

# **Uma Análise da Observância de Aspectos Legais na Elaboração do Plano Plurianual e da Lei de Diretrizes Orçamentária em Pequenos Municípios do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul**

Paulo Ricardo Ceni Barreto (TCE-RS) prcb@via-rs.net

## **Resumo**

*Este artigo apresenta um levantamento histórico das principais reformas efetivadas na administração pública brasileira em busca da modernização e flexibilidade necessárias ao adequado cumprimento do papel das organizações públicas em contemplar as demandas da sociedade. O estudo demonstra a relação organização e ambiente, no sentido em que expõe as dificuldades na implantação das reformas e o esforço, dentro da ótica de cada governo, em promover as ações que entendiam necessárias para o alcance dos objetivos. Apresenta ainda, a evolução da legislação, buscando criar as condições adequadas para que as instituições públicas pudessem buscar a descentralização, a flexibilidade e a relação de intercâmbio com o meio, características das modernas organizações. Finalmente, o trabalho verifica a observância de itens exigidos pela legislação, na elaboração do Plano Plurianual e Lei de Diretrizes Orçamentárias, por parte de pequenos municípios da região Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, concluindo que os mesmos não cumprem nem mesmo com as exigências mais básicas.*

*Palavras-chave: Mudança; Reforma; Modernização da Gestão Pública.*

## **1. Introdução**

A partir da expansão industrial, das mudanças em relação à força do trabalho e do advento da produção em massa, as organizações passaram a enfrentar um acelerado e constante processo de interferências do ambiente, envolvendo mudanças rápidas nas exigências do consumidor, em relação aos produtos e serviços e à qualidade dos mesmos, na escassez dos insumos produtivos, nas alterações no ritmo e na natureza das mudanças sociais, na tecnologia e nas variáveis econômicas.

Em decorrência dessa evolução o planejamento passou a ter papel de destaque, uma vez que captar e compreender as grandes tendências se tornou questão vital para a gestão empresarial. Conseguir visualizar o longo prazo, assimilar as mudanças e enfrentar os desafios, deixando de proceder a uma gestão apenas reativa para, em alguns casos, utilizar-se da pró-atividade, foram os constantes desafios do administrador do século XX e continuam sendo para o gestor contemporâneo.

Assim, a capacidade de sintonia com o ambiente, e por consequência, a utilização mais racional dos recursos, pode ser o diferencial entre a sobrevivência e a morte da organização. O planejamento, portanto, se torna a base da gestão.

Para Tachizawa e Rezende (2000, p. 6), a ação do administrador em olhar para o futuro (planejar), não resume em prever o que vai acontecer, mas “(...) compreender com profundidade o contexto político, social, econômico, tecnológico e competitivo, em que uma série de grandes movimentos ocorrem na sociedade”.

Buscando acompanhar a evolução das organizações, o planejamento também evoluiu, passando por algumas fases. Segundo Lobato (1997), as organizações utilizaram-se do planejamento financeiro, nos anos 50, planejamento de longo prazo, nos anos 60, planejamento estratégico, nos anos 70, passando a seguir para a administração estratégica e

chegando ao que o autor denominou de administração estratégica competitiva na década de 90. Dessa forma, o planejamento progrediu da utilização do orçamento como uma ferramenta de gestão à componente da gestão estratégica das organizações.

A evolução ao longo do século XX, acompanhando as alterações ambientais, não ocorreu apenas na gestão das empresas privadas, as organizações públicas também sofrem influências desse ambiente, e, por consequência, buscam a transformação em termos de adaptação, no sentido de poder responder de forma adequada às demandas da sociedade.

O crescimento das atividades governamentais em todos os países do mundo passou a exigir um tratamento sistemático da política econômica dos gastos públicos, considerando tal crescimento se impõe uma ação mais criteriosa na escolha da composição mais apropriada dos gastos e na escolha dos programas governamentais. Como consequência, coube às administrações públicas do mundo toda a busca de alternativas para modificar o modelo burocrático assumido, que designava um método racional e eficiente para substituir o exercício arbitrário de poder utilizado pelos regimes autoritários. Diante da obsolescência do modelo burocrático, em face de mudanças no ambiente, passaram os administradores públicos a buscar a criação de organizações flexíveis, adaptáveis, que produzam serviços de qualidade, respondendo de forma adequada às necessidades dos cidadãos e promovendo a descentralização do poder com a participação da sociedade no planejamento e controle das atividades públicas.

