

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

MARIO GOMES DE AMORIM FILHO

**O ALINHAMENTO ENTRE O PLANO DE GOVERNO E O PPA: O
CASO DO MUNICÍPIO DE NILÓPOLIS**

Rio de Janeiro

2014

MARIO GOMES DE AMORIM FILHO

**O ALINHAMENTO ENTRE O PLANO DE GOVERNO E O PPA:
O CASO DO MUNICÍPIO DE NILÓPOLIS.**

Dissertação para cumprimento de requisito à obtenção de título de Mestre em Administração Pública da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getulio Vargas (EBAPE/FGV).

***Orientador: Prof. Dr. Armando Santos
Moreira da Cunha.***

Rio de Janeiro

2014

Amorim Filho, Mario Gomes de

O alinhamento entre o plano de governo e o PPA : o caso do município de Nilópolis / Mario Gomes de Amorim Filho. – 2014.

53 f.

Dissertação (mestrado) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa.

Orientador: Armando Santos Moreira da Cunha.

Inclui bibliografia.

1. Federalismo. 2. Administração municipal. 3. Planejamento municipal. 4. Orçamento municipal. I. Cunha, Armando, 1947- . II. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas. Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa. III. Título.

CDD – 352.4214

MARIO GOMES DE AMORIM FILHO

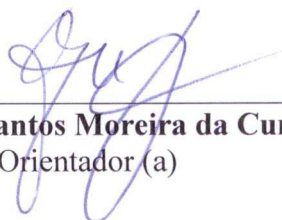
**O ALINHAMENTO ENTRE O PLANO DE GOVERNO E O PPA: O CASO DO
MUNICÍPIO DE NILÓPOLIS**

Trabalho Final de Curso apresentado ao Curso de Mestrado Profissional em Administração Pública da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas para obtenção do grau de Mestre em Administração Pública.

Data da defesa: 22/05/2014

Aprovada em:

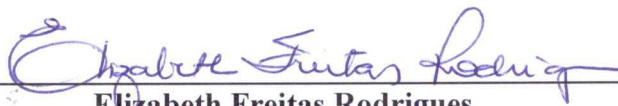
ASSINATURA DOS MEMBROS DA BANCA EXAMINADORA



Armando Santos Moreira da Cunha
Orientador (a)



Roberto da Costa Pimenta



Elizabeth Freitas Rodrigues

AGRADECIMENTOS

Aos meus colegas de mestrado.

Aos meus companheiros de trabalho Roberto Penedo, Miriam Urbano, Jorge Nei, Osvaldo Vieira e Jorge Henrique, e colaboradores do presente trabalho, que sem a valiosa ajuda não teria conseguido.

Ao meu colaborador especial nesse empreitada, que proporcionou a oportunidades ao desenvolvimento do estudo, Alessandro Alves Calazans.

Ao meu colaborador doutorando Bernardo Guelber pelos conselhos e conversas.

As mulheres da minha vida, Bianca Vitória, Lara e Maria das Graças, pela força, compreensão e amor, sem a qual a vida não tem sentido, cor e graça.

Ao meu querido tio Armando e meu irmão Marcelo Lima, amos vocês muito.

Ao meu mestre Armando Cunha, cuja a sabedoria e experiência são imensas, o meu muito obrigado.

RESUMO

O objetivo deste trabalho é de identificar os fatores que influenciaram a tentativa de transpor as promessas de campanha da eleição majoritária à Prefeitura de Nilópolis na eleição de 2012 para o PPA 2014 / 2017.

Para isso, os conceitos de federalismo, gestão pública e instrumentos de planejamento foram abordados no referencial teórico.

Foram realizadas entrevistas com os técnicos e o gestor do executivo, os presidentes das comissões de constituição e justiça e comissão de finanças, bem como o presidente da câmara dos vereadores de Nilópolis.

Verificou-se que os fatores identificados são responsáveis pela dificuldade em promover o alinhamento entre as promessas de campanha e o pactuado no PPA. A dependência das transferências inter governamentais e a escassez de recursos próprios foram os principais fatores que dificultaram essa transposição no município de Nilópolis.

Palavras chave: Federalismo, Gestão Pública Municipal, Planejamento Plurianual (PPA), Lei de diretrizes orçamentárias (LDO), Lei orçamentária Anual (LOA).

ABSTRACT

The objective of this work is to identify the factors that influenced the attempt to transpose the campaign promises of major election for mayor of Nilópolis in the 2012 election for the PPA 2014 / 2017 .

For this, the concepts of federalism , public management and planning tools were discussed in the theoretical framework.

Interviews with technical and executive manager , the chairmen of the constitution and justice and the finance committee were held , as well as president of the city council of Nilópolis.

It was found that the factors identified are responsible for the difficulty in promoting alignment between campaign promises and agreed in the PPA . The dependence of inter -governmental transfers and the scarcity of resources were the main factors that hindered implementation in the municipality of Nilópolis .

Keywords : Federalism , Municipal Public Management , Planning Multiannual (PPA), Budgetary Guidelines Law (LDO), Annual Budget Law (LOA).

LISTA DE ABREVIATURAS

FGV - Fundação Getúlio Vargas

LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA - Lei Orçamentária Anual

LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal

PPA - Plano Plurianual

PEC – Projeto de emenda constitucional

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDHM – índice de desenvolvimento humano Municipal

FPM – fundo de participação dos municípios

PMN - Partido da mobilização nacional

PP - partido progressista

PSOL - Partido Socialismo e Liberdade

RAP – revista de administração pública

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Figuras que influenciaram o sistema orçamentário Municipal – Cenário Nilópolis	14
Figura 2 – Ciclo do PPA	20
Figura 3 – Principais objetivos instrumentos de Planejamento	21
Figura 4 – Integração entre PPA, LDO e LOA	22
Figura 5 – Stakeholders	24
Figura 6 – Cartograma da Área Urbana de Nilópolis, Rio de Janeiro	27
Figura 7 – Comparação entre áreas de unidade territorial	28
Figura 8 – IDH (índice de desenvolvimento Humano) 2010 municipal	28
Figura 9 – Cartograma população alfabetizada, Nilópolis, Rio de Janeiro	29
Figura 10 – População residente alfabetizada	29
Figura 11 – Renda per capita corrente 2011	30
Figura 12 – Participação do FPM na receita corrente por faixa populacional	31
Figura 13 – Operações de Crédito e Investimentos efetuados	32

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – respostas tabuladas	43
--------------------------------	----

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Resultado mapeamento por fatores - Executivo	44
Gráfico 1 – Resultado mapeamento por fatores - Executivo	45
Gráfico 3 - Resultado mapeamento por fatores – análise integral	46

ÍNDICE

1 Introdução	11
2 Problema	14
2.1 Justificativa	14
2.2 Premissas	15
2.3 Objetivo	15
3 Referencial Teórico	16
3.1 Gestão Pública Municipal	17
3.2 Federalismo.....	19
3.2.1 Dependência por Transferências	21
4 Organização e Dinâmica do Planejamento e Orçamento no setor público Brasileiro.	22
4.1 Instrumentos de Planejamento.....	22
4.2 Plano Plurianual - PPA.....	22
4.3 Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO.....	23
4.4 Lei Orçamentária Anual - LOA	23
5 Metodologia	25
5.1 Método de análise	25
5.2 Da coleta de dados	25
5.3 Perfil dos entrevistados	27
5.3.1 Executivo	27
5.3.2 Legislativo	28
6 A Cidade de Nilópolis	29
7 Análise das Respostas	35
7.1 Síntese.....	35
7.2 Tabulação	44
7.3 Análise dos dados.	46
8 Conclusões	51
9 Referência Bibliográfica.....	54

1 Introdução

Todo governo eleito tem promessas que foram concebidas ao longo da campanha eleitoral, gerando compromissos à agenda político - administrativa. Tais promessas compõem o plano de governo, instrumento de base à elaboração do Plano Plurianual (PPA).

O PPA é o instrumento que estabelece diretrizes, indicadores e metas da administração para as despesas e investimentos por um período de 04 (quatro) anos. Esse instrumento de planejamento é elaborado no primeiro ano de mandato, e seu termino se dá no primeiro do mandato posterior.

O marco legal do PPA foi a constituição federal de 1988 em seu artigo 165, inciso I. No entanto, dispositivos legais complementares, art. 165, § 9º inciso II, possuem a atribuição de dispor e estabelecer regras as administrações diretas e indiretas.

Nesse contexto, a lei 4.320 de 17 de março de 1964 instituiu normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

O dispositivo legal mais conhecido como “Lei de Responsabilidade Fiscal”, lei complementar 101 de 04 de maio de 2000, estabelece novas normas de finanças públicas voltadas a responsabilização e na gestão fiscal. Tal instrumento torna mais rigorosa a fiscalização no equilíbrio da equação receita x despesa, com diferentes graus de sanções. O orçamento se torna uma peça fundamental na construção das políticas públicas, quando aspectos como responsabilização na gestão financeira são reforçados.

Tramita pelo congresso projeto de emenda constitucional, ainda sem numero, que obriga os gestores a cumprirem as promessas de campanha, denominado PEC (Projeto de Emenda Constitucional) da responsabilidade eleitoral, tendo por base algumas regras previstas nas PEC's 10/2011 e 52/2011.

O texto aprovado pela comissão especial em 04/09/2013, que segue para o plenário, obriga os governantes à construírem um plano de metas, com base no plano de governo, para servir de base na formulação do PPA.

Na elaboração do PPA podemos observar os aspectos de aplicabilidade constitucional, as transferências legais da união aos municípios, as emendas parlamentares da base, os convênios e a destinação dos recursos próprios.

Os municípios atualmente passam de 5.500, e a grande maioria, assim como Nilópolis, depende das transferências da União para fazer face ao custeio da estrutura administrativa.

Nesse sentido, entender como ocorreu a relação entre a descentralização das receitas e delegação de atribuições, e como os municípios e estados reagiram e se posicionaram, constituem parte importante desse trabalho.

Quando o marco legal foi concebido, a tentativa dos legisladores com a descentralização dos recursos foi o de promover uma maior equidade na distribuição dos recursos, diminuído assim a desigualdade entre as regiões do nosso Brasil, e até mesmo dentro do Estado. No entanto, o tempo e as circunstâncias demonstraram a centralização, ou relação de dependência, maior dos entes federativos recém criados (municípios) à União.

Como cita Souza (2013, pg. 63), a constituição de 1946 introduziu mecanismos de partilha de impostos das unidades financeiramente mais aquinhoadas para as menos favorecidas, essa foi a primeira tentativa de enfrentar a questão do desequilíbrio fiscal, vertical e horizontal. A constituição de 1988 levantou a bandeira da descentralização política, fiscal e administrativa, e da “restauração” do federalismo.

Para Souza (2013, pg. 64), o ponto que parece mais importante para explicar porque a federação foi reconstruída passa pela limitação da participação do governo federal na receita tributaria, e não na limitação do poder tributário do mesmo. O consenso em relação a descentralização tributária, através da descentralização dos recursos, causou intensos conflitos entre Estados e Municípios. O crescente espaço ganho pelos municípios na distribuição dos recursos somou à derrocada dos Estados.

Paralelamente a este trabalho, o companheiro de mestrado Leandro Felipe Galiza, desenvolve o seu trabalho final de curso com o tema “Os desafios da

integração entre os instrumentos de planejamento orçamentário: PPA, LDO e LOA. Estudo de caso do município de Nilópolis / RJ”, no qual questões como a dependência da Cidade de Nilópolis por transferências inter governamentais e a baixa arrecadação por recursos próprios, a necessidade de alocação de recursos com fins políticos ao invés de obedecer ao planejamento estratégico e o conflito entre os poderes Executivo e Legislativo norteiam o objeto de atenção.

Nota-se que os dois trabalhos de final de curso são complementares, pois estes estudam os fatores que influenciam na transposição das promessas de campanha para o PPA (formulação) e no outro são estudados os desafios para alcançar a integração entre os instrumentos de planejamento PPA, LOA e LDO.

A gestão pública municipal passa por mudanças, onde a maior responsabilização dos gestores, a necessidade de qualificação dos servidores e agentes, a gestão participativa e transparência das ações governamentais torna a questão do comprometimento cada vez mais latente.

