

Congruências e divergências entre o Plano Plurianual (PPA) e o Orçamento Público: o caso do município de Campos Novos – SC

Marcio Roberto Piccoli

Cassiano Bortolini

Vinicius Serena

RESUMO: Com o advento da nova Constituição Federal de 1988, foram introduzidos, na Administração Pública Brasileira, diversos mecanismos de gestão voltados à descentralização e maior participação social nas decisões públicas. O PPA instituído pelo Decreto Federal 2.829/1998 passou a demandar, da União, dos Estados e dos Municípios, um esforço especial para estipular e acompanhar itens como Valores, Prazos, Fontes de Financiamento e Regionalização de Metas de todos os bens ou serviços para atendimento direto às demandas da sociedade, supostamente trazendo melhor controle e maior eficiência na gestão da máquina pública. O presente trabalho teve como objetivo analisar as congruências e divergências entre o PPA e os orçamentos anuais do Município de Campos Novos referente aos anos de 2014 a 2016. A coleta de dados foi predominantemente documental. Foram confrontados as metas e prazos estabelecidos no PPA 2014/2017 do município analisado, com os dados anuais constantes na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) com o orçamento executado dos anos analisados, com a finalidade de verificar-se alterações de projetos e atividades, além de diferenças entre o planejado e o realizado. Constatou-se que houve variações substantivas nos itens: Fundação Cultural Camponovense, Fundo da Infância e da Juventude e Fundação Municipal de Meio Ambiente, além de, perceber-se um esforço do Município, no sentido de executar as metas originais. Observou-se ainda, que pelas divergências encontradas, o município analisado pouco utiliza o planejamento do PPA quando da execução o seu orçamento.

Palavras-chave: Plano Plurianual. Lei de Diretrizes Orçamentárias. Administração Pública.

ABSTRACT: With the advent of the new Federal constitution of 1988, several management mechanisms focused on decentralization and greater social participation in public decisions were introduced into the Brazilian public administration. The multiannual plan (PPA) set up by the Federal decree 2829/1998 went on to mandate from the Union, states and municipalities a special effort to stipulate and monitor items such as values, deadlines, sources of funding and regionalization of targets of all Goods or services for direct attendance to demands of society, supposedly bringing better control and greater efficiency in the management of the public machine. The present work had as object to analyze congruences and divergences between the PPA and the annual budgets of the municipality of new fields refer to those from 2014 to 2016. The data collection was predominantly documentary. The objectives and deadlines laid down in PPA 2014/2017 of the municipality analyzed, with the annual data contained in the Budgetary guidelines law (LDO) with the budget implemented in the analyzed years, were confronted, with the purpose of verifying changes of Projects and activities, as well as differences between the planned and the realized. It was found that there were substantive variations in the items: Camponovense Cultural Foundation, background of Childhood and Youth and Municipal Environment Foundation, besides noticing an effort of the municipality to implement the original goals. It was also observed, that by the differences encountered, the small analyzed municipality uses the planning of the PPA when the implementation of its budget.

Keywords: Multiannual Plan. Law of Budgetary Guidelines. Public Administration.

Recebido em: 21/12/2017

Aprovado em: 13/05/2018

Sistema de Avaliação: Double Blind Review

Editores Científicos: Maria Aparecida de Souza Melo e Simone Pereira Silva Bastos

1 INTRODUÇÃO

Desde 2015, o Brasil passa por uma crise econômica que contrasta com o crescimento vertiginoso verificado no período 2004-2014. Sabe-se que as diferentes sistemáticas de arrecadação e gasto da União, Estados e Municípios são determinantes para haver crescimento econômico, bem como para a correta distribuição da renda e da riqueza produzidas, além da organização dos serviços sociais e da expansão da infraestrutura urbana e logística, por isso pode-se arguir pela relação entre a crise e as políticas fiscais recentes (FES, 2016).

A promulgação da nova Constituição Federal de 1988 (CF 1988) introduziu novos objetivos e métodos mais democráticos e transparentes da gestão dos recursos públicos nas esferas Federal, Estadual e Municipal (BRASIL, 1988). A referida Constituição não apenas reivindica o controle social, como também estipula métodos e objetivos para sua realização. Além disso, novas legislações baseadas na referida CF 1988 pormenorizam e normatizam os mecanismos de controle e publicidade da gestão pública.

Em relação à publicidade dos gastos e dos atos da gestão pública, os incisos XIV e XXXIII do artigo 5º da Constituição apresentam o direito de acesso à informação e o direito de receber informações dos órgãos públicos, além também do artigo 37 da CF 1988 que inclui o princípio constitucional da publicidade na Administração Pública (BRASIL, 1988). Assim, todas as entidades públicas brasileiras têm, desde 1988, a obrigatoriedade de divulgar suas ações. Porém, foi com o Decreto 2.829, de 29 de outubro de 1998, chamado Plano Plurianual (PPA), que essa cobrança foi regulamentada e normatizada para todas as entidades da

administração direta, incluindo estados e municípios, e em complemento com a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) promulgada em 2000, a legislação passa a prever sanções e até punições aos agentes que não cumpram com as determinações legais nela impostas (BRASIL, 1998; BRASIL, 2000).

Autores como Barros e Costa (2013) apontam para uma dificuldade inicial de entes municipais na elaboração dos seus PPA's, no período imediatamente à emissão do Decreto, tendo em vista a complexidade da máquina pública, dos itens e metas a serem estabelecidos e, sobretudo, do lapso temporal de quatro anos a ser englobado pelo PPA, embora após sua edição seja relativamente mais prático ao gestor municipal a tarefa de efetuar o controle dos gastos públicos, bem como a de elaborar novos PPA's (BARROS; COSTA, 2013). Observa-se nas prefeituras brasileiras razoável evolução, no que diz respeito à elaboração do planejamento e gestão da administração pública, tendo como base a preparação do PPA, o qual sintetiza as ações a serem desenvolvidas pelas administrações municipais nos quatro anos subsequentes e, na prática, consiste na principal ferramenta para a implementação do planejamento nas atividades governamentais de médio e longo prazos (BARROS; COSTA, 2013).

A partir do PPA, apresentam-se os orçamentos anuais, os quais são derivados do planejamento deste PPA. A elaboração do orçamento, como afirmam Piscitelli e Timbó (2010), veio para constituir uma espécie de controle sobre as ações dos governantes, guiados por premissas e princípios. Mais do que isso, o orçamento vem explicitar a origem dos recursos e a sua aplicação, assim definidos como receitas e despesas (gastos públicos), respectivamente.

O orçamento é parte atuante e peça fundamental no planejamento das ações

públicas, no qual se apresenta a previsão de receitas, fixam-se as despesas e ajustes fiscais, assim como o plano de metas fiscais. Esse processo tem por finalidade dispor ao órgão público o passo a passo a ser seguido durante o desempenho de suas atividades no que concerne à execução das receitas e despesas.

No processo orçamentário, além do planejamento e da elaboração do orçamento, fazem-se necessários o controle e avaliação constantes dos resultados, a partir da gestão administrativa dos gestores públicos. Piscitelli e Timbó (2010) acreditam que o conceito de orçamento, como avaliação e controle de metas por atividades e aplicações e programas de trabalho, pode ser fundamental no acompanhamento dos Orçamentos-Programa.

A partir dessa abordagem inicial, tem-se como problema de pesquisa: quais as congruências e divergências existentes entre o Plano Plurianual e os orçamentos anuais? A fim de responder ao problema de pesquisa, tem-se como objetivo: analisar as congruências e divergências entre o PPA e os orçamentos anuais, do Município de Campos Novos, referentes aos anos de 2014 a 2016.

Campos Novos, assim como a maioria das cidades catarinenses, foi colonizada por alemães e italianos. Segundo dados do IBGE (2010), a cidade possui uma população de aproximadamente 35.700 habitantes, está localizada no Meio Oeste de Santa Catarina e por ser o maior produtor de cereais do Estado e pela pujança do agronegócio é considerada como “celeiro catarinense”.

O estudo se justifica pela relevância que os gastos públicos têm sobre o crescimento econômico do município e pela influência que a política fiscal exerce sobre o mesmo, já que segundo Marinho e Jorge Neto (1999) é no nível municipal que se dá a

efetivação dos gastos públicos para atender às necessidades da população, cabendo aos gestores municipais a eficiência na alocação dos gastos, de modo alcançar os objetivos esperados. Por outro lado, justifica-se também a importância que, tem para a administração pública, um planejamento apresentado para no mínimo quatro anos.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Esta seção tem por objetivo apresentar a teoria que deu suporte à pesquisa, com a apresentação de temas referentes à Administração Pública, Plano Plurianual, Orçamentos Públicos e Resultados.