Embora as organizações públicas, a exemplo das privadas, tenham experimentado todas as mudanças ocorridas no ambiente no decorrer do século passado, Osborne e Gaebler (1998, p. 22), mesmo entendendo haver semelhanças entre elas, indicam que “(...) não se pode governar como quem administra uma empresa (...)”, pois diversos fatores distinguem uma organização pública de uma empresa privada, inclusive o fato de que na administração pública brasileira só se poder fazer o que a legislação autorizar.

Nesse sentido, para que as instituições públicas acompanhem a evolução do ambiente e organizem-se, de forma a cumprir com seu papel no mundo contemporâneo, fazem-se necessárias mudanças, visando alcançar uma adequada adaptação à realidade, bem como as adequações à legislação vigente, que proporcionem o suporte legal. Destaque-se que de nada adianta dispor-se de uma base técnica adequada e de uma legislação que permita a adaptação da organização pública à realidade do ambiente se os ditames legais não são observados.

Esse artigo visa verificar as principais mudanças ocorridas na administração pública brasileira, apresentando a evolução da legislação para fazer frente aos desafios descritos e verificar a observância, por parte de pequenos municípios da região Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, das principais exigências legais relacionadas à modernização da gestão e à utilização de um adequado planejamento.

Para melhor compreensão, o artigo apresenta um histórico das reformas ocorridas em termos de estrutura no Brasil, expondo a evolução em termos de legislação e promove a análise do cumprimento de 20 aspectos importantes em termos de gestão e planejamento, que a legislação prevê quando da elaboração do Plano Plurianual (PPA) e Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

## **2. Administração Pública – Reformas e Evolução da Legislação**

Em meados dos anos 30 do século passado, o Brasil ressentia-se de mudanças estruturais no sentido de adaptar a máquina pública que se apresentava ineficiente e inadequada à realidade da época.

Tais problemas, aliados a outros conjunturais e à alegação de que a Constituição Federal de 1934 estava defasada em relação ao tempo e fora destinada a uma realidade que já não existia, levaram o então presidente Getúlio Vargas à proclamação do Estado Novo, em 10 de novembro de 1937.

Concomitantemente ao Estado Novo foi outorgada a Constituição Federal de 1937, com o objetivo de proporcionar o adequado suporte às necessárias mudanças. Segundo Marcelino (2003), nascia assim a primeira reforma administrativa planejada do país.

A própria Constituição Federal previa a criação de um departamento administrativo, órgão que seria responsável pela elaboração orçamentária e pelo aperfeiçoamento da estrutura estatal. Assim, foi criado o Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP –, cujas principais atribuições, conforme Wahrlich (1983), eram: propor as modificações a serem feitas no serviço público, sob o ponto de vista da eficiência e economia; organizar as propostas orçamentárias que anteriormente não cumpriam os prazos regimentais; fiscalizar a execução orçamentária; selecionar os candidatos a cargos públicos da União; promover a readaptação e aperfeiçoamento dos servidores civis da União; padronizar o material para uso nos serviços públicos; auxiliar o presidente da República no exame dos projetos de lei submetidos à sanção e inspecionar os serviços públicos.

Por estar sob a égide do Estado Novo, a primeira reforma baseava-se em uma orientação autocrática e impositiva, concorrendo para que a administração assumisse características de um sistema fechado, ou seja, sem buscar oxigenação no ambiente.

Dentre as principais mudanças promovidas por ocasião da primeira reforma administrativa Wahrlich (1983) destacou a ênfase na administração de pessoal, com profissionalização dos servidores, a universalização do sistema do mérito, a criação da carreira de técnico de administração e a formação de carreira para os funcionários civis federais, o que permitiria um agrupamento das funções segundo suas características próprias, tendo como consequência um maior rendimento com um menor dispêndio de tempo. Assim, as mudanças destacadas, aliadas à padronização do material, formavam a base das mudanças propostas. Ainda conforme o autor, as mudanças tinham como base o modelo weberiano de burocracia.

Esse modelo de administração, apesar de corroído pelo tempo, manteve-se, de acordo com Marcelino (2003), até os anos 60, quando teve início então o modelo por ele denominado de “administração para o desenvolvimento”.

