



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
COORDENADORIA INSTITUCIONAL DE PROGRAMAS ESPECIAIS
SECRETARIA DE EDUCAÇÃO À DISTÂNCIA
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL**

JOCÉLIA DA COSTA

**O PLANO PLURIANUAL COMO INSTRUMENTO DE CONTROLE SOCIAL DAS
POLÍTICAS PÚBLICAS NA GESTÃO MUNICIPAL EM CAMPINA GRANDE/PB**

**CAMPINA GRANDE
2012**

JOCÉLIA DA COSTA

**O PLANO PLURIANUAL COMO INSTRUMENTO DE CONTROLE SOCIAL DAS
POLÍTICAS PÚBLICAS NA GESTÃO MUNICIPAL EM CAMPINA GRANDE/PB**

Monografia apresentada ao curso de Especialização em Gestão Pública Municipal da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito para obtenção do título de especialista em Gestão Pública Municipal.

Área de concentração: Gestão Pública.

Orientadora: Profa. Dra. Adriana Freire Pereira Férriz.

**CAMPINA GRANDE
2012**

É expressamente proibido a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano do trabalho.

C837p Costa, Jocélia da.

O Plano Plurianual como Instrumento de Controle Social das Políticas Públicas na Gestão Municipal em Campina Grande/Pb [manuscrito] / Jocélia da Costa. - 2012.

45 p.

Digitado.

Monografia (Especialização em Gestão Pública Municipal) - Universidade Estadual da Paraíba, Pró-Reitoria de Ensino Médio, Técnico e Educação a Distância, 2022.

"Orientação: Profa. Dra. Adriana Freire Pereira Férriz , Pró-Reitoria de Ensino Médio, Técnico e Educação à Distância."

1. Gestão Pública. 2. Plano plurianual. 3. Secretaria de finanças. I. Título

21. ed. CDD 351

JOCÉLIA DA COSTA

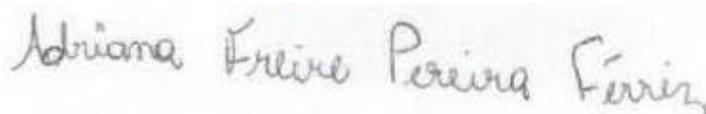
O PLANO PLURIANUAL COMO INSTRUMENTO DE CONTROLE SOCIAL
DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NA GESTÃO MUNICIPAL EM CAMPINA GRANDE/PB

Monografia apresentada ao curso de Especialização em Gestão Pública Municipal da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito para obtenção do título de especialista em Gestão Pública Municipal.

Área de concentração: Gestão Pública.

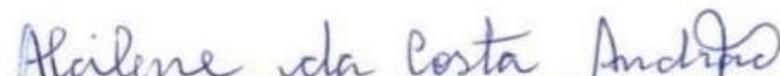
Aprovada em ____/____/____

BANCA EXAMINADORA



Profa. Dra. Adriana Freire Pereira Ferriz – DSS/UEPB
Orientadora

Profa. MS. Salyanna de Souza Silva – DSS/UEPB
Examinadora



Profa. MS. Alcilene Costa Andrade – DSS/UEPB
Examinadora

AGRADECIMENTOS

Agradeço em primeiro lugar a Deus que iluminou o meu caminho durante esta caminhada.

À minha filha **AYLLA APARECIDA**, que embora não tivesse conhecimento disto, iluminara de maneira especial os meus pensamentos, me levando a buscar mais conhecimentos.

E não deixando de agradecer de forma grata e grandiosa, a meus pais, **JOSÉ** e **SOCORRO**, a quem eu rogo todas as noites a minha existência.

À amiga de todas as ocasiões, **MARINALVA**, fonte de inspiração em determinação, compreensão e solidariedade.

À cunhada **ALINE**, exemplo de solidariedade.

À professora **ADRIANA FREIRE PEREIRA FÉRRIZ**, pela paciência na orientação e incentivo que tornaram possível a conclusão desta monografia.

