução das ações necessárias para o atingimentos dos objetivos de longo prazo. As características próprias de cada instrumento são trabalhadas de forma a possibilitar a efetivação prática das previsões conforme os trabalhos iniciais de planejamento.

É importante frisar a existência de mecanismos deveras interessantes para a possibilitação da integração entre os documentos de planejamento. Em termos de planejamento orçamentário – e evidenciando-se as peças de Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual – a integração é possibilitada através da definição de metas e prioridades para cada exercício financeiro e da estrutura de classificação por funções e programas de governo para a alocação de meios necessários para a consecução dos mesmos. Dessa forma, para integrar o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias criou-se a obrigatoriedade da demonstração das metas e prioridades da administração para o exercício a que se refira este instrumento e para a alocação de meios necessários à realização das ações de governo, foi estabelecida a classificação funcional-programática das ações governamentais. Em conjunto com a classificação da despesa por natureza, a integração dos instrumentos de planejamento ocorre de forma metodológica e compreensível, possibilitando a execução dos projetos e atividades necessários. Importante frisar que tal integração pode ser considerada a interligação primária entre os documentos, uma vez que texto legal de caráter complementar veio a acrescer a importância dos instrumentos de planejamento. Assim sendo, a Lei de Responsabilidade Fiscal revestiu os citados documentos de caráter de transparência e de uso responsável dos recursos públicos de forma a promover o equilíbrio fiscal dos entes governamentais e a capacidade de execução dos planos e metas inicialmente definidos. Ainda o caráter de transparência e participação social foi acrescido através da referida lei complementar.

Outro documento de cunho constitucional complementar consolidou a importância dos documentos de planejamento para a promoção da gestão participativa e democrática das políticas públicas. A referida diplomação legal alcunhada Estatuto das Cidades

promoveu a obrigatoriedade da participação da sociedade organizada para a apreciação e aprovação dos instrumentos de planejamento pelo Poder Legislativo. Assim sendo, a integração entre os documentos e as obrigatoriedades de demonstração junto aos mesmos de mecanismos de equilíbrio fiscal de governo, de atingimento de metas previstas, de consideração de riscos fiscais e de gestão participativa tornaram o processo de planejamento ações de caráter contínuo e de atuação junto à sociedade de forma a promover a adequação dos diversos interesses coletivos para a construção de um cenário de desenvolvimento social, econômico e ambiental tendente à redução das desigualdades sociais.

Claro está que tal caráter do planejamento é processo que vem sendo aprimorado com o passar do tempo e procura atender à necessidade de reformulação do Estado frente às mudanças sociais e econômicas globais constantes. Dessa forma, o questionamento acerca da razão da existência do Estado e da definição das funções do mesmo tem promovido a reação governamental de forma a adequar a atuação pública às novas necessidades sociais.

Conforme exposto, a atuação do governo tem sido realizada em cenário de constantes mudanças e de quebra dos paradigmas existentes. Dessa forma, faz-se necessário acompanhar as ações de governo e o sucesso das mesmas. Esse, portanto, torna-se o pressuposto básico para a compreensão da necessidade de avaliação dos resultados das políticas públicas implementadas.

Interessante lembrar que as primeiras referências existentes em documentos legais acerca da necessidade de planejamento são acompanhadas pela citação de obrigatoriedade de realização de políticas públicas em conformidade com as metas e planos de trabalho traçados. Dessa forma, a verificação da conformidade das ações de governo e a constatação de necessidade de ajustes – bem como a definição de como ajustar as ações em curso e as vindouras – só é possibilitada por procedimentos de acompanhamento e avaliação dos resultados obtidos em confronto com os previstos. A forma mais direta de promover tal avaliação remete ao confronto entre as metas físicas e financeiras para a verificação da utilização de recursos disponíveis e da produção dos bens e serviços necessários, bem como da validade de tais ações para a resolução de problemas sociais identificados. Embora de forma circunscrita a problemas sociais