2.1 Administração Pública

A Administração Pública pode ser conceituada de maneira simples como o esforço dos governantes e dos servidores públicos em prover aos cidadãos e às empresas os serviços básicos sob a responsabilidade do Estado, permitindo que eles possam exercer plenamente suas atividades (BRESSER PEREIRA, 1996). Para Piccoli, Gross e Horn (2016), desde os primórdios da humanidade e a partir do surgimento das nações, tornou-se necessária a gestão dos recursos públicos, pois tudo que o Estado arrecada e gera deve ser revertido em prol da sociedade; para tanto, o patrimônio público deve ser bem administrado.

A realidade, contudo, é complexa, pois a prática da Administração Pública se constitui num complexo de processos de grande diversidade que envolve desde o estabelecimento de padrões, normas e medidas, passando pela criação e manutenção de escolas e hospitais, à função judicial e à criação de leis, até a arrecadação

de impostos e a determinação da política econômica (MATIAS-PEREIRA, 2008).

Martins (1997) chama atenção à importância da Administração Pública na medida em que afirma que é somente o somente o Estado o único agente capaz de fornecer os meios para que os governantes de todos os níveis possam formular, implementar e fiscalizar a implementação de todas e quaisquer políticas públicas. Afirma, ainda, que isto se torna particularmente verdadeiro quando os governos precisam ser extremamente sensíveis aos desafios sociais para a consolidação das instituições democráticas num país como o Brasil cuja democracia é recente.

Santos (2008) traz um percurso histórico da Administração Pública Brasileira em que descreve a máquina administrativa brasileira de inícios do século XXI como uma evolução do Estado, desde a herança patrimonialista portuguesa, passando por um período burocrático dominante, até chegar a um modelo onde eficiência e qualidade se sedimentaram como preceitos fundamentais.

O texto constitucional de 1988, embora contenha, em seu corpo, alguns problemas relativos a definições, que segundo ele são a razão de já terem sido ajuizadas mais de quatro mil ações diretas de inconstitucionalidade, das quais 800 foram deferidas e 400 deram origem a liminares. Contudo, os méritos da Administração Pública prevista na CF 1988 superam em muito suas deficiências formais, começando pela sua sistematização, pois que os preceitos relativos aos servidores públicos, por exemplo, estão agora localizados dentro do capítulo que cuida da administração pública, o qual se insere no título que trata da organização do Estado, abrangendo a União, os Estados, o Distrito Federal, os Territórios Federais e os Municípios (SANTOS, 2008).

Bresser Pereira (1996) identifica, historicamente, três momentos da administração pública no Brasil: a evolução do antigo Modelo Patrimonialista de Administração Pública; o Modelo Burocrático implantado no Brasil a partir de 1936; e a evolução a partir dos anos 1990 do Modelo Burocrático para o Modelo Gerencial. Para Bresser Pereira (1996), o advento da Reforma Administrativa dos anos 1990 e das disposições acerca da eficiência administrativa no seio do novo texto constitucional de 1988 são as provas da guinada da Administração Pública Brasileira rumo ao tão almejado Modelo Gerencial de administração pública, em substituição ao modelo burocrático, cujas principais finalidades estavam relacionadas a remover o personalismo do seio da administração.

Santos (2008) demonstra que o capítulo que trata da Administração Pública se refere à administração pública direta e indireta, de todos os ramos do poder e de todas as esferas de governo, estabelecendo diretrizes e fixando várias regras atinentes ao pessoal da administração direta, indireta e fundacional dos três Poderes da União, dos Estados, do DF e dos Municípios.

Para Sarturi (2013), há uma evolução da Administração Pública Brasileira a partir de metas, as quais podem ser tratadas como Modelo Gerencial de Administração Pública, voltado à eficiência no gasto dos recursos públicos, medida em termos de maiores benefícios para a população. Para a autora, essa mudança ocorreu a partir da década de 1990, já que, até aquele momento, a preocupação maior era com os processos e a formalidade – o chamado Modelo Burocrático da Administração Pública.

Para Santos (2008), o elevado grau de detalhamento da Constituição de 1988 e a forma coerente com a qual seus dispositivos são compostos, asseguram um salto qualitativo no que diz respeito à

Administração Pública, além de, contribuir para o aperfeiçoamento da gestão pública no Brasil, no que se refere à organização, inibição da corrupção e melhoria da transparência e eficiência.

Martins (1997), ao descrever as mudanças sofridas pela Administração Pública Brasileira, estabelece como origem de vários dos males atualmente existentes a origem patrimonialista do Estado nacional, herdada do elemento português, que sobrevive e perpassa as várias mudanças ocorridas no país na medida em que a cultura política do Brasil é profundamente enraizada em uma herança colonial patrimonialista.

Calmon e Gusso (2009) mostram que nas três últimas décadas do Século XX a adoção de práticas de planejamento, monitoramento e avaliação de programas de governo foi prejudicada no Brasil devido, principalmente, ao fato de que o combate à inflação crônica e acelerada de então, somada a negociação da enorme dívida externa sob condições adversas, e aos sucessivos intentos de retomar o crescimento, tornaram-se os temas exclusivos da agenda política e econômica do país, não deixando espaço para repensar práticas administrativas e planejar o futuro.

Sarturi (2013) afirma que a adoção de normativas que visavam à introdução de uma Administração de Resultados no seio da gestão pública naquele momento – meados da década de 1990 – surgia, exatamente, como contrapartida ao vácuo representado pela existência do Modelo Burocrático de Administração Pública, em meio a um cenário de fortes mudanças causadas pela globalização econômica e pela chamada revolução das telecomunicações.

Para Calmon e Gusso (2009) foi na segunda metade da década de 1990, quando estava assegurada a estabilidade econômica, que se tornou necessário avançar o processo de ajuste fiscal para promover a retomada do

desenvolvimento. Assim, as ferramentas orçamentárias ganharam efetividade nas ações e nos programas de governo – em particular, nos sociais e de infraestrutura, e foi então, em 1998, que se decidiu voltar a planejar as ações de governo, por meio de uma nova estruturação do PPA.

Dentro da prática da Administração Pública, a função orçamentária se reveste de especial importância, tendo em vista que só há finanças públicas na medida em que os Administradores Públicos realizam a captação dos recursos e riquezas indispensáveis ao atendimento das necessidades públicas atribuídas ao Estado, bem como à realização de seus gastos rotineiros (CNM, 2013).

Para a Confederação Nacional dos Municípios, na medida em que esses mesmos Administradores Públicos enfrentam com racionalidade administrativa e planejamento adequado o dilema econômico da restrição orçamentária frente à infinidade das necessidades humanas expressas em demandas por mais escolas, mais hospitais, mais estradas e mais infraestrutura (CNM, 2013).

A elaboração dos orçamentos públicos é, assim, essencial no fazer da Administração Pública, na medida em que os governantes das três esferas, Federal, Estadual e Municipal, sendo este último analisado no presente trabalho, são os responsáveis por orçar, executar e controlar todos os recursos do Estado, o que atualmente no Brasil precisa ser realizado com a máxima transparência, como se verá a seguir (BRASIL, 1988).

2.2 Plano Plurianual

O chamado PPA foi previsto em 1988 com sua inclusão no texto da Constituição Federal, no artigo 165, regulamentado posteriormente por meio do Decreto 2.829, emitido em 29 de outubro de 1998 (BRASIL, 1988; BRASIL, 1998).

Basicamente, ele é um plano aprovado, a cada quatro anos, pelas três esferas do poder, União, Estados e Municípios, no qual são dispostos de forma detalhada todas as metas, prazos e diretrizes a serem obedecidas pelo Governo Federal, Estadual ou Municipal durante o prazo de validade do PPA, ou seja, os próximos quatro anos (BRASIL, 1988).

Com a adoção deste plano, tornou-se obrigatório para o Governo planejar todas as suas ações e também seu orçamento de modo a não ferir as diretrizes nele contidas, em que se é possível efetuar investimentos em programas estratégicos previstos na redação do PPA para o período vigente (BRASIL, 1998).

Os objetivos declarados do PPA foram os de aumentar a transparência da ação de governo, mediante a prestação de contas à sociedade sobre o desempenho dos programas; auxiliar a tomada de decisão; aprimorar a gestão; e promover o aprendizado organizacional na administração direta, indireta, fundações, autarquias e empresas estatais dos níveis Federal, Estadual e Municipal (BRASIL, 1998).