Diversas foram as tentativas de melhor planejar a ação governamental, no decorrer do período identificado como modelo clássico (1937 – 67), porém no entender de diversos autores, entre eles Ramos (1982), em decorrência da sua complexidade e pelo impacto causado, o Plano de Metas (1956 – 61) foi a primeira experiência de planejamento governamental efetivamente posta em prática no Brasil. O Plano privilegiava os setores de energia, alimentação, transportes, indústria de base e educação. Embora tenha havido coerência entre o Plano de Metas e a elaboração do orçamento, problemas como os constantes *déficits* e a ausência de uma autêntica programação de desembolso de recursos, que eram efetuados, segundo Ramos (apud Souza, 1982), por pressão e negociações políticas e não pela aplicação nas obras programadas, comprometeram o resultado do Plano.

Embora não se tenha tornado realidade, face às pressões sobre as políticas monetárias, creditícia e salarial, há que se destacar o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963-65) que, conforme Ramos (1982), visava à manutenção do crescimento do produto nacional, redução da pressão inflacionária e do custo social do desenvolvimento, melhor distribuição dos benefícios desse desenvolvimento e limitação das disparidades regionais e de renda da população brasileira.

No período de vigência do Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social, já no período da intervenção militar no país, foi promulgada a Lei Federal nº 4320/64, até hoje em vigor, que embora ainda de forma superficial já utilizava o orçamento como base de planejamento para o setor público.

Comentando a visão de planejamento da Lei Federal nº 4320/64, Machado Júnior e Reis (1990) entendem que a lei agrupou duas técnicas que a tradição tem juntado em um sistema de controle: o orçamento e a contabilidade. Como uma evolução natural do orçamento previsto surgiu o orçamento-programa como especialização.

Enquanto a noção clássica de orçamento até então era equilibrar e crescer financeiramente, o advento do orçamento-programa, hoje consolidado pela Constituição Federal, trouxe uma concepção mais ampla, equacionando a realidade orçamentária e a técnica de planejamento, para organizar a ação governamental do Estado.

A expressão orçamento-programa designa ...“técnica orçamentária que vincula orçamento e planejamento, considerado aquele como uma etapa do processo de planificação econômica e social” (SILVA apud BULOS, 1998, p. 288).

Durante a década de 60 ocorreu nova tentativa de modernização da máquina do Estado com o aumento da administração indireta, cuja maioria era de pessoas jurídicas de Direito Privado. Buscava-se, dessa forma, dar maior agilidade e flexibilidade ao governo, por meio da facilidade que as legislações comercial e civil proporcionavam. Assim, a partir desse crescimento da administração indireta, conforme Marcelino (2003), consolidava-se o segundo modelo de administração do país, o qual denominou de “administração para o desenvolvimento”.

Com o advento do Decreto-lei nº 200/67 ocorreram profundas modificações no funcionamento administrativo do Estado, porém o objetivo básico era uma política de descentralização que nas palavras de Marcelino (2003, p. 645) o correram em três planos: (...) “dentro dos quadros da administração federal, da administração governamental para a órbita privada e da União para os governos locais”. Ressalte-se que, ainda conforme o autor (...), “a norma legal facilitou o processo de mudança em andamento, na medida em que estabeleceu alguns preceitos adequados à evolução da administração federal” (p. 645).

No entendimento de Pereira (1998), o Decreto-lei 200/67 trouxe uma conseqüência negativa, a de permitir a contratação de servidores sem concurso público, deixando de lado a preocupação com a formação de administradores públicos de alto nível, optando por contratá-los mediante o que o autor denominou de (...) “uma estratégia oportunista do regime militar” (p.11). Tal fato teve como conseqüência o enfraquecimento do núcleo estratégico do Estado.

A característica de governo centralizado e burocrático, cada vez mais distante da realidade exigida pela sociedade, permaneceu até o primeiro governo civil em 1985. O governo Sarney visava, com a reforma administrativa, enxugar a máquina estatal, reorganizá-la, transformando-a em eficiente e flexível, desfazendo, assim, a imagem de inoperante, de desarticulada, de fonte geradora de superposições de tarefas, ações fragmentadas e de privilégios.

Ainda em 1985, para promover a reforma, principalmente em termos de recursos humanos e informatização, foi instalada a Comissão Geral do Plano de Reforma Administrativa. Conforme consta das diretrizes estratégicas da reforma aprovada em Exposição de Motivos em 1986, o programa tinha como metas: racionalização das estruturas administrativas, formulação de uma política de recursos humanos e a contenção dos gastos públicos (Brasil, 1986).

A busca da modernização, valorização e do fortalecimento da administração direta concorreu para a desarticulação da administração indireta, fazendo com que muitas atribuições desta retornassem ao domínio da administração direta, o que, para Marcelino (2003), foi um retrocesso ao modelo clássico de administração.