específicos, tal avaliação já demonstra de forma compreensível a atuação do governo para o desenvolvimento da sociedade. A atuação de forma profícua ou defeituosa fica já evidenciada por esta análise. Claro está que a análise da ação macro de governo é por demais proveitosa para ser dispensada. Por outro lado, tal análise demanda conhecimentos e estudos técnicos especializados e abrangentes. De forma expositiva, pode-se esclarecer que as diretrizes de governo compõem a visão macro de atuação governamental para o atendimento das necessidades maiores da sociedade –tais como educação, saúde pública, desenvolvimento econômico, segurança pública entre outras. Como é passível de percepção, o atendimento a tais funções é realizada de forma integrada entre os programas e mensurada por meio de indicadores que contemplam em sua formulação variáveis diversas. Assim sendo, a compreensão do atendimento a tais necessidades realiza-se por meio de estudos amplos e integrados entre os programas de governo aventados. Por tratar-se de tema de ampla exposição, o mesmo situa-se em âmbito externo aos objetivos do presente trabalho. Assim sendo, e considerando a necessidade e a validade de avaliação de políticas públicas, faz-se exposição de modelo possível de utilização para a medição dos resultados alcançados em caráter circunscrito ao conceito de eficiência. O modelo e metodologia sugeridos buscam avaliar o confronto entre previsão de recursos e ofertas de bens e serviços e a efetiva utilização de meios e disponibilização de produtos para a resolução de problemas coletivos especificados.

10.Referências Bibliográficas

AGOSTINHO, Santo. **Confissões**. Tradução Alex Marins. São Paulo: Martin Claret, 2003.

BRASIL. **Lei de Responsabilidade Fiscal: Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000: incluindo vetos**. Vitória/ES:TCEES, 2000 58p.

_____. **Lei Federal 10.257, de 10 de julho de 2001**. Estatuto das Cidades. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/sicon/PreparaPesquisa.action>> Acesso em: <9 de janeiro de 2006.

_____. Ministério de Estado de Orçamento e Gestão. **Portaria 42, de 14 de abril de 1999**. Atualiza a discriminação da despesa por função de Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1º do art. 2º e § 2º do art. 8º, ambos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.stn.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/portaria42.pdf>> Acesso em: 24 de janeiro de 2006.

_____. Ministério da Fazenda e Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria do Tesouro Nacional e Secretaria de Orçamento Federal. **Portaria Interministerial 163, de 04 de maio de 2001**. Dispõe sobre normas gerais de consolidação das Contas Públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e dá outras providências. Disponível em:<http://www.stn.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/portaria_163_01.pdf> Acesso em: 24 de janeiro de 2006.

CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM (Município). **Lei 5.813, de 11 de janeiro de 2006.** Dispõe sobre o Plano Plurianual do Município de Cachoeiro de Itapemirim, período 2006-2009. Disponível em: <<http://www.cachoeiro.es.gov.br/contaspublicas/2006/Ppa2006a2009.pdf>> Acesso em: 08 de fevereiro de 2006.

_____. **Lei 5.260/2001. Plano Plurianual 2002-2005. Relatório Anual de Avaliação 2004.** Análise da Gestão Administrativa do Município para o período de 2004 [...]. Disponível em <<http://www.cachoeiro.es.gov.br/contaspublicas/2004/RelatGoverno2004.pdf>> Acesso Em: 10 de fevereiro de 2006.

_____. **Lei 5.626, de 04 de novembro de 2004.** Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária para o exercício financeiro de 2005 e dá outras providências. Disponível em: <http://www.cachoeiro.es.gov.br/contaspublicas/Lei5626_2004Ldo2005.pdf> Acesso em: 24 de janeiro de 2006.

_____. **Lei 5.682, de 26 de janeiro de 2005.** Estima a receita e fixa a despesa do Município de Cachoeiro de Itapemirim para o exercício de 2005 e dá outras providências. Disponível em: <http://www.cachoeiro.es.gov.br/contaspublicas/2005/Lei5682_2005Orcamento2005.pdf> Acesso em: 26 de janeiro de 2006.

CONSELHO FEDERAL DE ADMINISTRAÇÃO, CONSELHOS REGIONAIS DE ADMINISTRAÇÃO. **A Lei de Responsabilidade Fiscal: Uma Abordagem Gerencial. Volume I: A Prática da Gestão e o Dirigente**, 2ª ed. Brasília: Conselho Federal de Administração, 2001.

CONSELHO FEDERAL DE ADMINISTRAÇÃO, CONSELHOS REGIONAIS DE ADMINISTRAÇÃO. **A Lei de Responsabilidade Fiscal: Uma Abordagem Gerencial. Volume II: A Gestão Implícita no Texto da LRF**, 2ª ed. Brasília: Conselho Federal de Administração, 2001.