Dessa forma, o PPA passa a ser não só uma unidade para alocação de recursos de natureza fiscal, mas incorpora também os recursos disponíveis das agências oficiais de crédito, dos incentivos fiscais, dos fundos constitucionais de financiamento às regiões mais pobres (no caso do Governo Federal e alguns Governos Estaduais), cujos recursos pertencem à sociedade, e dos dispêndios correntes das empresas estatais (não

orçamentários pela legislação brasileira) (GARCES; SILVEIRA, 2002).

O PPA pode ser considerado como um instrumento utilizado para administrar o que se tem de recursos para alcance dos objetivos almejados, sejam estes recursos públicos ou privados. Para os autores, esse tipo de planejamento é uma ferramenta administrativa de grande valia, que proporciona a avaliação dos caminhos e o reconhecimento do que deve ser realizado para o alcance dos objetivos (DIAS; ALVES, 2017).

A estrutura do PPA, no novo formato adotado em 1998, procurou superar as limitações do chamado Orçamento Plurianual de Investimentos (OPI), que existia no modelo orçamentário estabelecido na Constituição de 1967, o qual tinha caráter mais simbólico em termos de delimitação de investimentos. Nesse aspecto, o PPA foi concebido justamente para desempenhar um papel estruturador, organizador e compatibilizador de toda a ação governamental (CALMON; GUSSO, 2009).

Vidal e De Souza Rosa Filho (2016) concluíram que o PPA se apresenta em primeiro lugar quando o assunto é instrumentos de governo utilizados pelo poder público na gestão da coisa pública. Os autores afirmam que, independentemente do tamanho da prefeitura, o PPA é o plano mais utilizado para o gerenciamento e aplicação dos recursos públicos.

Acredita-se que os impactos e implicações das mudanças trazidas a partir do novo PPA implantado pelo Decreto 2.829 de 1998 são de diversas ordens e incidem não apenas sobre os processos de trabalho dos agentes públicos dos três níveis, mas sobre os modelos gerenciais, sobre as estruturas organizacionais, sobre os sistemas de informação e processamento da máquina pública e, sobretudo, sobre os mecanismos de contabilidade e controle da administração

pública brasileira (GARCIA, 2000). As mudanças normativas introduzidas no processo orçamentário em 1998 propiciaram uma possível integração entre planejamento e orçamento, por meio de programas formulados com origem em problemas ou demandas da sociedade (PARES; VALLE, 2006).

A fim de impor maior fiscalização aos gastos e ao planejamento das ações públicas, foi promulgada a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a qual veio complementar o processo de planejamento e controle orçamentário, ao estabelecer normas e regras que consolidam o controle, a transparência e a responsabilização em todos os órgãos da administração pública brasileira, inclusive punição para gestores (BRASIL, 2000). A importância da LRF não está somente nas normas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, mas também no estímulo à mudança de conduta em busca do equilíbrio das contas públicas, em que se aponta que a referida Lei se tornou um código de conduta para os administradores públicos brasileiros, os quais a partir do seu cumprimento buscam um melhor planejamento e aplicação dos recursos públicos disponíveis (PICCOLI; GROSS; HORN, 2016).

O PPA consiste, assim, na principal ferramenta para a implementação do planejamento nas atividades governamentais de médio e longo prazos, no seio dos municípios brasileiros. Possui papel de coordenador das ações do governo e possibilita subordinar, aos seus propósitos, todas as iniciativas que não tenham sido previstas no começo do processo (GARCIA, 2001). O planejamento, segundo Castro (2013), é a primeira função administrativa, que dá rumo às demais; é ele que determina quais os objetivos a atingir e as ações a serem desenvolvidas para alcançá-los. Ainda

para Castro (2013), o PPA engloba os projetos de governo que determinada administração tem para seu período de mandato, visando a resolver ou evitar problemas que afetam ou poderão afetar a sociedade, fazendo a previsão de recursos necessários para materializar o planejamento.

Barros e Costa (2013) ressaltam a importância do PPA na prática da elaboração do orçamento público no nível municipal. Dada à relevância que os gastos públicos têm sobre o crescimento econômico do município, essa influência depende do nível de administração pública, de modo a se ter planos de governo confiáveis.

Um planejamento confiável baseia-se na prevenção de riscos, da mesma maneira na correção de desvios. A Lei de Responsabilidade Fiscal preconiza a adoção de mecanismos para neutralizar situações contingentes. Essas eventualidades serão atendidas com os recursos de contingência, que deverão ser previstos na Lei das Diretrizes Orçamentárias (LDO) e também estarem contido nos orçamentos anuais de cada um dos entes federados (PICCOLI; GROSS; HORN, 2016).

Cardoso Jr. (2011) defende que o principal ponto positivo da criação do PPA é a tentativa de transformar o planejamento governamental, em processo contínuo da ação governamental, em que se busca reduzir o grau de discricionariedade intrínseco dessa atividade. Por outro lado, com a redução do horizonte de ação possível do planejamento para curto e médio prazos e o condicionamento desses ao orçamento disponível pode transformar, essa atividade, em mais uma ação operacional comum ao Estado em que se faz necessária a integração entre planejamento e orçamento.

Para Machado (2002), o próprio desenho institucional dos instrumentos orçamentários traz uma integração entre o plano e o orçamento, na medida em que a

Constituição de 1988 definiu um sistema de planejamento e orçamento composto pelos três já citados instrumentos, a saber o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual.

A integração entre planejamento e orçamento é vista por diversos autores da Administração Pública como importante fator condicionante de estratégias percebidas como exitosas, embora pouco tenha se avançado na literatura para compreender o efeito sinérgico desses instrumentos para além do cumprimento das formalidades legais e burocráticas (FERREIRA *et al.* 2016).

2.3 Orçamentos Públicos e Resultados

O Orçamento Público pode ser entendido como um instrumento de gestão de profunda relevância para o Estado, tratando-se, provavelmente, do mais importante instrumento da administração pública na medida em que ele determina quais os montantes de recursos públicos que serão destinados às diversas despesas de cada área da administração pública, é dizer: o Orçamento dá ao Poder Executivo a indicação exata de o quanto pode ser gasto nas diferentes ações de governo (ENAP, 2014).

Em síntese, o Orçamento Público é o instrumento que os governantes (Poder Executivo e Poder Legislativo) utilizam para organizar os recursos financeiros do Estado. No Brasil, o orçamento reveste-se de diversas formalidades legais, sua existência está prevista na Constituição Federal e precisa ser materializada, anualmente, em lei específica que estima a receita e fixa despesa para um determinado exercício (GIACOMONI, 2012).

O Orçamento Público, embora burocrático, é de extrema importância para a

administração pública e também para a sociedade, pois é ele que indica onde as receitas arrecadadas pelo governo serão aplicadas. Nesse sentido, a destinação da receita, quanto aplicação de recursos, deve sempre pautar-se em suprir os anseios da população, como, por exemplo, educação, saúde, assistência social, esporte, entre outros (DIAS; ALVES, 2017).

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) define Orçamento Público como um instrumento de planejamento governamental onde devem constar, necessariamente, as despesas da administração pública para um ano, em equilíbrio com a arrecadação de todas as receitas previstas. Trata-se de um documento onde o governo reúne todas as receitas arrecadadas pelo estado e programa o que de fato será realizado com esses recursos (BRASIL, 2015). Nesse sentido, para Giacomoni (2012, p. 210) “ao contrário do que acontecia no passado, hoje, o orçamento deve ser visto como parte de um sistema maior, integrado por planos e programas de onde saem as definições e os elementos que vão possibilitar a própria elaboração orçamentária”.

Para o MPOG, o Orçamento Público é onde o governo aloca os recursos destinados às mais diversas funções do estado, desde hospitais, manutenção das estradas, construção de escolas, pagamento de professores, até mesmo obras públicas e grandes investimentos como usinas hidrelétricas. Em uma definição curta, o MPOG afirma que é “[...] no orçamento onde estão previstos todos os recursos arrecadados e onde esses recursos serão destinados” (BRASIL, 2015, p. 1). Justificando a importância do orçamento na gestão dos recursos públicos, Giacomoni (2012, p. 54) defende que o orçamento “é uma área de estudo que interessa à várias disciplinas, o que garante ao orçamento suas

diferentes naturezas: política econômica, administrativa, jurídica, contábil e financeira”.