Nesse sentido, Monteiro (Rede gestão, ed. 316), enfatiza a necessidade de qualificação do gestor público ao atendimento das necessidades da população. Somente a constante qualificação e capacitação dos profissionais envolvidos pode melhorar a prestação dos serviços, o autor trata os servidores envolvidos nesse processo como “gerentes da cidade”. Questões como associação em consórcios, planejamento estratégico das ações governamentais e planejamento como ferramenta de gestão também são abordados pelo autor.

Para Baracchini (2001), a análise de alguns casos inovadores na gestão pública municipal, retirados do programa Gestão Pública e Cidadania, evidenciaram um avanço na gestão de alguns programas. Como fatores relevantes o acesso as informações e mudança no *modus operandis* das administrações na operacionalização dos mesmos.

Isto posto, torna-se evidente uma nova realidade na construção da agenda político - administrativa, onde aspectos como arranjos locais, política fiscal, federalismo fiscal, relação executivo x legislativo, planejamento, orçamento público, aplicabilidade de recursos de forma eficiente nos municípios, equidade fiscal,

comprometimento e responsabilização dos gestores, participação da sociedade – empoderamento e gestão pública estão presentes.

2 Problema

Que fatores influenciaram as tentativas de transpor as promessas de campanha da eleição majoritária à Prefeitura de Nilópolis na eleição de 2012 para o PPA referente ao período de 2014 a 2017?

2.1 Justificativa

A necessidade de alteração na legislação ocorre sempre por uma demanda reprimida ou que necessite de atualização.

A constituição de 1988, conhecida por ser a mais cidadã já promulgada, prevê em seu teor dispositivos de participação popular na formulação das legislações, na elaboração e fiscalização das políticas públicas.

Tramita pelo congresso projeto de emenda constitucional que obriga os gestores a cumprirem as promessas de campanha, denominado PEC da responsabilidade eleitoral, o qual tem por base algumas regras previstas nas PEC's 10/2011 e 52/2011.

Tal medida obrigará os gestores eleitos a compatibilizar suas promessas de campanha a sua viabilidade de execução.

Importante frisar a necessidade de participação da população nesse processo de empoderamento. Nota-se que com o crescente *accountability*, tanto a sociedade civil quanto os órgãos de controle externo começam a participar do processo de formulação de políticas públicas e do orçamento, vide o caso do orçamento participativo, as parcerias publico privadas e os contratos de concessões.

Isto posto, podemos concluir que tal projeto de emenda corresponde ao anseio da sociedade por um processo democrático mais transparente e coerente. O conceito de federalismo ganhou vigor quando da nova constituição, conhecido também pelo período da nova republica.

2.2 Premissas

Os investimentos precisam ser mensurados para que o planejamento das ações possa ocorrer, e novos recursos possam ser prospectados. No caso em questão, a cidade de Nilópolis, como a maioria das cidades Brasileiras, depende das transferências constitucionais. Tal cenário pode inviabilizar algumas proposições do plano de governo.

A insuficiência de recursos financeiros pode inviabilizar a realização das metas pactuadas no PPA. Por esse motivo, a análise do total de investimentos com o pactuado no plano de governo deve ser priorizada.

A otimização dos recursos, sua eficiência, se dará quando o planejamento for utilizado como ferramenta e o orçamento como instrumento ao atendimento das demandas que emanam da população.

2.3 Objetivo

Este trabalho tem como objetivo identificar os fatores que influenciaram a tentativa de transpor as promessas de campanha da eleição majoritária à Prefeitura de Nilópolis na eleição de 2012 para o PPA 2014 / 2017.

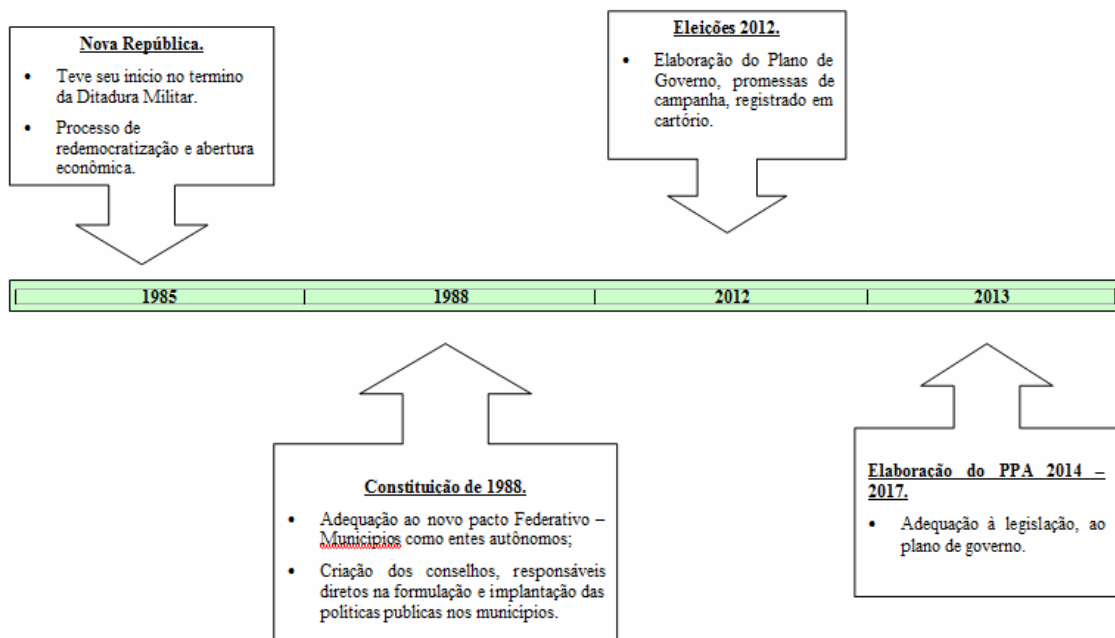
3 Referencial Teórico

As variáveis que influenciaram e moldaram o sistema orçamentário Brasileiro atual, relação entre os entes federativos, possuem sua origem em fatos originados dos cenários econômico, social e político.

Com o objetivo de compreender melhor o cenário onde Nilópolis se encontra, classificamos os eventos em uma linha do tempo, na seguinte seqüência: Nova República (“período que se seguiu no termino da ditadura militar, usualmente considera-se o ano de 1985 como marco inicial” fonte wikipédia); Constituição de 1988; adequação ao novo pacto federativo; Municípios como unidades federativas; Aumento de accountability; PEC’s 10/11 e 52/11; Eleições 2012; Plano de Governo 2012; elaboração do PPA 2014 – 2017. Poderemos observar melhor na figura abaixo.

Figura 1.

FATORES QUE INFLUENCIARAM O SISTEMA ORÇAMENTÁRIO MUNICIPAL – CENÁRIO NILÓPOLIS.



Fonte: Elaboração própria

As grandes questões que norteiam este estudo retratam e derivam de um momento histórico, do qual nossa sociedade passou da ditadura à democracia, cenário onde foi concebida a constituição denominada de a mais cidadã. Natural que

esse processo de abertura seja lento, contudo, medidas como a que justifica o presente estudo consolidam o amadurecimento da democracia Brasileira.

3.1 Gestão Pública Municipal

O tema da gestão municipal, apesar de não ser o foco principal do trabalho, merece destaque quando colocado como uma das variáveis condicionantes na formulação das peças orçamentárias pelos municípios brasileiros.

Para Monteiro (2004, pg. 01), a gestão pública, assim como a empresarial, “requer o desenvolvimento de competências básicas para o gestor público, que dêem conta da complexidade da administração do município, assegurando a qualidade dos serviços prestados a população”. Enfatiza que para se obter esse desenvolvimento é preciso o investimento na capacitação e aperfeiçoamento dos profissionais, chamando-os de “verdadeiros gerentes da cidade”.

Em outra passagem relevante, Monteiro (2004, pg. 01), narra que:

“Algumas ferramentas gerenciais devem ser utilizadas, como o planejamento estratégico, a escolhas de um modelo de gestão que permita a criação de espaços de estimulem a participação, a co responsabilidade e o acompanhamento da gestão pela população”.

Segundo Rezende e Cunha (2013: 225), a literatura sobre o tema desenvolvimento de competências surge na década de 1980 inicialmente nas empresas privadas, com diversas tentativas posteriores de introduzir esse conceito na administração pública. No caso brasileiro, a modernização na gestão ocorreu de forma interna, onde processos e estruturas foram contemplados. A falha desse processo foi a de não privilegiar a execução e os beneficiários dos serviços públicos. O cenário político favorável, pouco controverso, tratou de prosperar com esse modelo pretérito.

Outro aspecto importante na gestão municipal, segundo Monteiro (2004), é a criação de consórcios intermunicipais com o objetivo de otimizar os recursos e ampliar os resultados.

Em seu artigo, Monteiro (2004, pg. 01), enfatiza que o aumento na complexidade da gestão pública municipal é influenciada pelos temas e atores envolvidos. A construção de um plano de gestão que respeite as diferenças de interesses, as pessoas e pense na sustentabilidade deve ser o foco. Finalizando seu artigo, o autor expõe que:

“O planejamento, como ferramenta de gestão, possibilita a tomada de decisões estratégicas – considerando os diferentes aspectos sociais, econômicos, e ambientais do município – e amplia a visão do gestor, estabelecendo prioridades para superar as dificuldades e desenvolver as potencialidades, no sentido de assegurar o futuro desejado”.

Monteiro (2004, pg. 01), afirma que “o processo democrático brasileiro esta cada vez mais consolidado, e o cidadão, mais consciente da sua co – responsabilidade na gestão da cidade” o que obriga a qualificação do gestor e da equipe de profissionais envolvidos nos processos de formulação, implantação e fiscalização das políticas públicas.

Nesse sentido, Baracchini (2001, pg. 01), quando analisou alguns casos de iniciativas inovadoras nos governos subnacionais, identificou que “ocorre um processo de mudança nas gestões públicas municipais”, e que tais mudanças estavam contribuindo à elaboração de “novas formas de gestão pública no nível municipal de governo”.

Baracchini (2001, pg. 01) destaca ainda que as conquistas são resultados das experiências realizadas, onde a “democratização das informações e do acesso aos serviços públicos prestados”. Outro fator importante, segundo a autora, foi a ruptura com as praticas que vinham sendo executadas.

A gestão publica é tratada por Rezende e Cunha (2013: 225) como “um dos sustentáculos da governança”, não podendo ser excluída da agenda política, ou dela constar de forma retórica, tão pouco ficar de fora das listas de cobrança da sociedade ou dos que detenham o poder político, mesmo que transitoriamente.

Nesse mesmo trabalho, Rezende e Cunha (2013: 226) defendem que

“os novos desafios à ação governamental exigem que a discussão, a formulação e a implementação da política de gestão pública sejam feitas num horizonte temporal devidamente alargado, refletindo compromissos com o interesse público e com as necessidades de médio e longo prazos do desenvolvimento econômico e social da nação”.

O que podemos perceber é uma coerência quanto a necessidade da elaboração e implantação de políticas de gestão pública mais voltadas a atender os interesses dos beneficiários dos serviços, com prioridade na agenda do Estado e do gestor, com a participação da população, tanto na formulação quanto na fiscalização e orçamento como instrumento dessa realização.

Nesse sentido, Rezende e Cunha (2013, pg. 252), defendem que “*a utilização do orçamento público como alavanca para a transformação da gestão pública*” evolui com a percepção da sociedade quanto à utilização dos recursos que lhe são extraídos por meio dos impostos e que não são devolvidos na prestação dos serviços básicos nas áreas da saúde, educação, seguridade social e segurança pública.

3.2 Federalismo.

O conceito de federalismo serve para denominar a associação de diversos governos subnacionais, unidades da federação, sob a tutela de um governo central. A definição que no nosso entendimento melhor explica esse conceito é a do Wikipédia, onde diz:

“Federalismo é a denominação feita à relação entre as diversas unidades da Federação, tanto entre si, quanto com o Governo Federal. Trata-se de um sistema político em que municípios, estados e distrito federal, sendo independentes um do outro, formam um todo que valida um governo central e federal, que governa sobre todos os membros acima citados. É a união de um Estados do país para manter a autonomia de cada estado”.