RESUMO

O Plano Plurianual (PPA) é uma lei em que se formaliza a partir das propostas de campanhas que contempla as diretrizes, objetivos e metas planejados para uma gestão de quatro anos, dela se deriva a Lei de Diretrizes orçamentária (LDO) a Lei Orçamentária Anual (LOA). Nossa pesquisa teve como objetivo avaliar a capacidade da Prefeitura de Campina Grande de implementar, no âmbito da Secretária de Finanças, os programas que foram definidos no Plano Plurianual da atual gestão. A análise entre o proposto e o realizado só poderia de fato ter se concretizado se as normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade da gestão fiscal tivessem sendo respeitadas a fim de disponibilizar as informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, o que na realidade não ocorre na Prefeitura Municipal de Campina Grande e levou a comprometer o desenvolvimento de parte de nossa pesquisa que se voltou para análise de documentos orçamentário, financeiro e administrativo, inviabilizando o alcance dos nossos objetivos específicos, entretanto, permitindo-nos a concluir que o PPA sozinho, sem a interação entre os demais documentos que compõe o ciclo orçamentário, não pode ser considerado instrumento de controle social na gestão municipal da cidade de Campina Grande.

Palavras-Chave: Plano Plurianual. Gestão. Secretaria de Finanças.

ABSTRACT

The Multiyear Plan (PPA) is a law that was implemented from the proposed campaign that includes the guidelines, goals and objectives for a management plan for four years, it is derived from the Law of Budgetary Guidelines (LDO), the Annual Budget Law (LOA). Our research aimed to evaluate the ability of the Municipality of Campina Grande to implement, within the Secretary of Finance, the programs that were defined in the Multi-Year Plan of the current administration. The analysis between the proposed and realized in fact could only have been achieved if the rules of public finance accountability in fiscal management have been complied with in order to provide detailed information on budget execution and financial, which in fact does not occur the Municipality of Campina Grande and led to jeopardize the development of part of our research turned to analysis of budget documents, financial and administrative, preventing the achievement of our specific goals, however, allowing us to conclude that the PPA alone without the interaction of other documents that make up the budget cycle, can not be considered an instrument of social control in municipal management of the city of Campina Grande.

Keywords: Multi-Year Plan. Management. Department of Finance.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 –	Ciclo Orçamentário	26
-------------------	--------------------------	----

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 –	PPA e suas alterações	37
-------------------	-----------------------------	----

Tabela 2 –	Arrecadação da Receita Tributária	39
-------------------	---	----

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 –	Prazos Para o Planejamento Orçamentário	29
-------------------	---	----

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

BID	Banco Interamericano Desenvolvimento
CF	Constituição Federal
CODECOM	Coordenadoria de Comunicação de Campina Grande
CPD	Centro de Processamento de Dados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
GIAP	Gerenciamento Integrado de Administração Pública
ICMS	Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IRRF	Imposto de Renda Retido na Fonte
ISS	Imposto Sobre Serviço
ITBI	Imposto de Transmissão de Bens Imóveis
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentária
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
ONU	Organização das Nações Unidas
OP	Orçamento Participativo
PD	Plano Diretor
PMAT	Programa de Modernização da Administração e Gestão dos Setores Sociais Básicos
PMCG	Prefeitura Municipal de Campina Grande
PNAFM	Programa Nacional de Apoio da Gestão Administrada e Fiscal
PPA	Plano Plurianual
SEFIN	Secretária de Finanças
SEPLAN	Secretária de Planejamento
SIAT	Sistema Integrado de Arrecadação Tributária
UEM	Unidade Executora Municipal