A partir do momento em que se tem à disposição recursos públicos buscando atender às necessidades da população, esse processo como um todo se caracteriza como “um processo de negociação sobre a priorização de políticas públicas, orientado por limites legais (incluindo metas fiscais) e incentivos políticos, no qual a informação orçamentária registra tais expectativas” (AQUINO; AZEVEDO, 2015, p. 3).

Complementa-se que após negociações internas para a formulação orçamentária no poder executivo, o orçamento, por sua vez, passará pelo crivo do Poder Legislativo, em que estes poderão alocar e destinar recursos de maneira diferente do proposto, e que se melhora o processo de negociação do ciclo orçamentário de elaboração, discussão e aprovação.

Todo esse processo de negociação tem por finalidade o bem-estar da população. Westphalen (2013) chama a atenção para os efeitos da correta elaboração do Orçamento na futura qualidade dos gastos públicos realizados, ao afirmar que a elaboração de um planejamento orçamentário de qualidade requer grande conhecimento e apurada competência, fundamental para as políticas, diretrizes e ações governamentais, bem como a análise de indicadores sociais que têm por finalidade melhorar a qualidade de vida da população.

A importância do orçamento municipal, para a qualidade de vida da população, é tamanha e tão relevante que se pode afirmar que as próprias condições de vida, de uma certa coletividade, sofrem influência direta dos gastos públicos, dada a importância do poder público em poder amenizar as ineficiências inerentes ao bem-estar da coletividade (MARINHO; JORGE

NETO, 1999). Para que essa qualidade seja evidenciada, o grosso das despesas executadas por estados e municípios refere-se à prestação de serviços de educação, de saúde e de assistência (programas sociais), que são apoiados por transferências de recursos do orçamento federal (REZENDE; CUNHA, 2014). Assim, a qualidade na prestação desses serviços vai depender do montante e do momento em que esses recursos federais ingressam nos cofres municipais (GALIZA, 2014).

A importância do Orçamento Público é tão grande, que perpassa seus efeitos diretos para a qualidade de vida da população, como boas escolas, bons hospitais e estradas, mas constitui-se, talvez, na atividade mais importante do Estado e dos Governantes, em que os Planos e Orçamentos são os atos mais importantes para o Poder Executivo Municipal (CNM, 2013).

Nessa perspectiva, por consequência, não deixa ser também um ato de grande responsabilidade dos vereadores, a partir da apreciação e aprovação, já que, teoricamente, é nas propostas orçamentárias do Executivo Municipal que estão expressas a vontade da população e, após aprovadas pela Câmara de Vereadores, a autorização do Poder Legislativo para sua execução (CNM, 2013).

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa caracteriza-se como descritiva, pois tem como principal finalidade analisar as congruências e divergências entre o PPA e os orçamentos anuais do Município de Campos Novos, referente aos anos de 2014 a 2016. Para Collis e Hussey (2005, p.25) “descritiva é a pesquisa utilizada para descrever o comportamento dos fenômenos e é usada para identificação e obtenção de informações

sobre características de um determinado problema”.

Quanto à abordagem, é qualitativa pois os dados receberam tratamento qualitativo e não foram usados instrumentos estatísticos no processo de análise. Para Collis e Hussey (2005, p.26), “o método qualitativo é mais subjetivo e envolve examinar e refletir as percepções para obter um entendimento de atividades sociais e humanas”.

Quanto aos procedimentos, a pesquisa é classificada como documental, observando o caráter público das fontes utilizadas, ou seja, os documentos públicos referentes ao PPA 2014/2017, bem como as Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Leis Orçamentárias Anuais (LOA) do período 2014 a 2016, disponíveis para consulta. A pesquisa documental é a realizada em documentos conservados no interior de órgãos públicos e privados de qualquer natureza, ou com pessoas: registros, anais, regulamentos, circulares, ofícios, memorandos, balancetes, comunicações informais, filmes, microfilmes, fotografias, vídeo-tape, informações em disquete, diários, cartas pessoais e outros (GIL, 2010).

A coleta dos dados se deu a partir da análise do PPA 2014/2017 fornecido pelo contador da Prefeitura de Campos Novos, bem como das Leis de Diretrizes Orçamentárias e Leis Orçamentárias aprovadas anualmente referentes aos anos de 2014 a 2016, obtidas de forma pública.

Primeiramente, foram analisados os dados da elaboração dos quatro anos do PPA e, desta forma, buscou-se identificar as congruências e divergências, como por exemplos, a variação do orçamento, as alterações de projetos e atividades, o volume de alteração orçamentária na relação entre o aprovado no PPA e LOA, e no liquidado.

Na sequência, foi utilizado o Software Excel para a organização dos

dados. Com os dados já organizados os pontos mencionados anteriormente foram analisados com especial destaque para as diferenças importantes entre o previsto pelos legisladores e o executado pelo Município.

Em uma terceira abordagem analítica, buscou-se comparar as metas e prazos estabelecidos no PPA 2014/2017, com os dados anuais constantes na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) do município em análise, dentro do mesmo período, ou seja, as LDO e LOA para os exercícios 2014, 2015 e 2016 – com a finalidade de se verificar possíveis alterações de projetos e atividades, além de diferenças entre o planejado e o realizado.

4 ANÁLISE DOS DADOS

O tratamento dos dados permitiu a elaboração de Tabelas concisas que foram utilizadas para a análise dos gastos públicos em todas as secretarias do município, além de fundações e autarquias municipais.

De uma maneira geral, como será demonstrado, pormenorizadamente, a seguir, pode-se perceber que o PPA 2014/2017, aprovado em novembro de 2013, não foi observado com a devida atenção para a realização dos gastos do município desde o primeiro exercício de sua vigência, ou seja, o exercício 2014, conforme divergências apresentadas na Tabela 1. Observa-se, pelas tabelas apresentadas, que os valores aprovados no PPA já sofreram alterações antes mesmo de serem aprovados os orçamentos, ou seja, os valores constantes nas leis orçamentárias já diferem dos valores aprovados anteriormente no PPA. Isso aponta, preliminarmente, possível falta de planejamento dos setores responsáveis pela sua elaboração, ensejando, ainda a falta de participação da comunidade em sua

elaboração. Tal afirmação vai ao encontro do que preceitua Sanchez (2002, p.13) ao afirmar que a participação da comunidade constitui “um mecanismo de gestão democrática e participativa das políticas públicas para decidir a melhor alocação dos recursos”.

Embora o Executivo Municipal tenha enviado à Câmara de Vereadores, em novembro de 2013, um projeto de PPA 2014/2017 com detalhamentos de milhares de itens para todo o município, em diversas rubricas, esse próprio Executivo alterou, já em 2014, por meio de suplementações os valores aprovados, sendo que em algumas rubricas a diferença entre o valor constante do PPA e o valor efetivamente liquidado chega a 400%, como é o caso da Fundação Cultural Camponovense (Tabela 1).

Observa-se, ainda, pela Tabela 1, que das 21 rubricas previstas no PPA originalmente aprovado, em 2014, a Prefeitura Municipal de Campos Novos ultrapassou os gastos anuais previstos no PPA em 11 delas. Nos anos subsequentes este número diminuiu, para 9 em 2015 (Tabela 2) e para 7 em 2016 (Tabela 3).

A Tabela 1 mostra também, que a mesma gestão municipal responsável pela aprovação do PPA no final de 2013, tenha em 2014 realizado dezenas de suplementações, como se observa pelos valores do orçamento e os valores suplementados, em que se tem R\$ 97.331,21 (LOA) e R\$ 43.604,50 (Suplementado), o que representa um incremento no orçamento de 44,80%. Nesse sentido, infere-se que o PPA, bem como o orçamento não tiveram a devida atenção quando da sua elaboração.

Tabela 1 – Valores previstos no PPA e na LOA *Versus* valores liquidados para 2014 (em R\$ mil).