O federalismo brasileiro difere do Norte Americano, por exemplo, quando analisado pela concentração de poder. Enquanto no caso brasileiro surgiu pela

necessidade de dar mais poder as lideranças regionais e locais, pois o poder era centralizado no governo central, no caso Americano o poder era descentralizado, e por uma necessidade de maior representação política a centralização, com restrições, foi inevitável.

Essa breve introdução serve para ilustrar a gravidade do dilema centralização x descentralização no federalismo Brasileiro, onde a relação entre municípios, estados e união é conflitante quando deveria ser complementar. O efeito colateral mais latente e decorrente dessa, como cita Souza (2013) “barafunda federativa”

Resende (1997, pg. 01) narra que o problema desse desequilíbrio não foi a descentralização, e sim a forma como foi promovida, uma vez que não conseguiu *“assegurar a harmonia necessária entre a disponibilidade de recursos e natureza das demandas que precisam ser satisfeitas”*.

Essa “falta de harmonia”, segundo Souza (2013) surgiu pelos conflitos de interesses decorrente da idéia dos legisladores quanto ao fortalecimento do federalismo pela descentralização dos recursos, onde os Estados perderam receita para os municípios. Nesse sentido, ela cita que os municípios foram claramente vitoriosos frente aos Estados na questão da distribuição dos recursos.

Para Rezende (1995, pg. 05), a descentralização das receitas deveria vir acompanhada de uma concomitante descentralização das responsabilidades públicas. Essa descompatibilização provocou desequilíbrios que ainda precisam ser corrigidos. O Federalismo no Brasil possui características únicas, decorrentes das suas enormes disparidades regionais e por uma forte tradição municipalista. Os municípios por força legal passaram a ter os mesmos direitos e deveres dos Estados. Como terceira característica o autor cita o elemento político. A representatividade nas câmaras estadual e federal, dos municípios mais pobres, é bem inferior à dos municípios mais ricos, a variável numero de habitantes é fator determinante na representatividade e prestígio políticos.

Segundo Rezende (1995, pg. 12), *“o grande desafio consiste em conciliar o Maximo de descentralização com uma adequada capacidade de redução das desigualdades regionais”*. E para alcançar esse objetivo, o autor trabalha com três tipos de desafios, o do equilíbrio, da eficiência e da responsabilidade.

Para Rezende e Cunha (2014), o avanço na descentralização visando atender as demandas da população não foi acompanhado da preocupação em assegurar as condições para uma gestão eficiente. Existe um descompasso gerado pela uniformidade legal na aplicação dos recursos. Localidades onde existem recursos e a demanda por serviços é menor se contrapõem à lugares onde a demanda por serviços é grande e os recursos escassos, segundo os autores isso traz sérios prejuízos a eficiência na gestão pública.

3.2.1 Dependência por Transferências

Rezende e Cunha (2014, pg. 279) comentam que *“no arranjo federativo atual, o expressivo volume de recursos de transferências federais combinou-se à limitada autoridade dos governos locais, num modelo onde a implementação pode ser local, mas a formulação e toda regulamentação decorrente concentram-se nas mãos do governo federal”*.

Giroldo e Kempfer (2012, pg.15) narram que:

“as transferências têm finalidades precípua da redução de desigualdades entre os entes com menor capacidade arrecadatória e a execução de projetos de interesse nacional. Tal repasse financeiro vem se tornando cada vez mais vital para a ‘saúde econômica’ dos municípios, e sua finalidade tem se transmutado para ‘socorro’ ou auxílio político às bases eleitorais”.

Rezende e Cunha (2014, pg. 295) observam que as transferências se comparadas as receitas totais dos municípios, após um período de redução, chegaram a bater 70 % nos anos de 2008 e 2009.

Em números percentuais, apenas como exemplificação, “o total recebido por meio de repasse de recursos do SUS representou, em 2010, 32% do total gasto em saúde” pelos municípios, segundo Rezende e Cunha (2014, pg. 335).

Giroldo e Kempfer (2012, pg.15) observam que os municípios “exauridos em seu orçamento, se vêem reféns das transferências da união para executar seus encargos. Dessa forma, houve a inversão da ‘lei de Say fiscal’, pois, deveria haver primeiro à descentralização financeiro - orçamentária”.

4 Organização e Dinâmica do Planejamento e Orçamento no setor público Brasileiro.

4.1 Instrumentos de Planejamento

Os instrumentos de planejamento e execução das finanças públicas são essenciais a concepção, implantação, monitoramento e fiscalização de qualquer ação do estado, e devem estar em consonância com as necessidades da população, usuária dos serviços prestados pelo Estado.

No caso brasileiro, temos 3 grandes instrumentos de planejamento, o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei do Orçamento Anual (LOA).

4.2 Plano Plurianual - PPA

O plano plurianual é um instrumento de médio prazo, onde o governo estabelece metas e objetivos através de indicadores, em ciclos de 4 anos. Quando um investimento ultrapassa o exercício vigente deve ser incluído no PPA, caso contrário, não poderá ser realizado (wikipedia).

Para Vainer, Albuquerque e Garson (manual de elaboração do PPA para os municípios, pg. 17), “O *Plano Plurianual de um município* é o instrumento de planejamento estratégico de suas ações, contemplando um período de quatro anos. Por ser o documento de planejamento de médio prazo, dele se derivam as *Leis de Diretrizes Orçamentárias* e as *Leis de Orçamento Anuais*”. Define as diretrizes, objetivos e metas da administração para os programas de ação continuada.

Figura 2 – Ciclo do PPA



Fonte: <http://www.igepri.org/observatorio/?p=3227>

4.3 Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO

A lei de diretrizes orçamentárias (LDO) define as metas e prioridades do governo para o ano seguinte, orientando a elaboração da lei orçamentária anual.

Para Vainer. Albuquerque e Garson (manual de elaboração do PPA para os municípios, pg. 17), a *“Lei de Diretrizes Orçamentárias compreenderá as metas e prioridades para o exercício financeiro subsequente, orientando a elaboração da Lei Orçamentária Anual”*.

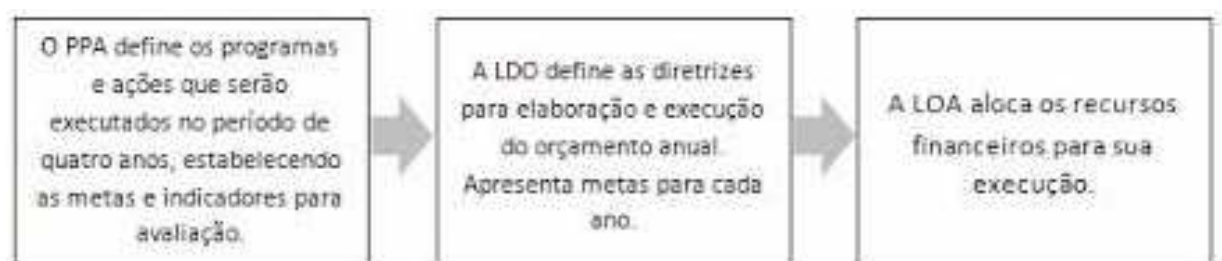
4.4 Lei Orçamentária Anual - LOA

A lei orçamentária anual (LOA) define as estimativas das receitas que serão arrecadadas durante o ano e onde são definidas as despesas que o governo prevê, sendo encaminhado ao legislativo para análise nas comissões de constituição e justiça e finanças, no caso de Nilópolis, ou de outra comissão afeta ao objeto do projeto proposto pelo executivo.

Para Vainer. Albuquerque e Garson (manual de elaboração do PPA para os municípios, pg. 17), *“A Lei Orçamentária Anual proverá os recursos necessários para cada ação constante da LDO”*.

No caso brasileiro, o orçamento *“contem a estimativa das receitas e autorização para realização de despesas da administração pública direta e indireta em um determinado exercício, que, no Brasil, coincide com o ano civil”* (wikipedia).

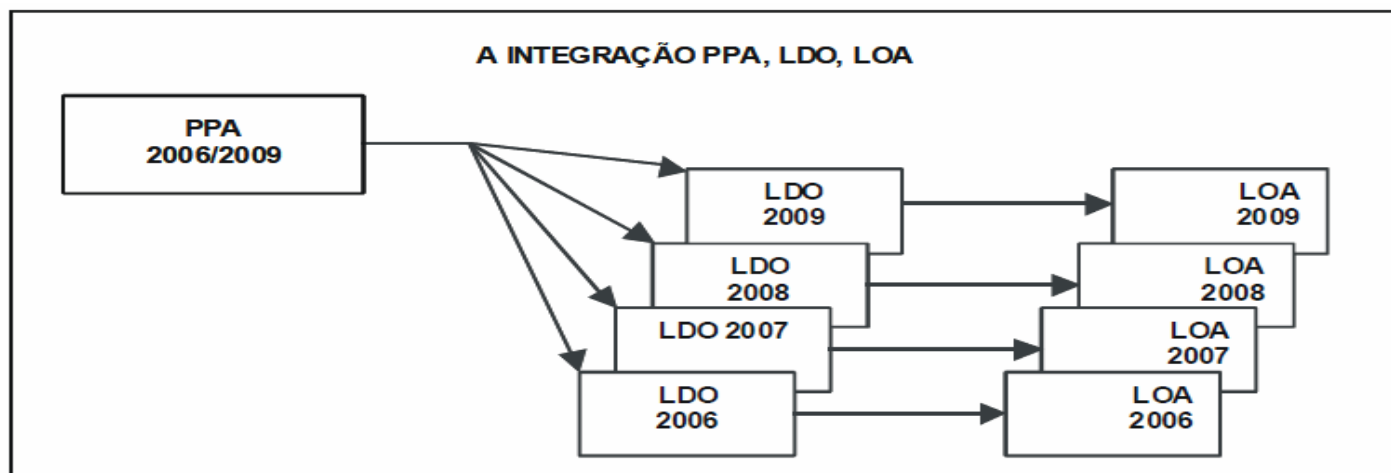
Figura 3 – Principais objetivos instrumentos de Planejamento



Fonte: http://www.serra.es.gov.br/seplae/ppa/o_que_e

A integração entre os instrumentos de planejamento pode ser observada na figura 4.

Figura 4 – Integração entre PPA, LDO e LOA.



Fonte: Manual de elaboração do PPA para municípios – Ministério do Planejamento.

5 Metodologia

5.1 Método de análise

A metodologia escolhida foi a de Estudo de Caso, tendo com cenário a Cidade de Nilópolis, plano de governo 2012 e PPA 2014 – 2017.

Para Yin (2010, pg. 24), o estudo de caso como método de pesquisa pode ser usado em muitas situações, contribuindo ao desenvolvimento dos fenômenos individuais, grupais, organizacionais, sociais e políticos. Sendo um método comum de pesquisa nas áreas das ciências políticas e administração. O método permite que os investigadores retenham as características holísticas e significativas dos eventos da vida real, no caso específico dos processos organizacionais e administrativos, dos ciclos individuais da vida e do comportamento dos pequenos grupos.

O estudo de caso, Yin (2010, pg. 32), é preferido na análise de eventos contemporâneos, quando os comportamentos relevantes não podem ser manipulados. Cita que os aspectos relevantes do método são a observação e entrevista com as pessoas envolvidas. A força do método está em sua capacidade de lidar com uma ampla variedade de evidências (documentos, artefatos, entrevistas e observações).

5.2 Da coleta de dados

A coleta de dados se deu com base em documentos oficiais (Executivo e Legislativo), Plano de governo, PPA 2014-2017, legislação aplicada à matéria (Constituição federal, lei 4.320/64, lei complementar 101/2000 e leis municipais), assim como por meio de entrevistas semi estruturadas com o corpo técnico, alta gerência, representantes do legislativo e o gestor, atores envolvidos no processo orçamentário. As entrevistas foram realizadas na casa legislativa e na sede da Prefeitura municipal de Nilópolis, depois transcritas, com sua síntese constando do item 7.1 do presente trabalho.

Cabe ressaltar que os entrevistados para a presente pesquisa foram os mesmos da pesquisa realizada pelo discente Leandro Felipe Galiza, como citado na parte 1 deste relatório. Isso ocorre devido a relevância no processo que os “atores”

possuem, seja na formulação, análise, aprovação e fiscalização dos instrumentos de planejamento.