_____. **A Lei de Responsabilidade Fiscal: Uma Abordagem Gerencial. Volume III: Habilidades e Estratégias Para a Instrução**, 2ª ed. Brasília: Conselho Federal de Administração, 2001.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE; INSTITUTO ETHOS DE EMPRESAS E RESPONSABILIDADE SOCIAL. **LRF Fácil Guia Contábil da Lei de Responsabilidade Fiscal Para Aplicação nos Municípios**, 3ª ed. Brasília: Conselho Federal de Contabilidade, São Paulo: Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social, 2001.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 1986.

INTERESSE PÚBLICO. *Especial Responsabilidade Fiscal*. Porto Alegre: Notadez, 2002. Ano 4, volume especial.

KAFKA, Franz. **O Processo**. Tradução Torrieri Guimarães. São Paulo: ed. Martin Claret, 2005.

KOHAMA, Heilio. **Balancos Públicos: teoria e prática**. São Paulo: Atlas, 1999.

LIMA, A. Oliveira. **Manual de Redação Oficial: teoria, modelos e exercícios**. Rio de Janeiro: Impetus, 2003.

LIMA, Diana Vaz de; CASTRO, Róbison Gonçalves de. **Contabilidade Pública: integrando União, Estados e Municípios (Siafi e Siafem)**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MANNRICH, Nelson (Org.) **Constituição Federal, Consolidação das Leis do Trabalho, Legislação Previdenciária**. 2 ed. rev. ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

MAQUIAVELLI, Nicollo. **O Príncipe**. *Comentado por Napoleão Bonaparte*. Tradução Pietro Nassetti. São Paulo: Martin Claret, 2004.

MARION, José Carlos. **Contabilidade Empresarial**. 7ª ed. São Paulo:Atlas, 1998.

MATIAS PEREIRA, José. **Finanças Públicas: a Política Orçamentária no Brasil**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2003.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo. **Lei 101/2000 Lei de Responsabilidade Fiscal Aspectos Operacionais**. Disponível em: http://federativo.bndes.gov.br/bf_bancos/estudos/e0001445.pdf. Acesso em: 19 de janeiro de 2006.

REIS, Heraldo da Costa; JR. MACHADO, J. Teixeira. **A Lei 4.320 Comentada**. 30ª ed. Rio de Janeiro: IBAM, 2000/2001.

REZENDE, Denis Alcides; CASTOR, Belmiro Valverde Jobim. **Planejamento Estratégico Municipal**. *Empreendedorismo participativo nas cidades, prefeituras e organizações públicas*. Rio de Janeiro: Brasport, 2005.

REZENDE, Fernando Antonio. **Finanças Públicas** 2 ed. São Paulo: Atlas, 2001.

REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando (Coords.) **O Orçamento Público e a Transição do Poder**, Rio de Janeiro: FGV, 2003.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do Contrato Social**. Tradução Pedro Nassetti. São Paulo: ed. Martin Claret, 2004.

TZU, Sun. **A Arte da Guerra**. Tradução Pietro Nassetti. São Paulo: Martin Claret, 2002.

VAINER, Ari et al. **Gestão Fiscal Responsável. Simples Municipal: Plano Plurianual Manual de Elaboração**, 1ª ed. Brasília: BNDES, 2001.

_____. _____. *Simples Municipal: Lei de Diretrizes Orçamentárias Manual de Elaboração*, 1ª ed. Brasília: BNDES, 2001.

_____. _____. *Simples Municipal: Lei Orçamentária Anual Manual de Elaboração*, 1ª ed. Brasília: BNDES, 2001.

VELTEN, Simone Reinholz. **A Transparência Opaca da Lei de Responsabilidade Fiscal**. Jornal do CRC-ES: Informativo do Conselho Regional de Contabilidade do Estado do Espírito Santo, Ano V, Nº 36, p. 04-05, Nov-Dez, 2005.

VICECONTI, Paulo E. V. e NEVES, Silverio das. **Contabilidade Avançada e Análise das Demonstrações Financeiras**. 11 ed. ampl. rev. e atual. São Paulo: Frase Editora, 2002.

WEBER, Max. **A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo**. Tradução da versão inglesa de Talcott Parsons, Harvard Universsit por Pietro Nasseti, ed. rev. São Paulo: ed. Martin Claret, 2005.

_____. **Ciência e Política. Duas Vocações**. Tradução da versão alemã Wissenschaft Als Beruf e Politik Als Beruf por Jean Melville, São Paulo: ed. Martin Claret, 2005.

WEFFORT, Francisco C. **Os Clássicos da Política Volume 1**, 10 ed. São Paulo: Ática, 2003.

_____. **Os Clássicos da Política Volume 2**, 10 ed. São Paulo: Ática, 2003.

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](#)