Especificações	PPA 2014*	LOA 2014*	Suplementações 2014*	Liquidado 2014*	% Liquidado / LOA 2014
Gabinete Prefeito	2.320,00	2.320,00	565,59	2.358,04	101,6%
Secr. Planejamento e Coordenação Geral	755,00	755,00	134,88	669,83	88,7%
Secr. Fazenda e Administração	8.895,00	8.895,00	1.571,94	9.737,17	109,5%
Secr. Educação e Cultura	29.149,44	29.149,44	11.518,09	34.105,15	117,0%
Secr. Desenv. Social, Família e Trabalho	2.150,00	2.150,00	537,95	1.489,24	69,3%
Secr. Agricultura e M. Ambiente	650,00	650,00	522,19	937,69	144,3%
Secr. Indústria, Comércio e Turismo	2.050,00	2.050,00	580,00	1.429,74	69,7%
Secr. Transportes, Obras e Urbanismo	20.016,94	20.016,94	10.851,71	15.365,98	76,8%
Secr. Esportes e Lazer	1.050,00	1.050,00	355,38	858,84	81,8%
Reserva Contingência	100,00	100,00	-	-	0,0%
Fundo Desenvolvimento Agropecuária	481,00	481,00	223,97	220,30	45,8%
Fundação Cultural Camponovense	260,00	260,00	3.124,75	1.058,18	407,0%
Fundo Municipal Assistência Social	2.190,00	2.190,00	1.287,18	1.711,96	78,2%
Funrebon - Fundo Mun. Reeq.C.Bombeiros	295,00	295,00	356,82	564,08	191,2%
Fundo Rotativo Habitacional	410,00	410,00	384,23	190,91	46,6%
Fia - Fundo Infância e Adolescência	31,00	31,00	250,94	177,85	573,7%
Samae - Serv. A. Mun. Água e Esgoto	6.221,63	6.221,63	1.421,36	6.544,46	105,2%
Fundação Hospitalar Dr. José Athanásio	6.850,00	6.850,00	2.796,16	8.649,51	126,3%
Fundo Municipal Saúde	10.391,19	10.391,19	6.186,53	13.490,46	129,8%
Poder Legislativo	2.900,00	2.900,00	722,00	2.288,33	78,9%
Fundação Mun. M. Ambiente - Fundema	165,00	165,00	212,85	297,82	180,5%
Total =>	97.331,21	97.331,21	43.604,50	102.145,53	104,9%

Fonte: dados da pesquisa.

* Valores em milhares de R\$.

No caso da Fundação Cultural Camponovense, em relação ao ano de 2014, apresentado na Tabela 1, o montante liquidado em 2014 foi igual a 407% do valor previsto no PPA para o mesmo exercício, ou seja, previu-se em novembro o montante de R\$ 260 mil e gastou-se R\$ 1.058.178,52. Desta forma, fica comprovada a importância do planejamento preciso, já que para a rubrica em questão, a gestão municipal se

mostrou incapaz de prever, em novembro, os gastos que realizaria no ano seguinte com a pasta da cultura. Uma variação ainda maior é apresentada no Fundo da Infância e Adolescência, mesmo os valores sendo baixos, apresenta-se uma variação de 573% entre o orçado e o liquidado para o ano de 2014. Apresenta-se na Tabela 2 o comparativo do ano de 2015.

Tabela 2 – Valores previstos no PPA e na LOA *Versus* valores liquidados para 2015
(em R\$ mil).

Especificações	PPA 2015*	LOA 2015*	Suplementações 2015*	Liquidado 2015*	% Liquidado/ LOA 2015
Gabinete Prefeito	2.500,86	1.811,13	420,44	2.066,29	114,1%
Secr. Planejamento e Coordenação Geral	752,60	693,73	33,64	528,48	76,2%
Secr. Fazenda e Administração	10.703,46	11.528,00	1.214,41	11.526,09	99,98%
Secr. Educação e Cultura	34.851,91	33.220,06	8.883,62	35.816,15	107,8%
Secr. Desenv. Social, Família e Trabalho	1.762,01	1.802,63	733,99	2.037,02	113,0%
Secr. Agricultura e M. Ambiente	643,05	771,63	159,00	831,39	107,7%
Secr. Indústria, Comércio e Turismo	1.896,92	1.658,50	445,25	1.512,56	91,2%
Secr. Transportes, Obras e Urbanismo	14.900,16	17.507,04	6.705,95	13.448,35	76,8%
Secr. Esportes e Lazer	940,48	745,00	218,03	640,88	86,0%
Reserva Contingência	47,17	20,50	-	-	0,0%
Fundo Desenvolvimento Agropecuária	394,93	516,10	453,64	596,06	115,5%
Fundação Cultural Camponovense	289,77	398,75	-	261,08	65,5%
Fundo Municipal Assistência Social	2.228,12	1.254,74	478,77	1.173,72	93,5%
Funrebon - Fundo Mun. Reeq.C.Bombeiros	341,81	330,50	-	255,61	77,3%
Fundo Rotativo Habitacional	102,46	97,88	769,14	253,94	259,5%
Fia - Fundo Infância e Adolescência	35,89	39,27	131,78	124,82	317,9%
Samae - Serv. A. Mun. Água e Esgoto	7.202,70	6.965,78	943,38	6.362,05	91,3%
Fundação Hospitalar Dr. José Athanásio	9.315,15	9.365,28	2.824,54	9.949,73	106,2%
Fundo Municipal Saúde	12.948,34	12.328,26	5.852,57	14.117,38	114,5%
Poder Legislativo	3.357,16	2.817,50	190,00	2.415,42	85,7%
Fundação Mun. M. Ambiente – Fundema	121,58	419,76	-	310,12	73,9%
Total =>	105.336,53	104.292,00	30.458,15	104.227,13	99,9%

Fonte: dados da pesquisa.

* Valores em milhares de R\$.

Assim como se observa no ano de 2014, a partir da Tabela 1, no ano de 2015, mais uma vez fica claro o descompasso entre o PPA e a LOA, quando houve as liquidações em reação ao orçamento, acima de 100%. Nesse sentido, fica evidente que, nesses casos, o valor realizado no exercício superou o previsto no PPA e na LOA, havendo suplementações orçamentárias para que a gestão pudesse executar as atividades e ações do governo. Essa constatação remete à identificação de que a gestão aplicou/investiu mais do que o previsto (PPA), ou seja, há uma impressão de que houve uma gestão eficiente dos recursos

públicos (aplicação acima do previsto), quando na verdade isso não ocorreu, pelo simples fato de o planejamento não representar a correta gestão e aplicação dos recursos, fato este comprovado pelas suplementações do período. Assim, como identificado em 2014, o Fundo da Infância e da Adolescência continuou acima do montante previsto para o exercício 2015, em que apresentou liquidado (executado) 318% do valor orçado. Além desta rubrica, destaca-se o Fundo Rotativo Habitacional, que liquidou 260% do montante orçado e o Fundo de Desenvolvimento Agropecuário, que liquidou 116% do orçado. Diante dessa

constatação, tem-se mais uma vez valores consideráveis em suplementações orçamentárias, em que se pode afirmar que houve uma má gestão na elaboração e

execução do orçamento público. Na Tabela 3 apresentam-se os dados orçamentários referentes ao ano de 2016.

Tabela 3 – Valores previstos no PPA e na LOA *Versus* valores liquidados para 2016 (em R\$ mil).

Especificações	PPA 2016*	LOA 2016*	Suplementações 2016*	Liquidado 2016*	% Liquidado/ LOA 2016
Gabinete Prefeito	2.500,86	2.550,00	189,50	2.329,42	91,3%
Secr. Planejamento e Coordenação Geral	752,60	785,88	50,00	521,13	66,3%
Secr. Fazenda e Administração	10.703,46	10.677,50	8.687,88	18.365,44	172,0%
Secr. Educação e Cultura	34.851,91	35.873,95	19.229,05	38.044,49	106,1%
Secr. Desenv. Social, Família e Trabalho	1.762,01	2.050,06	296,12	1.883,49	91,9%
Secr. Agricultura e M. Ambiente	643,05	960,38	98,70	745,22	77,6%
Secr. Indústria, Comércio e Turismo	1.896,92	1.567,50	49,94	744,85	47,5%
Secr. Transportes, Obras e Urbanismo	14.900,16	18.970,65	7.170,27	16.877,66	89,0%
Secr. Esportes e Lazer	940,48	1.010,00	0,50	770,06	76,2%
Reserva Contingência	47,17	20,00	-	-	0,0%
Fundo Desenvolvimento Agropecuária	394,93	515,93	239,07	352,50	68,3%
Fundação Cultural Camponovense	289,77	348,75	788,51	986,39	282,8%
Fundo Municipal Assistência Social	2.228,12	1.639,80	380,85	1.126,63	68,7%
Funrebon - Fundo Mun. Reeq.C.Bombeiros	341,81	330,00	254,49	275,91	83,6%
Fundo Rotativo Habitacional	102,46	166,13	-	40,88	24,6%
Fia - Fundo Infância e Adolescência	35,89	82,08	20,00	50,71	61,8%
Samae - Serv. A. Mun. Água e Esgoto	7.202,70	7.759,60	2.833,24	8.404,10	108,3%
Fundação Hospitalar Dr. José Athanásio	9.315,15	9.656,98	2.431,15	11.327,79	117,3%
Fundo Municipal Saúde	12.948,34	13.679,40	4.619,12	15.615,05	114,2%
Poder Legislativo	3.357,16	2.817,50	300,00	2.546,20	90,4%
Fundação Mun. M. Ambiente - Fundema	121,58	391,76	-	233,04	59,5%
Total =>	105.336,53	111.853,83	47.638,40	121.240,96	108,4%

Fonte: dados da pesquisa.