O PPA é elaborado pelo técnico de planejamento, que supervisionado pelo Secretario de Planejamento segue as determinações legais e as discricionárias escolhidas pelo gestor (Prefeito). A proposta segue para a aprovação da câmara, passando pelas comissões de constituição e justiça e comissão de finanças, seguindo então para o presidente da casa. Qualquer outra comissão afeta aos projetos e propostas podem solicitar vistas do projeto de lei do PPA em análise. As emendas podem ser realizadas sempre no momento das vistas pela comissão.

Dito isto, os trabalhos se complementam quando qualquer alteração no orçamento que ultrapasse o exercício fiscal deva constar do PPA, o que ocorre pela assinatura / recebimento de convênios, transferências inter governamentais, pela perda de convenio previsto no PPA ou de qualquer movimentação não prevista. Manter o alinhamento entre os instrumentos de planejamento (planejamento x execução) é essencial a execução do planejamento de médio prazo, objeto do PPA.

Os atores escolhidos no universo do executivo e legislativo participam de ambos os momentos, ex ante e ex post, podemos considerá-los stakeholders. A figura 5 ilustra bem o cenário estudado, onde existe um ator central (Prefeito), cercado dos atores com poder de veto (Pres. Câmara, Pres. Comissões) e os atores responsáveis pela elaboração dos instrumentos de planejamento.

Figura 5 – Stakeholders



A entrevista semi estruturada foi escolhida pelas suas características na relação entre o entrevistador e o entrevistado. Em seu artigo, Manzini cita Triviños (1987, p. 146) “a entrevista semi-estruturada tem como característica questionamentos básicos que são apoiados em teorias e hipóteses que se relacionam ao tema da pesquisa”. O foco principal seria colocado pelo investigador ao entrevistador.

Para Manzini (1990/1991, p. 154), narra que a entrevista semi-estruturada está focalizada em um assunto sobre o qual confeccionamos um roteiro com perguntas principais, complementadas por outras questões inerentes às circunstâncias momentâneas à entrevista.

Ele conclui que um ponto semelhante aos dois se refere à necessidade de perguntas básicas e principais para atingir o objetivo da pesquisa. O roteiro então serviria para a organização no processo de interação entre o entrevistador - entrevistado e ao cumprimento dos objetivos pretendidos.

Para Lincoln (RAP. Jul/Ago. 2005), a pesquisa não estruturada ou semi estruturada tem sido cada vez mais utilizada na Administração. Discerne e ganha força, segundo o autor, pelo fato de que algumas variáveis importantes no processo de formulação da pesquisa estruturada possam não ser contempladas pelo entrevistador no questionário. Dessa forma, o método defendido por Lincoln (RAP. Jul/Ago. 2005. pg 826) “*é uma forma especial de conversação*”, onde “os atores, principalmente o entrevistado, *“fazem” ali muita coisa — e o sinalizam — enquanto articulam perguntas, respostas ou interferem nelas*”. Tal flexibilidade permite ao método uma análise mais abrangente, sem perder seu direcionamento.

5.3 Perfil dos entrevistados

5.3.1 Executivo

1 – Prefeito.

Em 1998 assumiu seu primeiro mandato como deputado estadual, sendo reeleito em 2002, 2006 e 2010. Assumiu em 2013 como prefeito da cidade de Nilópolis com 44.549 votos pelo PMN.

Formado em direito com especialização em Políticas Públicas, pós-graduado em Políticas Públicas e Gestão Ambiental.

2- Secretária de Controle Interno.

Formada em Ciências Contábeis com especialização em contas públicas. Secretaria Municipal de Controle Interno desde 2008.

3 – Técnico Orçamento.

Formado em Ciências contábeis e tecnólogo em controladoria empresarial, pós-graduado em Auditoria e Controladoria.

Superintendente de Controle e Gestão Orçamentária - novembro 2011 a maio 2014 - Secretarias de Planejamento e Controle Interno, desempenhando as funções de elaboração o Plano Plurianual - PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e a Lei Orçamentária Anual -LOA;

5.3.2 Legislativo

4 – Presidente da Câmara dos vereadores.

Eleito pelo PDT no pleito de 2012 com 2.699 votos, o vereador mais votado, é servidor Público Municipal de carreira, Ensino Médio Completo, atualmente em seu 4º mandato.

5 – Presidente da Comissão de Constituição e Justiça.

Eleito pelo PP no pleito de 2012 com 2.366 votos, sua primeira eleição foi em 1992, atualmente esta em seu 6º mandato. Possui formação superior em Engenharia.

6 – Presidente da Comissão de Finanças.

Eleito pelo PT do B no pleito de 2012 com 1.924 votos, possui nível médio completo, atualmente em seu 2º mandato.

6 A Cidade de Nilópolis

O nome foi uma homenagem ao Presidente Nilo Peçanha, sua emancipação político – administrativa se deu em 20 de junho de 1947, juntamente com São João de Meriti, então distritos da cidade de Nova Iguaçu.

Historicamente as terras onde esta localizada a baixada fluminense eram ocupadas pelos Índios Jacutingas (plano de governo, 2012). Após a fundação da cidade do Rio de Janeiro, as terras próximas foram alvo de disputa entre os fidalgos da corte portuguesa, cabendo a maior porção das terras onde hoje se localiza as cidades da baixada fluminense à sesmaria de Braz Cubas (plano de governo, 2012).

A cidade de Nilópolis, conforme dados do IBGE cidades, possuía em 2013 uma população estimada em 158.288 (cento e cinquenta e oito mil, duzentos e oitenta e oito) habitantes, em uma área territorial de aproximadamente 19,393 km², com uma densidade demográfica aproximada de 8.117,62 hab/km². A figura 6 demonstra que a cidade de Nilópolis é a menor em extensão territorial do Estado do Rio de Janeiro, seguido do gráfico comparativo dos municípios que compõem a região da baixada fluminense.

Figura 6 - Cartograma da Área Urbana de Nilópolis, Rio de Janeiro.



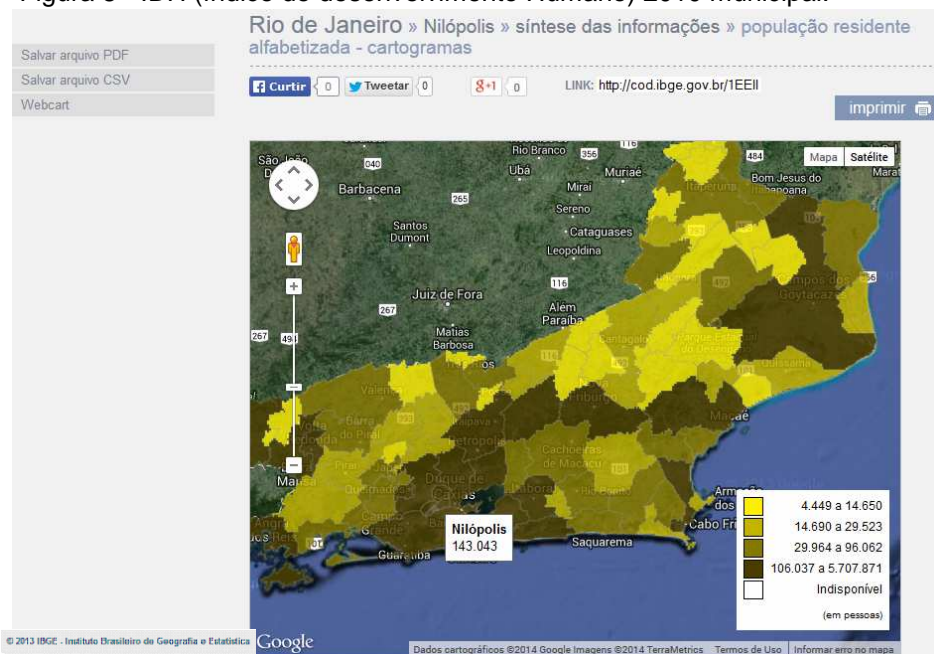
Em relação ao desenvolvimento humano de cidade, o IDHM 2010, segundo o IBGE cidades, Nilópolis está com um índice de 0,753, onde poderemos ver no gráfico abaixo esta acima dos municípios limítrofes ou que estão na mesma região, atrás apenas da cidade do Rio de Janeiro.

Figura 7 - Comparação entre áreas de unidade territorial.



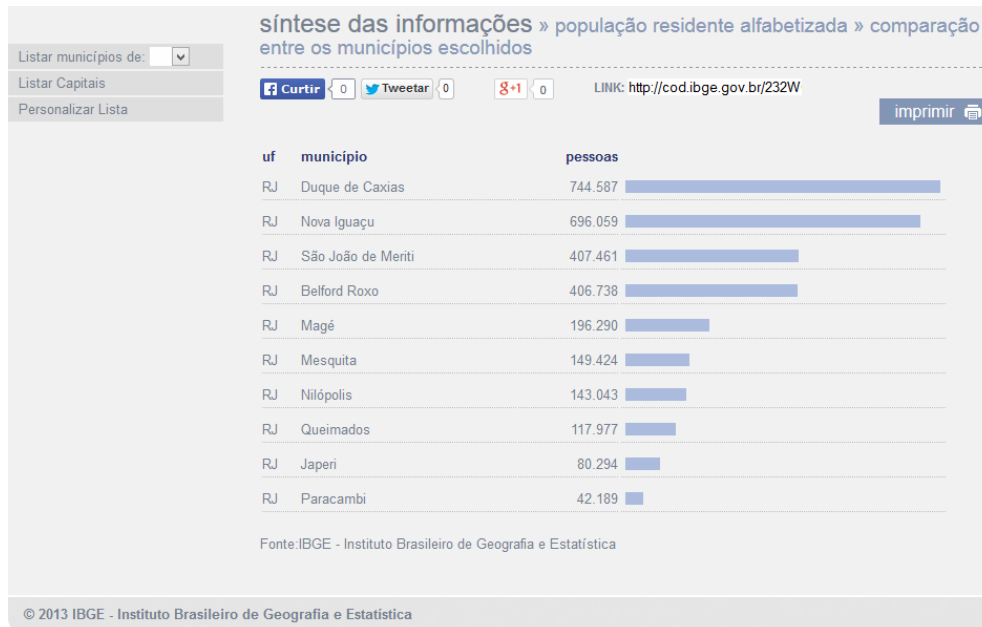
Em relação a população residente alfabetizada, segundo dados do IBGE cidades, a cidade apresenta um resultado de aproximadamente 143.043 habitantes, contra o numero total estimado de 158.288 (cento e cinquenta e oito mil, duzentos e oitenta e oito) em 2013.

Figura 8 - IDH (índice de desenvolvimento Humano) 2010 municipal.



A comparação com as outras cidades limítrofes ou da região não pode ser realizada se não por dados percentuais, mas para efeito de demonstração, segue o gráfico com os valores em números absolutos.

Figura 9 - Cartograma população residente alfabetizada, Nilópolis, Rio de Janeiro.



Em relação ao PIB per capita, a cidade de Nilópolis apresenta o numero de R\$ 11.498,86 (onze mil, quatrocentos e noventa e oito reais e oitenta e seis centavos), um dos menores do Estado. Seu índice é o primeiro do segundo grupo, e se comparado as cidades limítrofes ou de sua região essa razão de proporcionalidade se mantém, vide mapa e gráfico retirados do IBGE cidades.