Em termos de ações positivas, o governo Sarney ficou limitado ao descrito anteriormente, pois a urgência em responder aos problemas como *déficit* público, inflação e outras pressões conjunturais, levou a administração a concentrar esforços nessa área, com as reformas permanecendo em segundo plano. O advento da Constituição Federal de 1988, contudo trouxe profundas mudanças à máquina pública, em termos de planejamento, e à sociedade brasileira, mediante a devolução de poderes aos Legislativos, dando-lhes novas atribuições em matéria de política econômico-financeira, orçamento, além de criar direitos individuais, coletivos e sociais.

A Constituição Federal, visando promover o crescimento econômico de planos e programas nacionais, regionais e setoriais, buscou integrar o orçamento-programa à técnica de planejamento, por meio do Plano Plurianual, que passou a estabelecer as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de ação continuada (art. 165 § 4º). Assim, os instrumentos legais de planejamento da ação governamental passaram a ser o Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA).

Observe-se que a evolução não se deu apenas quanto à configuração de uma seqüência adequada de planejamento, com a ampliação da abrangência temporal, com o PPA englobando um período de quatro anos e mantendo-se uma ordem sistemática para a elaboração do orçamento. Ficou assegurada à sociedade, pelos de seus representantes legislativos, a definição de prioridades que deverão ser atendidas com recursos públicos, além do acompanhamento dos dispêndios verificando sua adequação ou não. Nesse sentido a LDO, segundo Nocchi Filho (1991, p.119), (...) “pode assumir feições de um pacto entre comunidade e gestor dos seus recursos, criando as condições legais para que os esforços comuns sejam enviados para alcançar os objetivos eleitos e acordados por todos os setores da população”. Porém, para Pereira (1998), a consequência do paternalismo e do enrijecimento burocrático sobreviventes às mudanças instituídas pela Constituição Federal, levaram ao alto custo e à baixa qualidade dos serviços prestados pela administração pública brasileira.

Os anos 90 chegam em meio a uma grande crise econômica que produz um processo hiperinflacionário, fazendo com que se tornasse imperiosa uma reforma mais ampla, envolvendo o ajuste fiscal, as privatizações e a abertura comercial. Com os mesmos objetivos das reformas anteriores, porém, a racionalização do setor público, recuperação da capacidade de gestão e o controle das atividades, o governo Collor propôs a revisão da estrutura vigente, herança da era getulista adequada no decorrer do tempo, através da qual existiam inúmeras sobreposições de competências entre os ministérios, promovendo a ineficácia e os conflitos.

Segundo Marcelino (2003), os ministérios foram reduzidos de 18 para 12, novamente ocorreu a incorporação de funções governamentais que estavam inadequadamente distribuídas na administração indireta e de fundações sem fontes próprias de recursos. Foram afastados por demissão 134.912 servidores, aposentados 33.174 e colocados em disponibilidade e posteriormente reaproveitados 53.222 servidores. As atividades-meio foram limitadas a utilizarem-se de no máximo 30% dos recursos da União. O setor produtivo estatal também foi objeto de reforma, com a implantação de procedimentos de fiscalização e auditoria internas, controle e avaliação do desempenho, bem como a extinção ou privatização de atividades, características da iniciativa privada, ou desnecessárias ao Estado. No entanto em face do processo de globalização da economia mundial, da crise fiscal, pela perda do crédito público, fazendo com que a poupança pública ficasse negativa, e moral, que levou ao *impeachment* do presidente, as mudanças no governo Collor/Itamar ficaram restritas ao anteriormente descrito, ressalvando-se o lançamento do Plano Real em julho de 1994.

Graças ao pacto social (apoio da sociedade) o governo Fernando Henrique Cardoso conseguiu amenizar os problemas conjunturais, partindo para uma nova concepção de administração pública, baseada no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado de 1995, que tinha como base, segundo Marcelino (2003), a distinção entre duas funções primordiais do Estado, a de formular e avaliar as diretrizes e políticas públicas, garantindo sua implementação e a implantação das políticas formuladas, observando as diretrizes definidas. O Plano Diretor destacou os seguintes setores e atividades: Núcleo Estratégico, composto do Ministério Público, poder Legislativo, poder Executivo (Presidência e seus ministérios), no qual cabe propor, avaliar e cobrar o cumprimento das diretrizes, leis e políticas; setor de atividades exclusivas do Estado, no qual são implementadas as políticas e ao qual se inserem as agências executivas; setor de serviços não-exclusivos do Estado, composto de autarquias, fundações e

empresas públicas ou de economia mista, e, finalmente, setor de produção de bens e serviços para o mercado, caracterizado pelas atividades econômicas voltadas para o lucro.