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	10
2	ORÇAMENTO PÚBLICO NO BRASIL: HISTÓRIA E EVOLUÇÃO	14
2.1	Breve histórico do orçamento público	14
2.2	Orçamento público e participação popular	16
3	PLANO PLURIANUAL E LEIS ORÇAMENTÁRIAS	18
3.1	Plano Plurianual	18
3.1.1	<i>Elaboração e objetivos do PPA</i>	20
3.2	Lei de Diretrizes Orçamentárias	21
3.2.1	<i>Elaboração e conteúdo da Lei de Diretrizes Orçamentárias</i>	21
3.3	Lei Orçamentária Anual	22
3.3.1	<i>Elaboração e conteúdo da Lei Orçamentária Anual</i>	23
3.4	O ciclo orçamentário	25
3.4.1	<i>Princípios orçamentários</i>	27
3.4.2	<i>Prazos para aprovação das Leis orçamentárias</i>	29
3.4.3	<i>Receitas e despesas</i>	30
4	O PLANO PLURIANUAL COMO INSTRUMENTO DE CONTROLE SOCIAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NA GESTÃO MUNICIPAL EM CAMPINA GRANDE/PB	32
4.1	O município de Campina Grande/PB: contextualização	32
4.2	Os instrumentos de controle social das Políticas Públicas existentes no município	33
4.3	O Plano Plurianual como instrumento de controle das Políticas Públicas na gestão municipal em Campina Grande/PB	34
4.3.1	<i>A capacidade de implementar os programas definidos no PPA 2010-2013 no âmbito da Secretária de Finanças</i>	35
4.3.2	<i>Alcance dos resultados propostos no PPA para Secretária de Finanças</i>	38
5	APROXIMAÇÕES CONCLUSIVAS	41
	REFERÊNCIAS	44

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal (CF) de 1988 reconheceu os municípios como entes federados, ao lado da União e dos estados-membros, ou seja, fez dos municípios entes autônomos política, administrativa e financeiramente. A obtenção da descentralização dos municípios por meio da redemocratização do Brasil assegurado pela a referida Constituição concedeu a esses entes públicos um volume expressivo de recursos fornecidos pelas as transferências constitucionais como Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e a Cota-Parte sobre os Impostos Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), sendo esse proveniente dos estados-membros e aquele da União, e conseqüentemente, a responsabilidade de elaborar, aprovar e executar seu próprio orçamento. Desde então, a palavra de ordem passou a ser planejamento.

O processo de planejamento nos municípios brasileiros com mais de 20 mil habitantes inicia-se com o Plano Diretor (PD), seguido pelos os Planos de Governo, pelo Plano Plurianual (PPA), pelas as Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Poucos dão atenção às propostas de campanha dos candidatos a prefeito em suas campanhas eleitorais, no entanto, essas propostas de campanha apontam as ações que irão compor o Plano Plurianual.

No âmbito municipal, os eleitores atentos podem verificar se o que o candidato promete fazer é permitido no plano diretor do município no que concerne a política de moradia, comércio, meio ambiente, turismo, agropecuária entre outros, para que possa fazer parte do Plano Plurianual, uma vez que, esse deve obrigatoriamente, está em consonância com aquele. Esse instrumento de planejamento como é considerado o PPA, obrigatoriamente precisa estar amparado na legislação vigente já que ele dará subsídio legal para a elaboração do projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual.

Sabe-se que o PPA é um instrumento do planejamento estratégico das ações do governo, de médio prazo com características orçamentárias e duração de quatro anos cuja vigência se estende até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, objetivando garantir a continuidade dos planos e programas instituídos pelo governo anterior. Foi instituído pela Constituição Federal de 1988, através do artigo 165, com o objetivo de substituir os Orçamentos Plurianuais de Investimentos, sendo em sua essência mais abrangente, uma vez que compreende

as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para os próximos quatro anos.

O detalhamento da estrutura do PPA pode ser assim representado: as diretrizes são desdobradas em objetivos, que são desdobradas em programas esses são desdobrados em ação (projetos e atividades), que por sua vez contém as metas quadrienais.