Figura 10 – Catograma Pib per capta corrente 2011

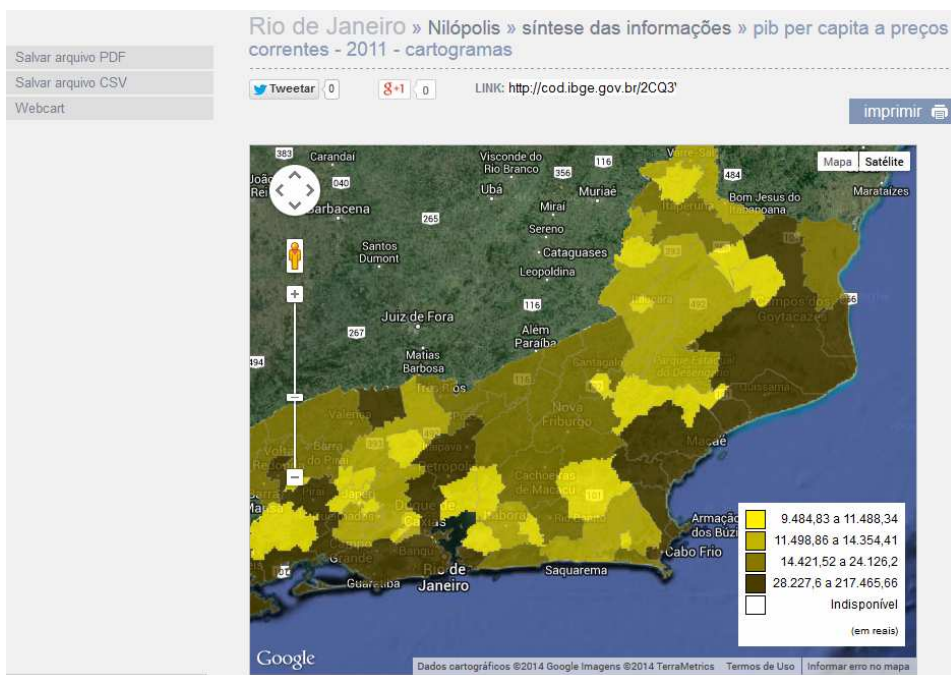


Figura 11 - Pib per capita corrente 2011 – comparação entre municípios.



Se falarmos em receita corrente per capita, a cidade de Nilópolis figura entre as menores do Estado, com o valor de R\$ 1.103,04, um pouco à frente de Mesquita (R\$ 1.072,03), Nova Iguaçu (R\$ 1.002,62), Belford Roxo (R\$ 969,52) e São João de Meriti (R\$ 829,51), cidades limítrofes e da região da baixada fluminense (Anuário Finanças dos Municípios Fluminenses, ano 6, ed. 2013).

A receita total da cidade de Nilópolis no período de 2007 a 2012 evolui dos R\$ 144.863,80 milhões para R\$ 200.245,20, apresentando melhor performance entre os anos de 2009 e 2010, que em números absolutos foi de R\$ 156.258,20 milhões para 193.436,00, segundo o anuário Finanças dos Municípios Fluminenses, ano 6, ed. 2013.

Em 2013 o orçamento total de Nilópolis foi de aproximadamente R\$ 230 milhões, como os repasses obrigatórios de aproximadamente R\$ 57 milhões para o fundo municipal de saúde, R\$ 24 milhões para o instituto de previdência, R\$ 5.7 milhões para a câmara municipal dos vereadores. Descontados os repasses, o montante aproximado para custeio e investimento foi de R\$ 145.5 milhões de reais.

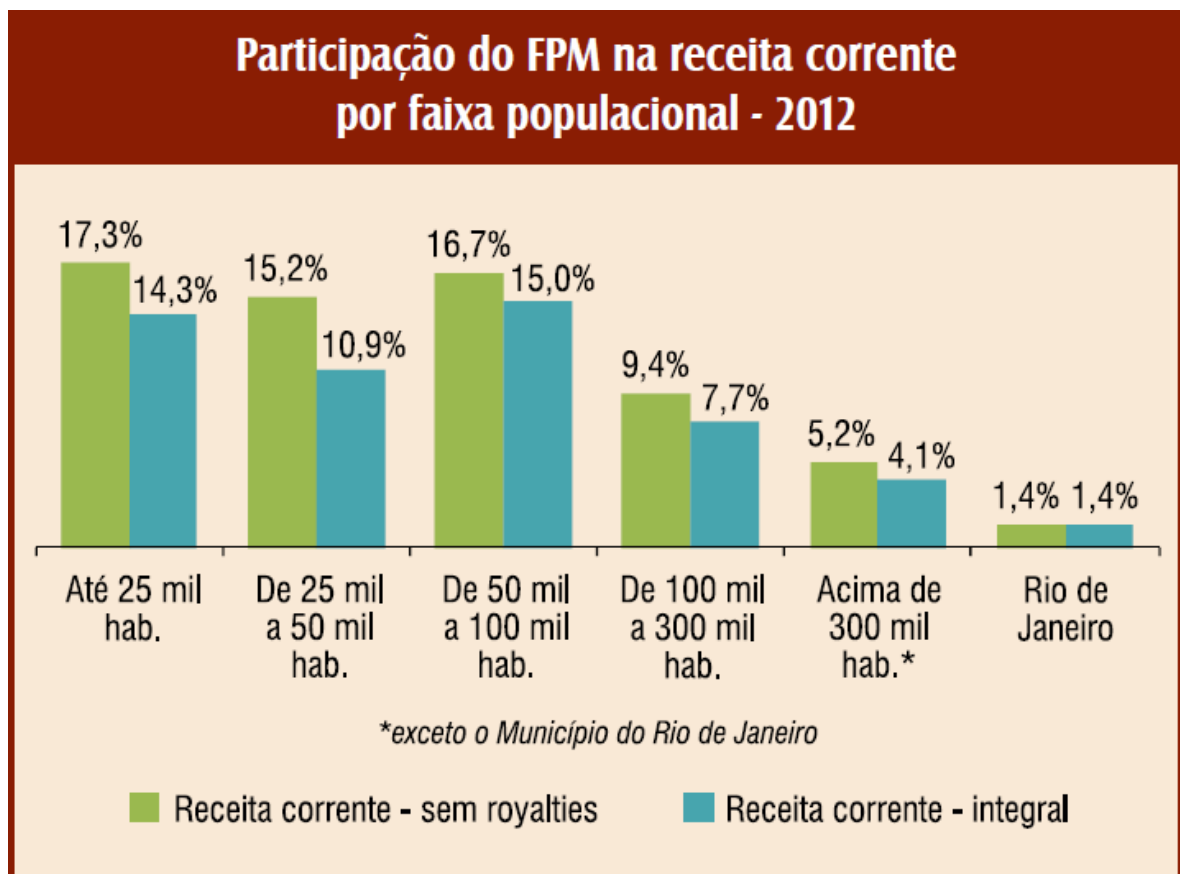
O orçamento de Nilópolis para o exercício de 2014, com base na LOA, esta estimado em R\$ 249.768.030,00 (duzentos e quarenta e nove milhões, setecentos e

sessenta e oito mil e trinta reais), sendo reservado como repasses obrigatórios, números aproximados, à câmara municipal dos vereadores R\$ 6.8 milhões, ao instituto de previdência R\$ 34 milhões, ao fundo municipal de saúde 75 milhões. Diminuídos esses números do orçamento atual restam aproximadamente 133 milhões de reais para custeio e investimento.

Em valores absolutos, a receita total de Nilópolis, segundo o anuário das finanças municipais (2013) estava na 30ª posição no Estado.

No relatório anual das finanças fluminenses (pg. 47, 2013), a cidade de Nilópolis figura como a cidade onde a participação do FPM na receita corrente é maior, evidenciando a necessidade pelas transferências inter governamentais.

Figura 12 - Participação do FPM na receita corrente por faixa populacional.



Finanças dos Municípios Fluminenses - 2013

O gráfico abaixo demonstra que a cidade de Nilópolis em 2012 foi a segunda cidade na realização das operações de crédito, o que corrobora a necessidade na captação de investimentos.

Figura 12.

Operações de crédito e Investimentos efetuados - 2012

Município	Operações de crédito (A)	Investimentos (B)	Part. das operações de crédito nos invest. (A/B)
	em R\$ mil		
Rio de Janeiro	457.058,5	3.492.961,3	13,1%
Nilópolis	6.500,0	22.630,2	28,7%
Nova Iguaçu	6.054,7	36.986,4	16,4%
Belford Roxo	3.266,2	14.251,2	22,9%
Maricá	2.653,7	62.179,8	4,3%
Queimados	2.183,8	23.624,3	9,2%
Quatis	1.157,9	4.641,1	24,9%
Rio Claro	584,0	5.500,1	10,6%
Angra dos Reis	500,6	40.277,0	1,2%
Barra Mansa	148,5	40.403,1	0,4%
Macuco	95,7	2.781,0	3,4%
Paraíba do Sul	50,9	4.089,1	1,2%
Subtotal	480.254,5	3.750.324,6	12,8%
Demais municípios	0,0	2.086.399,9	0,0%
Total	480.254,5	5.836.724,5	8,2%

Fonte: elaborado por Aequus Consultoria com base nos dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Finanças dos Municípios Fluminenses - 2013

A cidade de Nilópolis está situada no g100, grupo composto por municípios populosos com baixa receita per capita e alta vulnerabilidade socioeconômica, tendo como características fundamentais a baixa capacidade de investimentos, a prestação de serviços básicos precários e a baixa aplicação em políticas voltadas às áreas sociais.

Tais aspectos credenciam a cidade de Nilópolis ao estudo em questão, pois apesar de estar localizada na região metropolitana da cidade do Rio de Janeiro, apresenta indicadores sociais e econômicos baixíssimos, equivalentes a cidades do interior. Notamos a dependência de Nilópolis pelas transferências inter governamentais, como exemplo citamos o FPM. O poder de investimento limitado requer o investimento externo, tanto do Estado quanto da União.

No cenário político, as eleições de 2011 foram marcadas pela eleição do candidato pelo PMN (partido da mobilização nacional), Alessandro Alvez Calazans, com aproximadamente 48,67 % dos votos válidos, vencendo o candidato a reeleição pelo PP (partido progressista) Sérgio Sessim com aproximadamente 46,82 % e o candidato pelo PSOL (Partido Socialismo e Liberdade) Pessanha com aproximadamente 4,51 % dos votos válidos.

A cidade de Nilópolis se encaixa no perfil das maiorias das cidades brasileiras, acrescentado a facilidade na disponibilidade das informações, creditamos a cidade como objeto do presente caso de estudo.

7 Análise das Respostas

O capítulo terá início com a síntese das respostas a cada uma das questões, depois a tabulação dos dados de acordo com as variáveis que serão estabelecidas e para finalizar a análise dos dados e os comentários.

7.1 Síntese

Nesta parte apresenta-se a síntese das respostas a cada uma das questões formuladas aos representantes do poder Legislativo e Executivo, bem como a tabulação dessas respostas de acordo com as variáveis explicitadas adiante.

Na última parte apresenta-se a análise dos dados.

Pergunta 1 – Qual a sua opinião sobre o projeto de emenda constitucional denominado “PEC da reforma eleitoral”?

***Técnico Orçamento:** Projeto pioneiro e excelente, uma pena que a parte que tocava no tema das punições aos não cumpridores das promessas de campanha foi retirada para viabilizar a possível aprovação do projeto.*

***Secretaria de Planejamento:** Entendo que falta muito para chegarmos a exigir do novo ordenador que o mesmo cumpra todas as promessas de campanha, porque o mesmo não sabe de fato como vai encontrar quando efetivamente “sentar na cadeira” do executivo. Tivemos nessas últimas eleições muitos municípios endividados, apesar da L.R.F. prevê que o não equilíbrio financeiro ao final da gestão acarretaria no parecer favorável na análise das contas de gestão. Então como poderá o novo ordenador por em prática seus projetos, se pegar um município sem recursos e com problemas para resolver? Sem contar no primeiro ano e governo ele trabalha com o orçamento elaborado pelo governo anterior. Penso que deveria ser visto é se as promessas feitas não podem ser cumpridas em função de não serem da alçada dos mesmos.*

***Prefeito:** A tese é boa, na qual os candidatos vão se policiar quanto as suas promessas. Obriga assim os candidatos ao executivo estudar as finanças da cidade para que efetivamente possam apresentar projetos viáveis. Obriga os candidatos a estudar sua esfera de atuação. Ex.: um postulante ao cargo de chefe do executivo municipal prometer aumentar o valor do bolsa família.*

Presidente Comissão Finanças: *Coerente, pois desde o momento que é prometido deve ser cumprido. O interesse maior deve ser o da população sempre.*

Presidente Comissão Constituição e Justiça: *A proposta de emenda é de grande importância, pois assim a continuidade fica garantida, bem como a viabilidade técnica e financeira / orçamentária do projeto.*

Presidente da Casa Legislativa: *Sim, inclusive é mais amplo quando discute assuntos como voto facultativo, sistema de voto fechado em lista fechada, restrições e divulgações de pesquisas eleitorais. Esse são alguns temas que constam do projeto de Reforma.*

Pergunta 2 – Nessa PEC o instrumento de planejamento à ser utilizado será o PPA. Na sua opinião, especificamente sobre o PPA 2014 – 2017, quais foram os principais fatores que contribuíram / influenciaram sua formulação?