Dessa forma o Plano Diretor da Reforma do Estado inovou em busca da flexibilidade do Estado, propondo a substituição do modelo weberiano pelo modelo da administração gerencial.

Ainda com o objetivo de promover a descentralização administrativa, embora versando ainda sobre questões vinculadas à contratação de servidores, remuneração e regime de trabalho, a Emenda Constitucional nº19/98 propõe uma revisão do conceito de controle do orçamento, interpretado como o ato de liberar ou não recursos públicos. Segundo Guedes (2000, p.17), (...) “jamais a atividade controladora foi na nossa administração pública interpretada como algo além da centralizada fiscalização do cumprimento da Lei de Orçamento.” Isso, ainda confirma o autor, (...) “reduz o papel do orçamento à condição de instrumento de cerceamento e restrição e limita a atividade de gestão orçamentária à busca permanente do equilíbrio entre as receitas e despesas”(p. 17).

A Emenda Constitucional 19 introduz ainda a figura do Contrato de Gestão, instrumento já utilizado por outros países como meio de promover a autonomia gerencial dos órgãos públicos. Tal ferramenta visa ao estabelecimento uma relação entre o órgão central e qualquer órgão executor do especificado no contrato. O documento serve como base para o repasse de recursos às unidades encarregadas da execução das ações públicas e permite a introdução de diversos parâmetros, considerando-se as particularidades de cada situação e não somente o provisionamento de recursos. Assim, os Contratos de Gestão permitirão um controle de resultados, com a premiação da eficiência e não apenas controle de meios.

Dessa forma, com uma relação contratual diferenciada, fica clara a forma de utilização dos mecanismos orçamentários com a indicação de uma metodologia de trabalho que estabelece outra maneira de gerenciamento do orçamento, não somente por meio do controle de verbas. Então os órgãos autorizadores da liberação dos recursos não poderão interferir diretamente em todas as decisões de gastos, mas, sim, passar a interpretar de forma mais ampla as necessidades de caixa em contraposição às ações dos órgãos públicos. Haverá, nesse sentido, uma aproximação de propósitos entre o equilíbrio de caixa e a continuação das atividades.

A execução do orçamento pelo controle dos resultados corresponde, nas palavras de Guedes (2000, p. 21) (...) “a aceitar o que ocorre na coletividade, como orientação principal das ações públicas”. (...) “Isso abrirá a possibilidade para gerenciar as organizações públicas exclusivamente em função dos problemas encontrados na comunidade” (p. 21).

A tendência à flexibilização manteve-se também na funcional-programática, pois pela Portaria nº 42/99 a Secretaria do Tesouro Nacional propôs a utilização de subfunção e não programa. Já a figura do subprograma foi transformada em opcional.

Finalmente, como instrumento complementar da Carta de 1988 e promulgada em 4 de maio de 2000, a Lei Complementar 101 (Lei de Responsabilidade Fiscal) veio valorizar o planejamento, pois não planejar, ou fazê-lo mal, é sinônimo de gastar dinheiro público em prioridades imediatistas.

Com inspiração em códigos de finanças internacionais o diploma legal supre uma lacuna em um direito financeiro predominantemente monetarista, tendo como princípio fundamental a valorização do planejamento orçamentário. As três peças que compõem o planejamento público, PPA, LDO e LOA, devem apresentar compromisso e sintonia com a realidade, pois o que foi planejado vai ser verificado nas audiências públicas e com maior possibilidade de responsabilização pelas Cortes de Contas. Além do disposto, a Lei Complementar nº 101 regulamenta diversos aspectos que envolvem a gestão pública responsável tais como: equilíbrio entre receitas e despesas, critérios para política de contenção de despesas, normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados governamentais, condições para transferência de recursos a entidades públicas e privadas, metas e riscos fiscais.

Como se pode verificar, está à disposição o ferramental legal básico para que as organizações públicas de todas as esferas governamentais tornem-se flexíveis, estimulem o planejamento estratégico, desenvolvam capacidade de romper com as estruturas departamentalizadas, incentivando a participação dos servidores, e estabeleçam uma relação de intercâmbio com a sociedade, no sentido de que esta exija melhores e mais adequados serviços e participe efetivamente do planejamento. Resta saber, contudo, se os administradores públicos dos pequenos municípios estão se utilizando de tal ferramental ou se ainda não conseguiram a adaptação.