* Valores em milhares de R\$.

Conforme se observa na Tabela 3, não se pode afirmar qual a motivação pela qual a Gestão Municipal adotou esta política nos anos de 2014 a 2016, ou seja, aprovou um valor relativamente baixo no PPA e, depois, ao constatar que o gasto efetivo seria muito maior, deliberadamente aprovou suplementações com valores muito elevados,

às vezes 10 vezes maior que o original. Desta maneira, fazendo com que o gasto liquidado pareça menor do que o orçado.

Destacam-se alguns fatos dignos de nota, como por exemplo, o fato de no exercício 2016 (Tabela 3) a execução para a rubrica Fundação Cultural Camponovense ter, mais uma vez, extrapolado em grande

medida o valor originalmente orçado, mais precisamente 282,80%. Além desta, destacam-se as rubricas Secretaria da Fazenda e Administração, com 172% e Fundação Hospitalar Dr. José Athanásio, com 117% em relação ao orçamento originalmente aprovado.

Ante às evidências de que algumas rubricas extrapolaram o valor previamente orçado nos anos analisados, convém também mencionar que, da mesma forma, as rubricas que não ultrapassaram o liquidado em relação ao valor orçado, ou que não tiveram suplementações (alterações orçamentárias), por sua vez, também, corroboram com o indicativo de um planejamento mal elaborado. Tudo isso vem ao encontro do que afirma Giacomoni (2003), em que o orçamento é o elo entre a função de planejamento, gestão, avaliação e controle. Nessa mesma linha de pensamento, Da Silva, De Souza Albuquerque e Da Silva Neto (2017) afirmam que o orçamento público é ferramenta fundamental e imprescindível para a quantificação física e financeira dos objetivos finais e intermediários planejados e alcançados pela execução orçamentária.

A partir das análises das Tabelas 1, 2 e 3, em que algumas rubricas não ultrapassaram o valor liquidado em relação aos valores orçados nas LOAS de 2014, 2015 e 2016, ou seja, os valores previstos em seus orçamentos foram suficientes para a execução das atividades, apresenta-se a seguir possíveis razões para não terem ultrapassado o orçamento previsto.

No caso da rubrica ‘Secretaria de Transportes, Obras e Urbanismo’, a orçamentação realizada nesse setor da Prefeitura é atribuída com altos valores, devido aos elevados montantes realizados anualmente, principalmente, e sabe-se que se trata de uma orçamentação de qualidade elevada em relação aos outros setores da Administração Municipal, devido à presença

de profissionais mais capacitados (engenheiros, contadores, administradores) nesta secretaria.

Quanto à rubrica ‘Secretaria de Esportes e Lazer’, acredita-se que para o valor liquidado não ter passado do montante orçado nos três exercícios analisados se deve ao fato de que não houve, no período 2014/2016 nenhuma construção de ginásios de esporte, estádios etc., ou outro investimento de vulto, exceto gastos referentes a salários e pequenas despesas administrativas do setor.

Acerca da rubrica ‘Poder Legislativo’, o fato de o valor liquidado ter respeitado o orçado se deve à natureza das despesas da câmara de vereadores, que se referem à manutenção da casa (luz, água, infraestrutura) além dos gastos com pessoal (salário e diárias de viagem), sem maiores comprometimentos orçamentários, visto que constitucionalmente, compete exclusivamente ao executivo a realização dos investimentos públicos e dos gastos municipais relativos aos serviços públicos.

Além disso, quanto às rubricas ‘Planejamento e Coordenação Geral’, ‘Secretaria de Indústria, Comércio e Turismo’ e ‘Fundo Municipal Assistência Social’, a razão dos montantes liquidados terem sido inferiores aos montantes orçados tem relação à alta qualificação dos funcionários (Contadores, Assistentes Sociais e Administradores) além de estarem vinculadas a leis específicas, especialmente no caso do Fundo de Assistência Social.

E em última categoria, no que diz respeito à rubrica ‘Reserva de Contingência’, não foram realizados quaisquer valores no período 2014/2016, justamente por se tratar de um montante especial, destinado exclusivamente às emergências ou necessidades devidas a calamidades públicas do município.

Ao finalizar a análise referente aos gastos que respeitaram os montantes previstos, originalmente, no PPA 2014/2017 elaborado em novembro de 2013, um critério de análise relevante diz respeito à assertividade total do orçamento, ou seja, dentro do valor total do orçamento previsto para a Prefeitura Municipal de Campos Novos no PPA, qual montante foi gasto dentro dos limites orçamentários estabelecidos.

Ressalta-se, dessa forma, a competência da equipe de orçamentistas responsável pela previsão das rubricas, em que se cumpriu a função do PPA, que pode ser descrita como aumentar a transparência da ação de governo, mediante a prestação de contas à sociedade sobre o desempenho dos programas; auxiliar a tomada de decisão; aprimorar a gestão; e promover o aprendizado organizacional na administração direta, indireta, fundações, autarquias e empresas estatais dos níveis Federal, Estadual e Municipal (BRASIL, 1998).

Os resultados, neste sentido, são dignos de atenção, na medida em que se

observou na análise acurada dos dados que de um montante total de R\$ 413,34 milhões planejados/orçados para os anos de 2014 a 2016, apenas R\$ 80,47 milhões, ou o correspondente a 19,49% foram realizados dentro dos limites orçados no PPA e nas LOAs, conforme valores apresentados nas Tabelas 1,2 e 3.

A partir da Tabela 4, apresentam-se os gastos das rubricas que ultrapassaram os valores previstos no PPA e nas LOAs para os exercícios 2014 a 2016. Conforme pugnado por Westphalen (2013) a qualidade do orçamento público é de fundamental importância para os serviços sociais, e sendo o PPA o principal instrumento de planejamento público, seria de se esperar certa assertividade, ou seja, que o mesmo fosse cumprido em sua totalidade ou, pelo menos, que as discrepâncias fossem a exceção, e não a regra.

A Tabela 4 apresenta os percentuais correspondentes às 14 (quatorze) rubricas cujos gastos excederam os limites orçados.

Tabela 4 – Gastos que ultrapassaram o Orçado por Rubrica 2014/2016 (em %).

Especificações	% Liquidado/ LOA 2014	% Liquidado/ LOA 2015	% Liquidado/ LOA 2016	% Liquidado/ LOA 2014/2016	% Liquidado 2014/2016
Gabinete Prefeito	101,6%	114,1%	91,3%	101,1%	68,8%
Secr. Fazenda e Administração	109,5%	99,98%	172,0%	127,4%	96,6%
Secr. Educação e Cultura	117,0%	107,8%	106,1%	109,9%	80,7%
Secr. Desenv. Social, Família e Trabalho	69,3%	113,0%	91,9%	90,1%	72,8%
Secr. Agricultura e M. Ambiente	144,3%	107,7%	77,6%	105,6%	97,5%
Fundo Desenvolvimento Agropecuária	45,8%	115,5%	68,3%	77,3%	70,2%
Fundação Cultural Camponovense	407,0%	65,5%	282,8%	228,8%	204,2%
Funrebon - Fundo Mun. Reeq.C.Bombeiros	191,2%	77,3%	83,6%	114,7%	83,0%
Fundo Rotativo Habitacional	46,6%	259,5%	24,6%	72,1%	67,7%
Fia - Fundo Infância e Adolescência	573,7%	317,9%	61,8%	232,0%	254,9%
Samae - Serv. A. Mun. Água e Esgoto	105,2%	91,3%	108,3%	101,7%	76,6%
Fundação Hospitalar Dr. José Athanásio	126,3%	106,2%	117,3%	115,7%	86,0%
Fundo Municipal Saúde	129,8%	114,5%	114,2%	118,7%	87,8%
Fundação Mun. M. Ambiente – Fundema	180,5%	73,9%	59,5%	86,1%	158,8%
Total =>	104,9%	99,9%	108,4%	104,5%	79,3%

Fonte: dados da pesquisa.