Técnico Orçamento: *Os principais fatores que influenciaram na formulação do PPA 2014 – 2017 foram os seguintes: Proposta de Governo apresentada à população nilopolitana durante a campanha; Propostas encaminhadas ao Executivo pelos Vereadores; Propostas encaminhadas pelas diversas Secretarias da nova gestão e; A legislação em vigor, como por exemplo: Constituição Federal, Lei Orgânica do Município de Nilópolis, Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, Lei 4320/64, Portarias e Resoluções do Tesouro Nacional, Deliberações do TCE-RJ entre outras.*

Secretária de Planejamento: *Foram consideradas as necessidades efetivamente encontradas no município e por força da falta de recursos próprios, priorizando os gastos com educação/saúde/cultura, aliado à algumas promessas de campanha*

Prefeito: *Os projetos estruturantes e de grandes obras não passam pelos recursos próprios, eles somente ocorrerão em nossa cidade com as parcerias que poderão ser estabelecidas com o Estado e União. Como pode se fazer um planejamento desse para 4 anos sem a disponibilidade financeira?*

Presidente Comissão Finanças: *Fundamental, o planejamento das ações governamentais é fundamental na implantação, execução e fiscalização de qualquer política pública.*

Presidente Comissão Constituição e Justiça: A utilização do PPA como tal instrumento é muito bom, visto que o governo elabora os projetos com base nas promessas de campanha. Essas promessas contemplam as necessidades da população, o que dá margem ao vereador para cobrar mais do Prefeito.

Presidente da Casa Legislativa: O PPA é o primeiro passo para colocar no papel o que foi prometido na campanha eleitoral.

Pergunta 3 – Como vocês avaliam o PPA para o período de 2014 – 2017? Ele conseguiu ser abrangente quanto aos objetivos delineados no Plano de Governo?

Técnico Orçamento: Apesar de todas as dificuldades encontradas, informações escassas, inúmeras demandas da sociedade e as promessas de campanha. O PPA conseguiu atender e abranger os objetivos delineados no Plano de Governo.

Secretária de Planejamento: Não. A falta de recursos e dívidas encontradas tolheu alguns projetos que tiveram suas previsões de orçamentos bem modestos ou deixarão de ser incluídos.

Prefeito: O poder de investimento por parte dos recursos próprios é muito baixo, cumprimos basicamente o pactuado pela constituição federal quanto a aplicação dos recursos próprios nas áreas da educação e saúde. Como dito anteriormente, os recursos necessários à investimentos estruturantes ficam por conta das parcerias com os governos Estadual e Federal. Cito o exemplo do contrato de repasse do programa estadual Somando Forças, a construção do hospital somente é viável pela parceria, que em nosso governo teve um incremento de 13 milhões de reais, que somados aos 5 deixados pelo governo anterior perfaz a quantia de 18 milhões. A cidade de Nilópolis nunca poderia arcar com tal investimento por conta de seus recursos próprios. Vamos cumprindo nossas promessas muito no varejo, vide a construção da primeira creche da cidade (Izaura Calazans), onde já existia um prédio, o que tornou financeiramente viável sua construção.

Presidente Comissão Finanças: A questão da dependência de Nilópolis pelas transferências é uma realidade, juntamente com outros municípios. Os investimentos e a manutenção de muitos projetos ficam comprometidos, pois financeiramente o município não tem como fazer frente aos desembolsos financeiros.

Presidente Comissão Constituição e Justiça: *O PPA é de fundamental importância, e essa dependência pode ser influenciada pelas próximas eleições, tanto estadual quanto federal.*

Presidente da Casa Legislativa: *Como nossa cidade depende das transferências da união e do Estado, o PPA é uma mera expectativa do que podemos vir a receber. Existem projetos no passado onde a falta de repasse inviabilizou sua execução, vide o caso do programa segundo tempo e o pro jovem trabalhador.*

Pergunta 4 – O projeto de emenda constitucional que tramita pelo congresso denominado “PEC da reforma eleitoral” prevê a obrigatoriedade de cumprimento das promessas de campanha pelos chefes de executivo. Na sua opinião, qual a importância desse projeto?

Técnico Orçamento: *Acho muito importante e interessante. O único problema é como sempre a falta de informação. Não consigo enxergar os novos governantes conseguirem prever e antever todas as necessidades da sociedade, com as pouquíssimas informações disponíveis, com relação a educação, saúde, transporte, emprego, entre outras. Mas seria muito desafiador, pois com a obrigatoriedade haveria uma maior preocupação na coleta de dados (informação) e também na capacitação das pessoas envolvidas no processo de planejamento e no emparelhamento das estruturas governamentais para um melhor atendimento da sociedade e conseqüentemente uma melhor coleta de informações.*

Secretária de Planejamento: *Vide resposta à primeira pergunta do primeiro grupo.*

Prefeito: *A resposta segue a linha da primeira do grupo de perguntas técnicas.*

Presidente Comissão Finanças: *Coerente, pois desde o momento que é prometido deve ser cumprido. O interesse maior deve ser o da população sempre.*

Presidente Comissão Constituição e Justiça: *A proposta de emenda é de grande importância, pois assim a continuidade fica garantida, bem como a viabilidade técnica e financeira / orçamentária do projeto.*

Pergunta 5 – De que forma o PPA, instrumento de planejamento escolhido pela PEC, pode potencializar o processo de formulação e execução das políticas públicas?

Técnico Orçamento: *O PPA é o que melhor reflete as estratégias do governo. Se bem elaborado é um importante instrumento de planejamento. Só que lamentavelmente este instrumento é tratado com muita insignificância e descaso. Talvez pela falta de conhecimento dos gestores e também pela falta de preparo dos técnicos responsáveis pela sua elaboração. Agora para que o PPA fosse bem formulado haveria a necessidade da criação de banco de dados para colher o máximo de dados e informações e conjuntamente uma força tarefa para a captação e alimentação desses dados.*

Secretária de Planejamento: *Não acho que seja a PEC que vai mudar o comportamento ou a obrigação na execução das promessas de campanha. A meu ver, o que mudaria seria uma política pública séria com a população interessada em saber e aprender a cobrar.*

Prefeito: *As promessas de campanha sendo positivadas no PPA o gestor fica cada vez mais obrigado a seguir as metas pactuadas e os indicadores estabelecidos, e com a implementação e execução desses programas a tendência é de que o resultado a curto e a longo prazo gerem resultados. Acredito que dessa forma o processo de potencialização possa ocorrer, de forma gradativa.*

Presidente Comissão Finanças: *O ponto mais positivo passa pelo monitoramento das ações de planejamento x execução e a possibilidade de fiscalização, tanto pelo legislativo quanto pelos órgãos responsáveis.*

Presidente Comissão Constituição e Justiça: *O PPA pode contribuir quando trata de questões como planejamento e continuidade das ações visando o desenvolvimento do município.*

Presidente Casa Legislativa: *O PPA é o instrumento que da essa diretriz, quando planeja as ações do governo por um período de 04 (quatro) anos, dele constando as metas e ações a serem atingidas.*

Pergunta 6 – Quais são os fatores estruturais, conjunturais e organizacionais que influenciaram na formulação do PPA 2014 – 2017?

Técnico Orçamento: *Os fatores que influenciaram na formulação do PPA 2014 – 2017 foram a falta de organização e centralização das informações necessárias a elaboração do PPA, tais como, indicadores financeiros e econômicos, indicadores mais abrangentes e detalhados da educação, saúde e assistência social.*

Secretária de Planejamento: *Foram avaliados a movimentação das receitas e despesas de anos anteriores, alguns índices levantados pelo IBGE e outros órgãos sobre a cidade.*

Prefeito: *O fator principal foi a escassez de recursos próprios. Contabilizadas todas as despesas de custeio não sobra recursos. Como elaborar o planejamento por um período de 04 anos, com suas previsões e metas, nesse cenário?*

Presidente Comissão Finanças: *Considero a condição das finanças municipais a principal, pois a cidade depende das transferências da união e estado para fazer face ao seu custeio, sem contar para os investimentos. Levanto uma questão sobre a necessidade de ampliação do quadro técnico responsável pela elaboração das peças de planejamento, os baixos salários influenciam diretamente.*

Presidente Comissão Constituição e Justiça: *Os principais fatores que influenciaram na formulação do PPA se deu pela escassez dos recursos, o que demandou a priorização de ações, infra estrutura à execução e a qualificação do pessoal envolvido.*

Presidente Casa Legislativa: *A questão dos recursos para viabilizar a formulação do PPA é o mais difícil, destaco a carência de corpo técnico, que em Nilópolis nunca teve e a falta de recursos para investimento.*

Pergunta 7 – Considerando o baixo poder de investimentos por parte dos recursos próprios, e a dependência das finanças municipais pelas transferências governamentais, como se deram os arranjos locais na formulação do PPA 2014 – 2017?

Técnico Orçamento: Foram feitos ajustes primeiramente para o cumprimento dos limites constitucionais (saúde, educação e gastos com pessoal).

Secretária de Planejamento: Priorizou-se os gastos, que por força de lei tem seus limites constitucionais estabelecido e ainda com foco na busca de convênios, programas e parcerias com recursos da união e Estado para investimentos nas outras áreas.

Prefeito: Não houve como contemplar arranjos locais, novamente entra a questão da escassez de recursos, pois se o parlamentar fizer alguma emenda ao orçamento vai retirar recursos de algum projeto ou ação essencial, no nosso caso os recursos são muito justos, e a dependência dos repasses ao investimentos é fundamental.

Presidente Comissão Finanças: A câmara de Nilópolis trabalha historicamente com indicações, haja vista a inviabilidade de emendas ao orçamento pela situação precária (pires na mão) das finanças municipais.

Presidente Comissão Constituição e Justiça: Essa questão do apoio político é clara, a harmonia entre o executivo e o legislativo facilita a tramitação e conseqüentemente a execução dos projetos do governo. Quando as comissões se reúnem, os vereadores analisam e podem propor emendas ao projeto de lei, sendo que no nosso caso, devido a escassez de recursos, o instrumento mais utilizado são as indicações.

Presidente Casa Legislativa: O parlamento prefere trabalhar por indicações que por emendas ao orçamento. Isso ocorre devido às restrições orçamentária e financeira das finanças municipais. Nesse ponto entra o aspecto discricionário do Executivo no direcionamento dos recursos disponíveis.

Pergunta 8 – Com o aumento da fiscalização, seja pelos órgãos de controle externo, interno e ate mesmo pela população. Qual a sua opinião sobre o papel do PPA nesse cenário?

Técnico Orçamento: Acho que o PPA é importantíssimo, apesar de ser tratado com muito descaso, pois nele conseguimos ter a visão macro e micro de tudo aquilo que foi prometido na campanha e também das outras ações que não foram tão focadas na proposta de governo. Já este aumento que está sendo afirmado,

ainda é muito irrelevante, pois a população está mal informada ou nem tem conhecimento de como funciona ou se organiza os poderes executivo, legislativo e judiciário. E um outro ponto negativo da afirmação do aumento da fiscalização é a punibilidade ineficaz ou até nenhuma punição para os maus gestores do dinheiro público.

Secretária de Planejamento: *Sinceramente acho que ninguém lembra do PPA. No nosso caso o sistema de informática utilizado para fazer os orçamentos obriga necessariamente a amarração dos orçamentos PPA x LDO x LOA. Mas talvez se não fosse isso, os orçamentos sairiam desconjuntados. Acho que a grande maioria da população não tem noção do que estamos falando.*

Prefeito: *Na minha opinião, não existe dispositivo legal ou órgão que obrige o executivo a cumprir o mínimo que seja do PPA.*

Presidente Comissão Finanças: *De extrema importância. Ao meu ver não existe instrumento de planejamento mais completo e eficaz quanto a possibilidade de medição das ações e metas.*

Presidente Comissão Constituição e Justiça: *Como instrumento de planejamento e controle da execução pelas metas pactuadas, o considero de fundamental importância.*

Presidente Casa Legislativa: *De fundamental importância na criação, execução e fiscalização das ações do governo.*

Pergunta 9 – Qual a sua opinião sobre o papel da população no planejamento dos programas e ações governamentais? Como se deve fomentar essa participação?