### **3. Aspectos Metodológicos**

As ferramentas utilizadas na análise foram os Planos Plurianuais (PPAs) referentes ao período 2002 – 2005 e as respectivas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs) de 2002. Procurou-se verificar o atendimento nas duas ferramentas de planejamento (PPA e LDO) às exigências da legislação quanto à elaboração dos mesmos. Justifica-se a utilização do PPA por ser este o que está em vigor e o da LDO 2002, em face de a mesma já ser a segunda a ser elaborada sob a égide da LRF, portanto já superadas as dificuldades iniciais de adaptação à legislação.

A obtenção da amostra ocorreu por meio de amostragem aleatória simples, que conforme Gil (1999), é um procedimento básico do qual derivam todos os outros procedimentos adotados para a composição de amostras. Os dados foram levantados com auxílio dos PPAs e LDOs, portanto secundários. Segundo Gil (1999), as pesquisas elaboradas a partir de dados já existentes, por requererem, de modo geral, uma quantidade bem menor de recursos humanos, materiais e financeiros, tornam-se mais viáveis, além de, em alguns casos, favorecerem a obtenção de dados sem o constrangimento dos sujeitos envolvidos.

O trabalho verifica a observância por parte da legislação de 20 itens exigidos na elaboração do PPA e da LDO.

### **4. Análise Empírica**

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

Inicialmente transcreve-se o que consta na legislação, ou seja, os quesitos mínimos exigidos; em seguida são apresentados os resultados obtidos na Tabela 1.

#### **1. Em relação ao Plano Plurianual**

##### **1.1 Constituição Federal: Art. 165...**

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

##### **1.2 Constituição do Estado do Rio Grande do Sul: Art. 147 (...) “§ 2º O plano plurianual será elaborado em consonância com o plano global de desenvolvimento econômico e social do Estado, podendo ser revisto quando necessário.”**

1.3 Portaria nº 42/99: (...) “Art. 2º – Para os efeitos da presente Portaria, entendem-se por: a) Programa, o instrumento da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurado por indicadores estabelecidos no plano plurianual.”

## 2 Em relação à Lei de Diretrizes Orçamentárias

### 2.1 Constituição Federal: Art. 165...

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

### 2.2 Constituição do Estado do Rio Grande do Sul: Art. 147...

...§ 3º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública estadual, contidas no plano plurianual, para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração dos orçamentos anuais, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política tarifária das empresas da administração indireta e a de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

### 2.3 Lei Federal nº 101, de 4 de maio de 2000

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

I - disporá também sobre:

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

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

§ 2º O Anexo conterá, ainda:

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

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

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

IV - avaliação da situação financeira e atuarial:

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

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

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

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





Legenda: Os itens a seguir correspondem ao item indicado na primeira coluna da Tabela 1 e referenciam a exigência legal correspondente: **1.1** - CF art. 165 § 1º; **1.2** - CE art. 147 § 2º; **1.3** - Portaria 42/99 art. 2º “a”; **2.1** - CF art. 165 § 2º; **2.2** - CE art. 147 § 3º; **2.3 (a)** - LC 101 art. 4º inciso I “a”; **2.3 (b)** - LC 101 art. 4º inciso I “b”; **2.3 (c)** - LC 101 art. 4º inciso I “e”; **2.3 (d)** - LC 101 art. 4º inciso I “f”; **2.3 (e)** - LC 101 art. 4º § 1º; **2.3 (f)** - LC 101 art. 4º § 2º inciso I; **2.3 (g)** - LC 101 art. 4º § 2º inciso II; **2.3 (h)** - LC 101 art. 4º § 2º inciso III; **2.3 (i)** - LC 101 art. 4º § 2º inciso IV “a”; **2.3 (j)** - LC 101 art. 4º § 2º inciso IV “b”; **2.3 (k)** - LC 101 art. 4º § 2º inciso V; **2.3 (l)** - LC 101 art. 4º § 3º; **2.3 (m)** - LC 101 art. 12; **2.3 (n)** - LC 101 art. 16 § 3º; **2.3 (o)** - LC 101 art. 45.

Notas:

a) Os três primeiros itens são exigidos para o Plano Plurianual (PPA), os restantes para a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO);

b) Observa-se que os dois itens preenchidos por apenas dois municípios são referentes aos anexos de Metas Fiscais e de Riscos Fiscais exigidos atualmente apenas dos municípios com população superior a 50.000 habitantes. A exigência alcançará os municípios com população inferior somente a partir de 2005. Exige-se dos outros municípios, dessa forma, somente o cumprimento de 18 itens.