Como se vê pela Tabela 4, no ano de 2014, que curiosamente teve início apenas dois meses após a aprovação do PPA (já que o PPA foi aprovado em novembro de 2013), de um total de vinte e uma rubricas, onze tiveram gastos que excederam o previsto no PPA, o que nos remete à afirmação de uma falta de planejamento já no primeiro ano de aplicação dos recursos.

Além disso, observa-se que no ano de 2014 algumas rubricas tiveram gastos até 400% maiores que o orçado, como é o caso do ‘Fundo Municipal da Criança e do Adolescente’ e até 300% maiores que o previsto, caso da ‘Fundação Cultural Camponovense’.

Assim como a rubrica ‘Fundação Cultural Camponovense’, o ‘Fundo Municipal da Infância e Adolescência’ e a ‘Fundação Municipal de Meio Ambiente – Fundema’ atingiram seus valores liquidados, nos três exercícios (2014, 2015 e 2016) 200% (duzentos por cento) do valor orçado,

conforme planejado no PPA 2014/2017. A razão para este descompasso, no caso das três rubricas, parece ser unicamente relacionada à má elaboração do PPA no que diz respeito a esse tipo de gastos públicos, em que se recomenda à gestão municipal a utilização da análise, aqui apresentada, para a elaboração do próximo PPA.

Além disso, há casos como o das rubricas ‘Secretaria de Educação e Cultura’, ‘Fundação Hospitalar José Athanásio’ e ‘Fundação Municipal de Saúde’, cujos gastos superaram o valor previsto no PPA e na LOA nos três anos seguidos, em que se pode inferir que os setores envolvidos, nesse processo, não levaram em consideração os valores históricos de cada rubrica ou não foram convidados a participar da elaboração do PPA.

É fundamental que os envolvidos na execução do orçamento, também, participem da sua elaboração e de seu planejamento. Para Pires e Martins (2011), além da

participação de toda a gestão na elaboração do orçamento, busca-se também a manifestação popular, ou seja, o orçamento é elaborado a partir da manifestação da vontade dos representantes eleitos, tornando-se uma lei expressa pela democracia representativa. O orçamento participativo constitui “um mecanismo de gestão democrática e participativa das políticas públicas para decidir a melhor alocação dos recursos” (SANCHEZ, 2002, p.13). Tais rubricas dizem respeito aos serviços públicos obrigatórios cuja vinculação orçamentária está prevista na Constituição Federal, o que faz ressaltar a necessidade de maior atenção ao histórico de gastos para a futura elaboração de novos planos orçamentários como o PPA, para que não se repitam as diferenças encontradas.

A partir da análise realizada neste estudo, constata-se que, em sua maior parte, o PPA elaborado pela Prefeitura Municipal de Campos Novos, em novembro de 2013, para os exercícios 2014/2017 extrapolou os valores previstos na maioria das rubricas, com o uso do artifício das suplementações a partir dos valores, originalmente orçados, tanto no PPA quanto na LOA. Tal fato permite inferir-se que o PPA, pelo menos no que diz respeito a 80% dos valores liquidados pelo Município de Campos Novos, nos anos de 2014, 2015 e 2016, não atendeu aos seus objetivos de aumentar a transparência da ação de governo, prestar contas à sociedade sobre o desempenho dos programas; auxiliar a tomada de decisão; aprimorar a gestão; e promover o aprendizado organizacional na administração direta, indireta, fundações, autarquias e empresas estatais dos níveis Federal, Estadual e Municipal (BRASIL, 1998).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo objetivou analisar as congruência e divergências entre o PPA e os orçamentos anuais do Município de Campos Novos, referente aos anos de 2014 a 2016. Em razão de o orçamento de 2017 estar em andamento por ocasião da realização do estudo, tal exercício financeiro não fez parte das análises, restando somente analisados os anos de 2014 a 2016.

Com base nos dados coletados, foi possível elaborar um banco de dados em formato Excel, a partir do qual se efetuaram diversas análises quantitativas, especialmente comparando-se os dados obtidos das Leis Orçamentárias Anuais (LOAs) dos exercícios 2014, 2015 e 2016 com os dados originalmente previstos no Plano Plurianual (PPA) para estes três anos.

De uma maneira geral, observou-se que do orçamento total para o período 2014/2016, previsto no PPA, que era de R\$ 313,48 milhões, apenas o equivalente a R\$ 80,47 milhões, ou 25,67% do total, foram realizados dentro dos limites orçados no PPA e nas LOAs dos anos de 2014, 2015 e 2016. Considera-se um percentual assertivo pequeno, haja vista, já no ano seguinte, a aprovação do orçamento ter ocorrido várias alterações orçamentárias. Corrobora com as informações obtidas no estudo o que afirmam Azevedo e Aquino (2016) em que a maioria dos orçamentos é elaborada na forma (*top-down*), ou seja, de cima para baixo. De um total de 21 (vinte e uma) rubricas, 11 (onze) tiveram gastos que excederam o previsto no PPA, no ano de 2014, das quais nove excederam o PPA em 2015 e seis superaram os valores contidos no PPA em 2016.

Algumas rubricas são dignas de nota, como por exemplo, a da ‘Fundação Cultural Camponovense’, que tinha um orçamento para o ano de 2014 previsto no PPA como R\$ 260 mil, mas que, na prática, realizou R\$ 1,06 milhões, nesse exercício. Outro exemplo marcante é o da ‘Fundação Municipal da Criança e do Adolescente’, com um orçamento previsto para 2014 de apenas R\$ 31 mil, mas que gastou R\$177,9 mil para o mesmo período.

Segundo autores como Westphalen (2013), CNM (2013), ENAP (2014), a importância dos Orçamentos Públicos para a sociedade e a economia é total, pois há uma correlação direta entre a correta elaboração do Orçamento e a futura qualidade dos gastos públicos realizados. Alguns instrumentos de planejamento como o PPA são ferramentas de melhoria dos indicadores de desempenho dos municípios, como os indicadores sociais de cada cidade.

Considera-se, também, que o Orçamento Público bem elaborado perpassa seus efeitos diretos para a qualidade de vida da população, como boas escolas, bons hospitais e estradas, além do fato de que outro propósito dos Orçamentos Públicos é o de fornecer informações úteis para a sociedade, o que em tese aproximaria o Estado de seus cidadãos (WESTPHALEN, 2013; CNM, 2013; ENAP, 2014).

Ressaltam-se as limitações desta pesquisa, referentes à natureza da coleta de dados, já que todos os valores orçados foram extraídos do Plano Plurianual 2014/2017 da Prefeitura Municipal de Campos Novos, enquanto que os valores realizados foram obtidos através de pesquisa documental sobre as Leis Orçamentárias Anuais de 2014, 2015 e 2016 e sobre os relatórios contábeis destes exercícios, pois que os dados de 2017 apenas foram disponibilizados após o encerramento deste exercício. Desta feita, a análise foi efetuada sobre os dados de um

período de apenas três anos (2014 a 2016), enquanto que o PPA se refere a um período maior, de quatro anos, ou seja, 2014/2017.

Desta forma, considera-se que o objetivo do trabalho foi atingido, na medida em que se conseguiu um diagnóstico sobre as divergências e congruências do PPA em relação aos orçamentos anuais do município de Campos Novos, pois, de uma maneira geral, a Administração deixou de acatar os limites orçamentários nos três anos analisados e na maior parte das rubricas descritas no PPA, concluindo-se que o PPA do município não cumpriu com os seus objetivos.

Finalmente, considera-se que o trabalho lançou luz sobre uma temática de extrema importância para a Administração Pública e espera-se que possa contribuir para o estudo do Planejamento e Finanças Públicas no nível municipal. Recomenda-se para pesquisas futuras a análise sobre as disparidades entre o orçamento previsto no PPA e os montantes efetivamente gastos pelas administrações municipais, e sugere-se que se realizem os estudos sobre períodos fechados de quatro anos, congruentes aos PPAs.

REFERÊNCIAS

AQUINO, André Carlos Busanelli de; AZEVEDO, Ricardo Rocha de. O “ir”realismo orçamentário nos municípios brasileiros. In: 15º Congresso USP de Controladoria Contabilidade. *Anais...*; São Paulo. Brasil, 2015.

AZEVEDO, Ricardo Rocha de; AQUINO, André Carlos Busanelli de. O planejamento em municípios de pequeno porte em São Paulo. *Revista de Contabilidade e Organizações*, v. 10, n. 26, 2016.