Técnico Orçamento: *Atualmente em Nilópolis não vejo a população tão atuante, o que vemos são pequenos grupos de anarquistas estimulados e incentivados por pessoas integrantes do governo passado ou outras formas de representação como os Conselhos Municipais, que em sua grande maioria e formação são compostos de representantes da sociedade civil e do governo e que também acabam não tendo tanta representatividade. Um exemplo interessante do papel da população no planejamento dos programas e ações governamentais é a apresentação da Audiência Pública, que é um instrumento para evidenciar e demonstrar como será a execução de tudo aquilo que foi prometido na campanha e conseqüentemente foi planejado e executado pelo Poder Executivo. Audiência Pública que acontece a*

cada quadrimestre, e a população não se faz presente, é a única forma de representação da população, fora a realizada pelos vereadores, que em tese são a voz dos interesses e necessidades do município.

Secretária de Planejamento: *Deveria ser crucial, mas por falta de conhecimento e desinformação acaba ficando a deriva e se os ordenadores de despesas de fato não buscarem objetivamente saber as demandas, sobressai os seus interesses.*

Prefeito: *A participação da população é zero. Costumamos chamar a população à discussão sempre e poucos são os que comparecem.*

A solução é em longo prazo, vejo como um aspecto cultural que deve mudar gradativamente.

Presidente Comissão Finanças: *Quando da elaboração do orçamento ou outro instrumento, a população deve participar através das organizações sem fins lucrativos, associações ou e qualquer outra forma representativa devidamente constituída. Podemos citar como exemplo o orçamento participativo. A população deveria participar na elaboração e execução (Executivo) e na análise e fiscalização (Legislativo). A forma de fomentar seria o chamamento publico constante e o despertar na população pelo interesse nos assuntos da coletividade.*

Presidente Comissão Constituição e Justiça: *O interesse na participação se dá pelo tema em pauta. As sessões plenárias da câmara são a arena onde a participação pode ser avaliada.*

Presidente Casa Legislativa: *A população não tem o habito de participar, haja vista que as contas ficam a disposição e ninguém aparece para fiscalizar, vide o regimento interno da casa, pg. 108 – do controle popular das contas. Mesmo a população tendo o direito a examinar e apreciar as contas por um prazo de 60 (sessenta) dias, não existe registro de tal acompanhamento desde 1947 até a presente data.*

7.2 Tabulação

Ao pensar nos fatores que influenciaram a formulação do PPA 2014 / 2017 em Nilópolis, encontramos variáveis que para efeito de organização à análise dos dados decidimos agrupar por semelhança de características.

A divisão ocorreu isolando as variáveis de aspectos legais e suas conseqüências em um grupo, os aspectos relativos à organização e as variáveis políticas em outros. Dessa forma acreditamos agrupar as variáveis de uma forma a permitir a tabulação das respostas, o que ira gerar dados à nossa pesquisa.

O primeiro grupo é denominado Estrutural, dele constando as obrigações legais trazidas pela descentralização tributaria, onde os municípios passaram, após a constituição de 1988, a receber recursos à implantação e manutenção das políticas públicas de ponta, saúde e educação. A constituinte, além de fortalecer as bases, municípios, financeiramente promoveu seu fortalecimento político.

A relação entre o município e o Estado, ou a União, as transferências inter governamentais, sejam por fundo a fundo ou pontuais (convênios e emendas), bem como obrigações quanto à aplicação dos recursos oriundos da arrecadação na educação e saúde são a forma como o pacto federativo se mantém.

O segundo é denominado organizacional, tratando de questões ligadas a infra-estrutura e pessoal, que podem influenciar a formulação do PPA. A defasagem de equipamentos e condições físicas e a necessidade de qualificação dos servidores envolvidos são exemplos palpáveis.

O terceiro é denominado Político, contemplando questões pertinentes à discricionariedade do gestor na definição da agenda de investimentos e a relação entre os poderes Executivo e Legislativo na aprovação e fiscalização do PPA.

As respostas foram analisadas sobre esses pontos. Surgindo nelas indícios das características de algum desses grupos será marcado na interseção do quadro abaixo um x no campo comum ao entrevistado e ao grupo de interesse.

Quadro 1 – respostas tabuladas

Categoria	ENTREVISTADOS					
	Prefeito	Secretária de Controle Interno	Técnico do Orçamento	Presidente da Casa Legislativa	Presidente Comissão Constituição e Justiça	Presidente da Comissão de Finanças
Pergunta 1						
Estrutural	x	x	x		X	
Organizacional						
Politico	x	x	x	x		x
Pergunta 2						
Estrutural	x	x	x	x	X	x
Organizacional						
Politico	x	x	x	x	X	
Pergunta 3						
Estrutural	x	x	x	x	X	x
Organizacional						
Politico	x				X	
Pergunta 4						
Estrutural	x	x		x	X	
Organizacional			x			
Politico	x	x	x			x
Pergunta 5						
Estrutural	x	x	x	x	X	x
Organizacional			x			
Politico						
Pergunta 6						
Estrutural	x	x		x	X	x
Organizacional			x	x	X	x
Politico					X	
Pergunta 7						
Estrutural		x	x	x	X	x
Organizacional						
Politico	x	x		x	X	x
Pergunta 8						
Estrutural	x	x	x	x	X	x
Organizacional		x				
Politico						
Pergunta 9						
Estrutural	X	x	x	x	X	x
Organizacional						
Politico						

7.3 Análise dos dados.

A análise tem por objetivo traçar o perfil das respostas por instituição, com base nos grupos de interesses estabelecidos. Inicia-se pelo executivo e depois o legislativo, comparando os resultados encontrados. A análise integral é apresentada posteriormente, sendo comparada aos valores encontrados nos perfis de cada instituição.

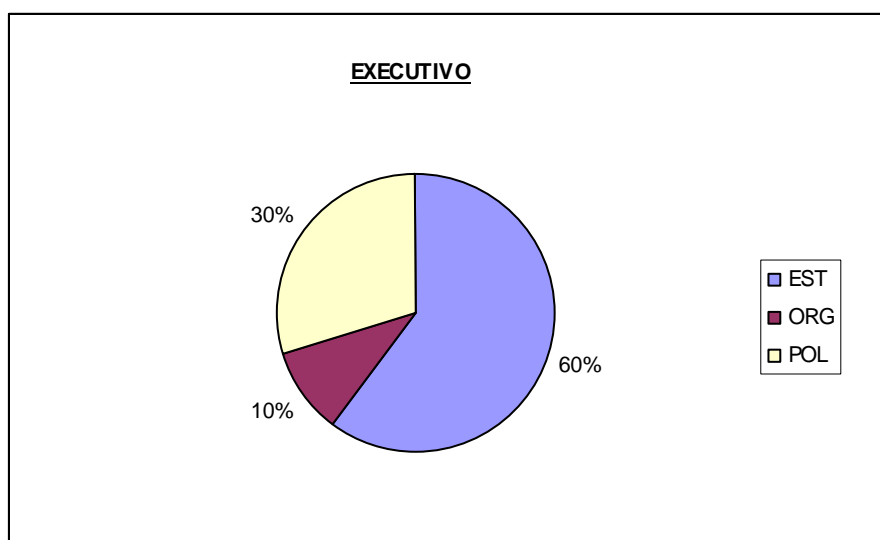
O principal motivo dessa comparação é de observar e identificar como cada casa interage no processo de interpretação das promessas de campanha ao PPA, as variáveis e determinantes que acreditam influenciar mais.

Por características básicas e predominantes quanto a constituição das mesmas, acreditava-se que a percepção quanto aos fatores seria diferente, o que mostrou-se uma afirmativa falsa.

A análise global da distribuição entre as categorias foi no mesmo sentido das análises individuais, o que evidenciou um alinhamento das casas quanto a percepção dos fatores que influenciaram na transposição das promessas de campanha ao PPA 2014 / 2017 na cidade de Nilópolis.

Com o mapeamento dos dados do Executivo, observamos que 60 % (sessenta) das repostas foram voltadas as variáveis do grupo estrutural, 30 % (trinta) foram ao grupo político e 10% ao grupo organizacional.

Gráfico 1 – Resultado mapeamento por fatores - Executivo.



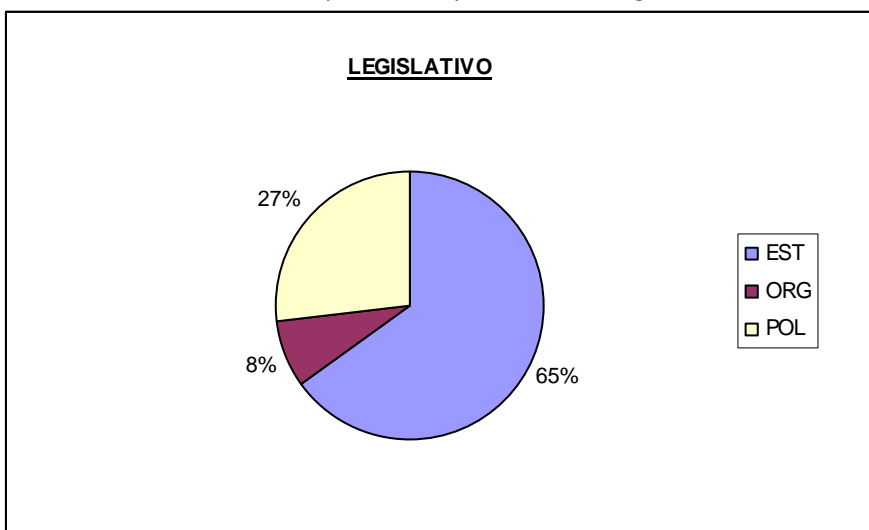
As respostas demonstram que o contingenciamento financeiro / orçamentário e a dependência pelas transferências inter governamentais como os fatores que mais influenciaram na formulação do PPA na concepção desse grupo.

No caso dos investimentos a dependência é quase totalitária. Quando perguntado se os objetivos delineados em seu plano de governo estavam delineados no PPA, o Prefeito respondeu (pergunta 3, pg. 33), que “*os recursos necessários à investimentos estruturantes ficam por conta das parcerias com os governos Estadual e Federal*”, citando o exemplo do convenio assinado com o governo do Estado para a construção do Hospital municipal. Segundo ele, sem esse contrato de repasse a construção na seria possível. O mesmo narra ainda a dificuldade em cumprir as promessas de campanha, que vão sendo cumpridas “a varejo”, citando o exemplo da construção da primeira creche da cidade (Izaura Calazans), uma adaptação onde já existia um prédio, o que tornou financeiramente viável a construção.

A secretária de Planejamento trata o tema com a mesma seriedade, uma visão técnica, na qual narra (pergunta 2, pg. 32) que pela falta de recursos próprios, os gastos com educação/saúde/cultura, aliado à *algumas* promessas de campanha foram priorizadas.

Se na análise do executivo os fatores que mais influenciaram na transposição das promessas de campanha ao PPA 2014 / 2017 foram os estruturais, no legislativo a percepção não difere, como podemos observar abaixo.

Gráfico 2 – Resultado mapeamento por fatores - Legislativo.



Os resultados obtidos nesse grupo se aproximaram ao do Executivo, pois o grupo estrutural figura nessa análise com 65 % (sessenta e cinco) das respostas, o grupo Político com 27 % (vinte e sete) e o organizacional com 8% (oito).

A questão da dependência de Nilópolis pelas transferências é uma realidade, afirma o presidente da comissão de finanças (pergunta 3, pg. 33). Essa situação compromete a execução a manutenção e investimentos em muitos projetos, pois o município não consegue fazer frente aos desembolsos financeiros complementa o parlamentar.