O resultado do estudo foi abordado de duas formas: primeiro pela análise do desempenho individual, ou seja, por município, considerando-se que aqueles acima de 50.000 habitantes teriam que cumprir com os 20 itens e os com população abaixo desse número teriam que cumprir apenas 18. A segunda forma de verificação dos dados se deu por meio do levantamento dos itens observados de forma plena e os itens não observados. Nesse sentido, computou-se apenas os itens que foram atendidos e os não atendidos por todos os municípios.

Analisando-se as questões da Tabela 1 constatou-se que nenhum dos municípios atendeu plenamente a todos os aspectos objetos do estudo e exigidos pela legislação. O município “A” foi o que atendeu menos itens (5 de 18), o que corresponde a 27,77%. O município que melhor atende ao exigido pela legislação é o “H” (7 de 18), o que corresponde a 38,88% dos itens. Em relação aos municípios com população acima de 50.000 habitantes destaque-se o município “K”, que atendeu plenamente 50% dos itens (10 de 20); já o município “N” atendeu 9 de 20 o que corresponde a 45%.

Observe-se que os municípios maiores estão mais adaptados às exigências da legislação, pois o índice de atendimento às exigências legais desses é maior que o dos municípios menores.

Considerando os itens não atendidos ou atendidos por todos os municípios observou-se, que de forma geral, os itens relacionados às exigências da Constituição Federal e do Estado do Rio Grande do Sul, em vigor há mais de uma década, foram plenamente atendidos, bem como as exigências de indicar os critérios e formas de limitação de empenho (LDO – LF 101/00 art. 4º inciso I “b”) e a de demonstrar o valor de despesa considerada irrelevante (LDO – LF 101/00 art. 16 § 3º). Assim, as condições plenamente atendidas (seis) perfazem 30% das exigências e 33,3% para os municípios com população inferior a 50.000 habitantes.

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

Alguns itens de fundamental importância para o planejamento, como a introdução de indicadores para medir o desempenho da gestão (PPA – Portaria 42/99 art. 2º “a”), a avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior (LDO – LF 101/00 art. 4º § 2º inciso I), avaliação da situação financeira e atuarial do regime próprio de previdência dos servidores

(LDO – LF 101/00 art. 4º § 2º inciso IV “a”) e dos demais fundos públicos (LDO – LF 101/00 art. 4º § 2º inciso IV “b”), além do demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatória e de caráter continuado (LDO – LF 102/00 art. 16 § 3º) não foram contemplados, com exceção do município “N” quanto ao terceiro item destacado. Os itens totalmente não atendidos (quatro) representam 20% para os municípios maiores e 22,2% para os de menor porte.

## **5. Considerações Finais**

Este trabalho, em consonância com o objetivo proposto, apresentou a evolução da administração pública brasileira em termos de reformas, bem como a evolução da legislação, no sentido de controlar e flexibilizar a gestão pública. Observou-se que as reformas implementadas foram, por um aspecto ou outro, insuficientes para promoverem os efeitos esperados. Somente em passado mais recente foram criadas condições para a passagem de um modelo de administração burocrática (modelo weberiano) para o modo de administração gerencial.

A atual legislação brasileira dispõe de elementos mínimos adequados à elaboração de um planejamento que poderá fazer frente às exigências do ambiente contemporâneo. Criou-se um ambiente adequado à utilização dos recursos, no qual a descentralização é a base e a eficiência o fim. Assim, existem hoje condições para que haja uma administração pública por resultados, não no sentido de resultado fiscal, muito embora ao equilíbrio fiscal seja dado destaque, mas busca-se o resultado da ação governamental sobre a sociedade pela implementação dos programas de governo.

Dentre as condições criadas pela legislação no sentido de dinamizar e modernizar a administração pública brasileira, está a da participação da sociedade, tanto no sentido de auxiliar no planejamento, como na cobrança das ações governamentais. Trata-se, porém, de um processo que está em andamento e a conscientização da sociedade é um processo lento e que deve ser desenvolvido juntamente com os órgãos de controle externos, como o poder Legislativo, o Ministério Público e os Tribunais de Contas.