BARROS, Dennis Sant’anna; COSTA, Otávio Gondim Pereira. *Roteiro para Elaboração do PPA Municipal - 12 Passos*.

06/06/2013. Governo do Paraná. Disponível em:

<http://www.ppamunicipal.pr.gov.br/arquivos/File/PPA_Municipal__12_Passos.pdf>.

Acesso em 10 ago. 2017.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Texto Compilado até Alterações da Emenda Constitucional Nº 91/2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 11 ago. 2017.

BRASIL. *Decreto nº 2.829 de 29 de outubro de 1998*: Estabelece normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2829.htm>. Acesso em 11 ago. 2017.

BRASIL. *Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 09 ago. 2017.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). 2015. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/orcamento-da-uniao/conceitos-sobre-orcamento/o-que-e-orcamento-publico>>. Acesso em 11 ago. 2017.

BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*. Ano 47. v.121. Número I. Jan-Abr 1996.

CALMON, Kátya Maria Nasiaseni; GUSSO, Divonzir Arthur. A experiência de avaliação do Plano Plurianual (PPA) do governo federal no Brasil. *Revista Planejamento e Políticas Públicas*, n. 25, 2009.

CARDOSO JR., José Celso. Planejamento Governamental e Gestão Pública no Brasil: Elementos Para Ressignificar o Debate e

Capacitar o Estado. Texto para Discussão 1584. Brasília: IPEA. 2011.

CASTRO, Domingos Poubel de. *Auditoria, contabilidade e controle interno no setor público*. 5. ed. São Paulo. Atlas: 2013.

CNM – Confederação Nacional de Municípios. *Planejamento Municipal*. Porto Alegre : ALRS; Brasília: CNM, 2013. 44p.

COLLIS, Jill; HUSSEY, Roger. *Pesquisa em Administração – Um guia prático para alunos de graduação e pós graduação*. 2 ed. Bookman. Porto Alegre. 2005.

DA SILVA, Rosinei Almeida; DE SOUZA ALBUQUERQUE, Kátia Silene Lopes; DA SILVA NETO, Joubert Ferreira. Orçamento público como instrumento de gestão: análise do programa Todos pela Alfabetização (TOPA). *Revista de Administração e Contabilidade da FAT*, v. 3, n. 2, p. 23-40, 2017.

DIAS, Keiti; ALVES, Sirlene. Contabilidade Pública e Orçamentária. *Semana Acadêmica Fatecie*, v. 6, n. 1, p. 17, 2017.

ENAP – Escola Nacional de Administração Pública. *Orçamento Público: Conceitos Básicos*. Brasília, 2014.

FERREIRA, Marco Aurélio Marques; REIS, Anderson de Oliveira; SEDIYAMA, Gislaine Aparecida Santana; PEREIRA SILVA, Ambrozina de Abreu. Integration of Planning and Budgeting at the State Level of Public Administration: the Case of Minas Gerais. *Contabilidade, Gestão e Governança*, v. 19, n. 1, p. 3-22, 2016.

FES – Fundação Friedrich Ebert Stiftung. *Austeridade e retrocesso - finanças públicas e política fiscal no Brasil*. GT de Macro da Sociedade Brasileira de Economia Política (SEP); e Plataforma Política Social, setembro de 2016. São Paulo: FES. 2016. 63 p.

GALIZA, Leandro Felipe. *Os desafios da integração entre os instrumentos de*

- planejamento orçamentário: PPA, LDO e LOA: estudo de caso do município de Nilópolis/RJ.* 2014. 50 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública). FGV. Rio de Janeiro. 2014.
- GARCES, Ariel; SILVEIRA, José Paulo. Gestão pública orientada para resultados no Brasil. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 53, n. 4, out./dez. 2002.
- GARCIA, Ronaldo. *A Reorganização do Processo de Planejamento do Governo Federal: O PPA 2000-2003.* IPEA, Texto para Discussão, no 726. Brasília, 2000.
- GARCIA, Ronaldo. *Subsídios para organizar avaliações da ação governamental.* IPEA, Texto para Discussão, no 776. Brasília, 2001.
- GIACOMONI, James. *Orçamento Público.* 12ª ed. São Paulo: Atlas, 2003.
- GIACOMONI, James. *Orçamento Público.* 16ª ed. São Paulo: Atlas, 2012.
- GIL, ANTÔNIO CARLOS. *Como elaborar projetos de pesquisa.* 4. ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Censo Demográfico 2010. Disponível em: <https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/resultados_gerais_amostra/resultados_gerais_amostra_tab_xls.shtm>. Acesso em: 19 de julho de 2017.
- MACHADO, Nelson. *Sistema de Informação de Custo: Diretrizes para Integração ao Orçamento Público e à Contabilidade Governamental.* Tese (Doutorado em Controladoria e Contabilidade) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo. 233p. 2002.
- MARINHO, Emerson; JORGE NETO, Paulo de Melo. Gastos públicos e condições de vida nos municípios do estado do Ceará. *Revista de Administração Pública.* Rio de Janeiro, Maio/Jun. 1999. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7641/618>>. Acesso em: 19 de junho de 2017.
- MARTINS, Luciano. Reforma da Administração Pública e cultura política no Brasil: uma visão geral. Brasília: ENAP, 1997. 61 p. *Cadernos ENAP*; n.8. ISSN: 0104-7078
- MATIAS-PEREIRA, José. Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Europeia. *Revista de Administração Pública.* Rio de Janeiro. 42(1): pp. 61-82, jan./fev. 2008
- PARES, Ariel.; VALLE, Beatrice. Retomada do Planejamento Governamental no Brasil e seus Desafios. In: Giacomoni, J. & Pagnussat, J. L. *Planejamento e Orçamento Governamental.* Brasília: ENAP. 2006.
- PICCOLI, Marcio Roberto; GROSS, Geise; HORN, Natália Finger. Impactos da Lei da Responsabilidade Fiscal nas Prestações de Contas dos Municípios do Oeste Catarinense. *Unoesc & Ciência-ACSA*, v. 7, n. 1, p. 67-76, 2016.
- PIRES, Valdemir; MARTINS, Larissa de Jesus. Orçamento Participativo (OP) Após Vinte Anos de Experiências no Brasil: Mais Qualidade na Gestão Pública Municipal? *Revista Capital Científico*, Guarapuava – PR, v.9 n.2, jul./dez. 2011.
- PISCITELLI, Roberto Bocaccio; TIMBÓ, Maria Zulene Farias. *Contabilidade Pública: Uma abordagem da administração pública.* 11. ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando. O orçamento dos brasileiros: por que ele não desperta maior interesse? FGV Projetos, 2014.
- SANCHEZ, Félix. *Orçamento Participativo: teoria e prática.* São Paulo: Cortez, 2002.
- SANTOS, Luiz Alberto dos. A Administração Pública e sua Organização na

Constituição Brasileira. In: *Constituição de 1988: o Brasil 20 anos depois*. Brasília: Senado Federal. 2008.

SARTURI, Claudia Adrielle. *Os modelos de Administração Pública: patrimonialista, burocrática e gerencial*. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 21 maio 2013. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.43523&seo=1>>. Acesso em: 30 set. 2017.

VIDAL, Josep Pont; DE SOUZA ROSA FILHO, Duarte. Desafios de uma nova gestão pública para o desenvolvimento dos municípios no Pará. *Novos Cadernos NAEA*, v. 14, n. 2, 2016.

WESTPHALEN, Pedro. Carta do Presidente da Assembleia Legislativa do RS. IN: CNM – Confederação Nacional de Municípios. *Planejamento Municipal*. Porto Alegre: ALRS; Brasília: CNM, 2013. p. 7.

SOBRE OS AUTORES

Marcio Roberto Piccoli

Mestre em Ciências Contábeis pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Universidade Regional de Blumenau; Professor da Área das Ciências das Humanidades na Universidade do Oeste de Santa Catarina – UNOESC. Endereço: Rua Dulce Fernandes de Queiroz, 57, Bairro Jardim Cidade Alta, Joaçaba-SC. CEP 89600-000. Telefone (49) 35225718 E-mail: marcio.piccoli@unoesc.edu.br.

Cassiano Bortolini

Acadêmico do Curso de Ciências Contábeis da Universidade do Oeste de Santa Catarina. E-mail: cassianobortolini1@gmail.com.

Vinicius Serena

Acadêmico do Curso de Ciências Contábeis da Universidade do Oeste de Santa Catarina. E-mail: vini_182_@hotmail.com.