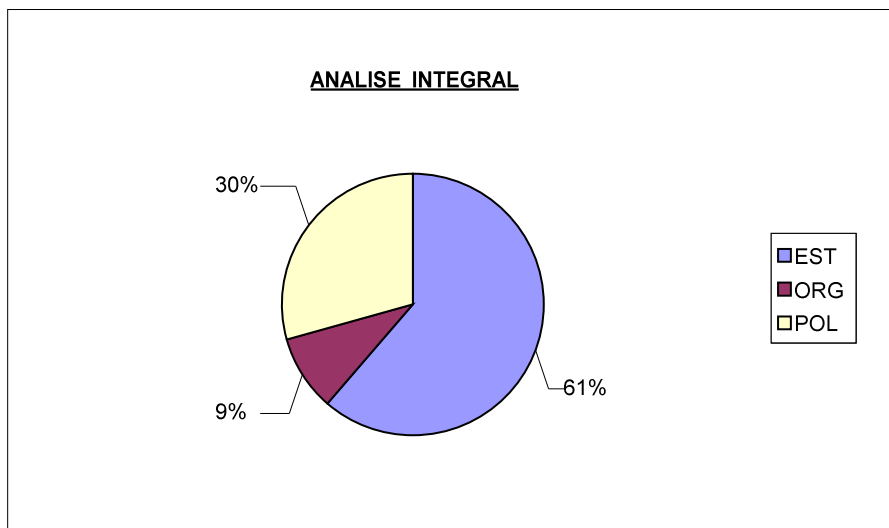
O presidente da Câmara (pergunta 3, pg. 33) narra a mesma dependência e avança na questão da inviabilidade de manutenção em alguns projetos. Teve projetos no passado que sua execução foi inviabilizada pela falta de repasse, citando os casos do programa segundo tempo e pro jovem trabalhador.

Uma resposta interessante que alia as características dos grupos Estrutural e Político surgiu do presidente da comissão de constituição e justiça. O parlamentar (pergunta 3, pg. 33) comenta que a dependência pode ser influenciada pelas próximas eleições, tanto estadual quanto federal.

Essa visão de política como facilitadora ao recebimento de recursos é corrente dominante no cenário brasileiro.

O resultado obtido pelas análises individuais foi muito coerente, e sua análise em quadro geral corrobora com os dados obtidos, apresentando-se da seguinte forma.

Grafico 3 - Resultado mapeamento por fatores – análise integral.



O que podemos observar foi que a incidência de respostas do grupo de estrutural apresentou um resultado de aproximadamente 61 % (sessenta e um), contra 30 % (vinte) do político e 9 % do organizacional.

O desempenho do grupo estrutural condiz com os resultados encontrados nos blocos do executivo e do legislativo, que apresentaram respectivamente 60 % no executivo e 65 % no legislativo.

O grupo político apresentou um percentual de 8% (oito) no legislativo e 9% (nove) no geral, contra 30 % (trinta) do executivo. Essa discrepância em parte, é explicada pelas próprias respostas dos representantes do legislativo entrevistados, onde o aspecto discricionário da indicação toma o lugar do impositivo das emendas ao orçamento. O executivo portanto, tende a ter o aspecto político mais elevado.

O grupo de variáveis organizacional aparece com aproximadamente 10% (dez) das respostas no Executivo, 8% (oito) no legislativo e 9 % na análise integral.

Todos os entrevistados entendem a importância do PPA no planejamento das ações governamentais, bem como da necessidade de cumprimento das promessas de campanha. No entanto, ressalvas são feitas quanto a capacidade de previsão das demandas pelos postulantes ao cargo de gestor do executivo Municipal.

Percebe-se nas repostas, pensamentos semelhantes entre os membros das casas e complementares se comparadas uma à outra, especialmente se analisados a obrigatoriedade de cumprimento das promessas de campanha.

No executivo a preocupação em realmente saber sobre a real disponibilidade financeira prevalece, pois as promessas de campanha esbarram na incerteza de previsão e em fatos supervenientes que comprometem o orçamento, tais como dívidas trabalhistas, previdenciárias e compromissos descumpridos da gestão anterior, além de se trabalhar no primeiro ano de mandato com o PPA anterior.

O legislativo apresentou coerência quando frisa a importância de se cumprir as promessas de campanha e do PPA ser o instrumento de planejamento hábil à essa finalidade. A continuidade das ações foi unânime como objetivo de se contemplar as promessas de campanha no PPA.

Essas variáveis, aliadas a escassez de recursos originada pela dependência das transferências da União e Estado, bem como a arrecadação acanhada dos recursos próprios coloca o fator Estrutural como principal na presente análise.

Os representantes do legislativo perguntados como apresentam suas proposições ao orçamento falaram que trabalham por indicação, pois o instrumento da emenda não traria benefícios à população, uma vez que, pela escassez de recursos, projetos essenciais seriam colocados em segundo plano. Foi colocado ainda que uma relação “harmônica” entre o Executivo e Legislativo facilita muito a aprovação do PPA e dos outros instrumentos de planejamento.

Por esse motivo o fator Político se apresenta logo após o Estrutural na presente análise.

O fator Organizacional figura como o menos citado, mas sua importância é enorme. A necessidade de ampliação e qualificação do quadro técnico responsável pela elaboração das peças de planejamento, os baixos salários e a infra estrutura são as variáveis que compõem esse grupo.

8 Conclusões

As entrevistas com os principais atores envolvidos no processo foram realizadas e o resultado encontrado identificou como principais fatores a dependência pelas transferências inter governamentais, a deficiência das gestões públicas municipais e os aspectos políticos como preponderantes nessa interpretação e transposição das promessas ao PPA.

A cidade de Nilópolis, assim como a maioria dos municípios brasileiros, depende das transferências da União e Estado, tanto para custeio quanto para investimentos.

As demandas pelos serviços básicos de saúde, educação e ação social ocorrem nos municípios, desde a sua implantação e manutenção. A fiscalização se dá pela origem dos recursos, se federal Tribunal de contas da União, se Estadual Tribunal de Contas do Estado.

Podemos observar pela análise das entrevistas que o fator Estrutural prepondera, pois a dependência por transferência de recursos, e a escassez de recursos próprios foi o que mais dificultou a elaboração do PPA 2014 -2107 na cidade de Nilópolis.

No presente caso, a questão da gestão pública passa pela necessidade de constante qualificação dos servidores envolvidos no processo de identificação e adaptação das necessidades de população ao formalismo dos PPA e dos demais instrumentos de planejamento. Além disso, são necessários investimentos em infraestrutura. Tais variáveis foram enquadradas no presente estudo no fator organizacional.

Observamos ainda que os aspectos políticos influenciam a tramitação dos instrumentos de planejamento, pois como foi dito, uma relação harmônica entre Executivo e Legislativo facilita o andamento dos projetos de lei que o executivo submete a casa legislativa. Como exemplo de como uma relação conflituosa entre legislativo e Executivo pode engessar o andamento dos projetos de lei, citamos o trancamento de pauta que os deputados da Alerj fizeram no início de 2013, paralisando por quase 5 meses a casa, não aprovando nenhum projeto que o

executivo apresentava. Tal fato ocorreu novamente no ultimo dia 06 de junho, quando os deputados da mesma Alerj decidiram trancar as pautas importantes se a negociação para a libertação dos bombeiros não fosse retomada.

Outro ponto interessante abordado pelos membros do legislativo de Nilópolis, trata da forma como as reivindicações dos parlamentares são propostas e atendidas, sempre através de indicações e nunca por emendas. A consciência de que uma emenda retira disponibilidade financeira e orçamentária de projetos importantes é de bom senso e fundamental na construção da agenda de projetos do executivo.

Esse resultado da análise das entrevistas aponta para a necessidade de tratar os instrumentos de planejamento como potencializadores dos recursos na implantação das políticas públicas.

Dito isto, acreditamos que o alinhamento entre as promessas de campanha e o PPA é preservado quando existe a previsão de arrecadação e quando o plano de governo é concebido com clareza, planejamento das ações e coerência com as necessidades da população.

O constante monitoramento das ações e resultados obtidos deve ser perseguido pela administração e pelos agentes e instituições fiscalizadoras.

No caso do município de Nilópolis, dependente das transferências inter governamentais, as transferências voluntárias se tornam essências a execução das grandes obras e projetos estruturantes da cidade. Uma fiscalização atuante, o constante monitoramento da execução dos contratos e a correta prestação de contas são preocupações que a administração deve priorizar. Para isso, deve investir em nos servidores e corpo técnico envolvidos.

No caso de Nilópolis o alinhamento não ficou evidenciado, pois os recursos disponíveis mal atendem as exigências constitucionais de aplicação na saúde e educação. Destacando ainda que os investimentos estruturantes dependem dos convênios com a união e os estados.

Acreditamos que o primeiro passo fora dado, pois como o projeto de emenda constitucional tramita, representando a vontade e o anseio da população e de alguns setores do governo, e baseados em alguns casos isolados como o de Nilópolis,

onde o plano de governo serviu de base na elaboração do PPA, mesmo que com restrições orçamentárias.

Nesse contexto, o PPA como instrumento de planejamento deve ser a ferramenta de base das políticas públicas, pois determina metas e variáveis à serem alcançadas.

Finalizando, enfatizamos que o tema é altamente relevante ao estudo da administração pública, pois fomenta a discussão sobre pontos que tratam do planejamento estratégico, financeiro e orçamentário. As boas praticas permitem a implantação, manutenção e fiscalização, com otimização de recursos, de políticas públicas eficientes.

9 Referência Bibliográfica

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm;

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320compilado.htm;

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm;

<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/xtras/perfil.php?lang=&codmun=330320&search=rio-de-janeiro|nilopolis>;

<http://www.nilopolis.rj.gov.br/prefeito/>;

<http://www.alerj.rj.gov.br/common/deputado.asp?codigo=238>;

<http://www.nilopolis.rj.gov.br/controle-interno/secretario/#>;

http://pt.wikipedia.org/wiki/Or%C3%A7amento_p%C3%BAblica;

http://pt.wikipedia.org/wiki/Nova_Rep%C3%BAblica;

<http://www.informazione4.com.br/cms/opencms/desafio21/artigos/variedades/artigosprincipais/0440.html>;

http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/transferencias_voluntarias.asp;

BARACCHINI, Sabrina Addison. Brasil: Avaliação das iniciativas Municipais. Prof. Marta Ferreira Santos Farah. 2001.

MANZINI, E. J. A entrevista na pesquisa social. Didática, São Paulo, v. 26/27, p. 149-158, 1990/1991.

MANZZINI, José Eduardo. Entrevista semi-estruturada: Análise de objetivos e de roteiros. Depto de Educação Especial - Programa de Pós Graduação em Educação, Unesp, Marília – Sp;

MONTEIRO, Edna. Os novos desafios da Gestão Pública Municipal. Rede Gestão. Edição 316. 2004;

PEC's 10/2011 e 52/2011;

PEC da Reforma Eleitoral;

Pano de Governo, contemplando as promessas de campanha do candidato eleito. 2012;

PPA 2014 – 2017. Prefeitura de Nilópolis;

REZENDE, Fernando e CUNHA, Armando. A reforma esquecida: Orçamento, gestão pública e desenvolvimento. Rio de Janeiro. Ed. Fgv, 2013;

REZENDE, Fernando. Federalismo Fiscal no Brasil. Revista de Economia Política. Vol. 15, nº 3. Jul/Set 1995.

REZENDE, Fernando e CUNHA, Armando. O orçamento dos Brasileiros: Porque ele não desperta maior interesse?. FGV Projetos nº 20. 2014. Rj. Disponível para download através do site: fgvprojetos.fgv.br;

REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando. A reforma esquecida II: Obstáculos e caminhos do processo orçamentário. Rio de Janeiro. Editora FGV, 2014.

GIROLDO, Camila Nayara; KEMPFER, Marlene. Autonomia municipal e o federalismo brasileiro. Revista de direito público. Londrina, vol.7, n. 3, p.3-20. Set/Dez 2012.

SOUZA, Celina."Para entender a barrafunda federativa" em INSIGUT INTELIGENCIA, abril/junho de 2013, pp. 61-70;

TRIVIÑOS, A. N. S. Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

YIN, Robert K. Estudo de caso: planejamento e Métodos. 4ª ed. Porto Alegre. Bookman, 2010;