Sabendo-se que o processo de avaliação, entre outros fatores, busca avaliar o cumprimento das metas na obtenção do produto final de maneira satisfatória, de tal maneira que custo/benefício venha justificar o valor orçado na concretização dos objetivos. Tomando por base que administração do município de Campina Grande tem sua administração de forma descentralizada e que suas secretarias e órgãos têm dotação orçamentária própria e seus gestores são ordenadores de despesa, embora, o PPA seja único para todo o município os objetivos e metas são traçados de forma individualizada para cada secretaria e órgão, e partindo do pressuposto que o Plano Plurianual da cidade de Campina Grande está em consonância com o Plano Diretor.

O conhecimento técnico nessa área, motivada pelo elo profissional com administração pública municipal, nos conduziu a elaborar essa pesquisa com o propósito de desmistificar todo esse complexo acervo documental, e assim, facilitar para as pessoas interessadas a compreensão de sua funcionalidade para que possam ser de fato usada no processo subjetivo de controle social.

No município de Campina Grande, o processo de elaboração do Plano Plurianual se reveste de formalidades jurídicas, dando origem a um Planejamento grande e complexo, em razão do tamanho do município, o que ocasiona a geração de uma infinidade de programas a serem executados pelas suas secretárias e órgãos, em diversos segmentos sociais, entre outros, saúde, transporte, segurança, educação. A complexidade do PPA inviabilizou a análise do mesmo em sua amplitude, portanto, nos detemos a analisar os programas que foram traçados para a Secretaria de Finanças.

Nossa pesquisa teve como objetivo avaliar a capacidade do governo municipal de Campina Grande de implementar os programas definidos no PPA 2010-2013 no âmbito da Secretária de Finanças, e como até o presente momento já foram executados dois anos do que foi planejado no PPA, avaliamos quantitativamente a execução das metas até o exercício financeiro de 2011 e a viabilidade para a concretização do saldo remanescente até 2013. Essa análise deve ser feita à luz do

que estabelece a Constituição Federal para um sistema orçamentário, no qual todas as peças (PPA, LDO e LOA) devem estar articuladas, coerentes e harmônicas entre si, portanto, verificamos se as metas traçadas no PPA para a Secretária de Finanças estão em consonância com a LDO e a LOA.

Para tanto, nos questionamos: 1) qual a capacidade do Governo Municipal de Campina Grande de implementar os programas definidos no PPA 2010-2013 no âmbito da Secretária de Finanças? 2) Até que ponto as metas traçadas no PPA para a Secretária de Finanças estão em consonância com as leis orçamentárias? De que forma os resultados esperados dos objetivos traçados no PPA para Secretária de Finanças da Prefeitura Municipal de Campina Grande estão sendo alcançados?

Este trabalho teve a intenção de servir de uma variável que pudesse fornecer referência para outros pesquisadores que queiram dar continuidade à discussão, no que tange a viabilidade de execução da totalidade dos programas traçados no PPA para toda administração, também, contribuiria para o esclarecimento do cidadão campinense para respaldar sua análise ao avaliar a atual gestão administrativa para alcançarmos nossos objetivos utilizamos como metodologia a revisão de literatura abordando-se definições, entendimentos e aspectos legais do tema, desenvolvido de forma satisfatória, com conteúdos obtidos por meio de legislações específicas direcionadas ao tema e livros de leitura corrente que objetivam proporcionar conhecimento científico e técnico, e análise documental, com investigações voltadas para alguns documentos oficiais acerca do ciclo orçamentário do município de Campina Grande, essa tópico da pesquisa visivelmente comprometida pela indisponibilidade de uma série de documentos e dados essenciais para atingir nosso objetivo.

As limitações impostas no que se refere à indisponibilidade de documentos nos levou a compreender que o caminho que separa a teoria da prática é largo, longo e espinhoso. A problemática que originou essa pesquisa tomou outros rumos e revelou um problema de relevância social (diga o problema) a ausência na transparência de como está sendo aplicado o dinheiro público na administração Municipal da cidade de Campina Grande, merecedor de averiguação por parte das instituições responsáveis pela a fiscalização dos atos dos gestores públicos.