Quanto à efetiva implementação das exigências legais na elaboração do PPA e LDO, nos pequenos municípios, verificou-se que em relação ao total dos itens plenamente atendidos e os não atendidos, ou seja, considerando-se aqueles em que todos atenderam ou que todos não atenderam, existe um equilíbrio entre os municípios com população acima de 50.000 habitantes e os menores. Enquanto os municípios maiores atendem a 30% (6 de 20) dos itens de maneira plena, os menores atendem a 33,3% (6 de 18) dos itens de maneira plena. Já os itens não atendidos correspondem a 20% para os municípios maiores e 22,2% para os menores.

Na análise individual os municípios maiores se destacam, pois atendem plenamente 45% e 50% dos itens (9 e 10 de 20), enquanto entre os menores o que melhor atende ao exigido pela legislação é o município “H” (7 de 18), correspondendo a 38,88% dos itens.

O destacado deixa claro o que diversos autores dedicados ao tema da gestão pública no país vêm destacando: as dificuldades dos pequenos municípios, limitados em termos de recursos humanos e financeiros para fazerem frente às demandas do ambiente em termos de planejamento e agora verificado também em termos de atender às exigências da legislação.

Os resultados apontam para um quadro preocupante, pois o atendimento às normas legais, no que tange somente à elaboração de PPA e LDO, mostra o atendimento integral dos itens em torno de 30% e o não atendimento em torno de 20%. Assim, considerando-se os itens atendidos de forma insuficiente como não atendidos, o resultado chegaria a 66,66% de itens não atendidos pelos pequenos municípios.

Dessa forma, fica demonstrada a dificuldade dos pequenos municípios em atender ao mínimo exigido pela legislação, o que poderá se agravar ainda mais ao se considerar todas as exigências legais e a elaboração de um adequado planejamento.

## 6. Referências

- BRASIL. Secretaria Geral do Ministério da Administração. **Reforma pública federal: proposta da Comissão Geral de Reforma da Administração Pública Federal**. Brasília, MA, 1985.
- \_\_\_\_\_. Exposição de motivos s/nº, 3-9-86. **Diário Oficial da União**. Brasília, 4-9-1986. Seção I.
- \_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988 / obra coletiva de autoria da Editora Saraiva. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.
- \_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 05 maio 2000. Seção 1.
- \_\_\_\_\_. Ministério de Estado do Orçamento e Gestão. Portaria nº 42 de 14 de abril de 1999. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 15 abr. 1999. Seção 1.
- BULOS, Uadi Lammêgo. Finanças públicas e orçamento. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 211, p. 281-299, jan./mar. 1998.
- GIL, Antonio C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 5.ed. São Paulo: Atlas, 1999.
- GUEDES, Álvaro M. Controle financeiro e orçamentário público e a descentralização administrativa no Brasil. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, v.31, n. 85, p. 13-27, jul./set. 2000.
- LOBATO, David Menezes. **Administração estratégica** – uma visão orientada para a busca de vantagens competitivas. Rio de Janeiro: Papéis e Cópias, 1997.
- MACHADO Jr., José Teixeira; REIS, Heraldo da Costa. **A Lei 4320 Comentada**. 22ª ed. rev. at. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal. 1990.
- MARCELINO, Gileno Fernandes. Em busca da flexibilidade do Estado: o desafio das reformas planejadas no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro: FGV, v. 37, n. 3, maio/jun. 2003.
- NOCCHI FILHO, Jacques. A Lei de Diretrizes Orçamentárias e o planejamento econômico – uma abordagem preliminar. **Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre, n.9, p. 119-126, dez. 1991.
- OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventando o governo**: como o espírito empreendedor está transformando o setor público. Trad. Sérgio Fernando Guarischi Bath e Ewandro Magalhães Jr. 10. ed. Brasília: MH Comunicação, 1998.
- PEREIRA, Luis Carlos Bresser. Uma reforma gerencial da administração pública do Brasil. **Revista do Serviço Público**, Rio de Janeiro, ano 49, n.1, p. 5-42, jan-mar. 1998.
- RAMOS, Naimar M. **Orçamento governamental**. Brasília : Esaf, 1982.
- RIO GRANDE DO SUL (Estado). **Constituição do Estado do Rio Grande do Sul**: promulgada em 3 de outubro de 1989 / 6ª. ed. Porto Alegre: Corag, 1998.
- TACHIZAWA, Takeshy; REZENDE, Wilson. **Estratégia empresarial: tendências e desafios**. São Paulo: Makron Books, 2000.
- WAHRILICH, Beatriz M. de Souza. **Reforma administrativa na Era Vargas**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1983.