Para atingirmos o nosso objetivo, necessariamente, iríamos precisar de documentos oficiais e públicos que compõe o orçamento da PMCG sendo eles o PPA 2010-2013, LDO, LOA e os relatórios da execução. No desenvolver da nossa pesquisa

somaram-se a essas novas necessidades como a prestação de contas dos recursos dos convênios para a execução do programa PNAFM.

As incansáveis e mal sucedidas tentativas de obtenção dessa documentação nos conduziram aos mais variados setores dentro e fora da secretária de finanças. Na Procuradoria Geral do Município a busca se voltou para as Leis que compõe orçamento, exceto, o PPA a LOA 2010, que se encontram publicadas no Portal da Transparência no site da prefeitura, entretanto os documentos solicitados, alguns se encontrava nas mãos dos advogados da própria Procuradoria, outros ainda não compunha o acervo da casa, também não foi manifestado nenhum interesse por parte da servidora em obter esses documentos para que nos fossem fornecidas às cópias.

Na Unidade Executora Municipal foi solicitada a prestação de contas dos anos 2010 e 2011 dos recursos do convênio direcionado a execução do programa PNAFM, através do sub-coordenador financeiro fomos informada que tinha recomendações para que não fossem fornecidas essas documentações, entre outros motivos, por ainda não terem se tornadas públicas. Ao se voltar para o Ministério da Fazenda através da unidade de coordenação de programas na pessoa do coordenador financeiro em ligação telefônica realizada em 25/05/2012, levou ao nosso conhecimento que documentos nesse sentido seriam obtidos na UEM exatamente com a pessoa a quem já havíamos contatado, envolvida nesse programa como agente financeiro está a Caixa Econômica Federal o setor responsável pelo o gerenciamento financeiro nos informou que nenhuma informação nesse sentido poderia ser fornecida pela aquela instituição sob pena de quebra de sigilo bancário.

A Secretária de Planejamento em parceria com uma terceirizada foi responsável pelo o cadastramento imobiliário. Ao solicitar documentos referentes à execução desse trabalho fomos informadas que nenhum documento dessa natureza ficou sob a guarda e responsabilidade dessa secretária. Documentos necessários e imprescindíveis para juntar-se aos demais os quais seriam organizados, catalogados, manipulados e analisados quantitativamente para obtermos conclusões correspondentes aos dados coletados, que nos conduziria a responder aos questionamentos que originaram a problemática da presente pesquisa.

O nosso trabalho está dividido em cinco capítulos: o primeiro contempla os aspectos introdutórios; o segundo e o terceiro, a revisão da literatura com ênfase nos aspectos legais; o quarto, a análise e os resultados da pesquisa; o quinto, as aproximações conclusivas.

2 ORÇAMENTO PÚBLICO NO BRASIL: história e evolução

Em uma visão financista há pelo menos duas regras básicas para se controlar gastos visando evitar *déficits*. É necessário que se tome nota de todos os itens e valores envolvidos, tanto de receita quanto de despesa. Somente quando os recebimentos vão ocorrendo é que se deve realizar as compras e pagamentos. Na prática, não é bem isso que acontece, as situações inesperadas levam às pessoas a lançarem mãos de outras fontes financiamento que acarretam o pagamento de juros e outros encargos e, obviamente, a devolução do principal.

Relacionar em um documento a previsão de todos os valores a receber (receitas) e todas as contas a pagar (despesas) podemos chamar de orçamento.

O orçamento público teve por base essa visão simplória no Brasil Colônia, ainda assim, com tentativas fracassadas de implementação, após um longo período de evolução, atualmente, o orçamento moderno deve estar vinculado às atividades de planejamento, além de estabelecer de forma discriminada todas as fontes e aplicações de dinheiro público nos projetos e atividades previamente delimitadas.

2.1 Breve histórico do orçamento público

A sociedade se organiza e decide escolher representantes aos quais delegam poderes de cobrar e arrecadar recursos financeiros e de decidir onde aplicá-los. Estamos falando de um estado democrático, onde a população elege prefeito, governadores e presidente da república, além de vereadores, deputados e senadores. No Brasil cabe ao chefe do poder executivo a iniciativa da lei do orçamento. Contudo para oferecer a necessária legitimidade ao processo orçamentário, o Poder legislativo deve apreciar e aprovar a proposta do executivo, assim envolvendo todos os representantes eleitos, que de uma forma ou outra participam da definição da Lei do Orçamento.

O orçamento público é o ato administrativo revestido de força legal que estabelece um conjunto de ações a serem realizadas, durante um período de tempo determinado, estimando um montante das fontes de recursos a serem arrecadados pelos os órgãos e entidades públicas e fixando o montante de recurso a serem aplicado pelos os mesmos na consecução dos seus programas de trabalho, a fim de

manter e ampliar os serviços públicos, bem como realizar obras que atendam às necessidades da população. Segundo Baleeiro (1973, p. 23):

O orçamento é um ato pelo qual o Poder Legislativo autoriza o Poder Executivo, por um certo período em que por menor, a realização de despesa destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela a política econômica e geral do país, assim com arrecadação das receitas criadas em lei.

Essa visão simplista podia ser vista como coerente se ainda fosse adotado no Brasil o orçamento clássico ou tradicional, que é uma técnica orçamentária que se caracteriza por ser um documento apenas de previsão de receita e autorização de despesa.

Atualmente, no Brasil foi adotado o processo integrado de Planejamento-Orçamento graças a estudos técnicos e científicos realizados pela Organização das Nações Unidas (ONU), com o objetivo de determinar as ações a serem realizadas pelo o poder público, definindo as prioridades e compatibilizando-as com os meios disponíveis para colocá-las em execução.

Esse Planejamento-Orçamento obedece às formalidades definidas nos seguintes dispositivos legais: Lei Federal n. 4.320/64; Constituição Federal de 1988; Constituições Estaduais; Lei Orgânica Municipal; Lei Complementar n. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF); Lei Federal n. 10.257 de 2001 (Estatuto das Cidades); Lei n. 8.666/93 (Lei das Licitações e Contratos); Lei Federal n. 8.142/90 (Transferência Intra-Governamental na Área de Saúde); Lei n. 10.720/2000 (Plano Nacional de Educação) e Lei n. 10.520/2002 (Pregão).

A finalidade do orçamento-programa pode ser a sim descrita: o Orçamento Programa é o elo entre os planejamento é as funções executivas da organização; a alocação de recursos visa à consecução de objetivos e metas; as decisões orçamentárias são tomadas com base em avaliação e análise técnica das alternativas possíveis; na elaboração do Orçamento Programa são considerados todos os custos dos programas; a estrutura do Orçamento Programa está voltada para os aspectos administrativos é de planejamento; principal critério de classificação: funcional-programática; utilização sistemática de indicadores e padrões de medição do trabalho e dos resultados; o controle visa avaliar a eficiência, eficácia e efetividade das ações governamentais.

Essa amplitude do orçamento programa vai se delimitando através das peças orçamentárias que são PPA, LDO, LOA que são responsáveis por dar vida a magnitude do que determina esse orçamento-programa como será estudado de forma mais precisa e abrangente nessa pesquisa.

O orçamento público pode ser estudado sobre vários aspectos: jurídicos, financeiros, econômico-social e político-administrativo. Portanto, de acordo com os objetivos da nossa pesquisa analisaremos o orçamento sob os últimos aspectos que foram citados e definidos por Mota (2002, p. 23-24):

Econômico-Social tem a intenção de revelar os gastos governamentais que contribui para a geração de bens de capital ou não, os quais resultam em produto, rendas e serviços, bem como identificar as áreas de atuação do setor público com vistas a atender às necessidade coletivas. **Político-administrativo** o orçamento público representa um dos instrumentos que detém o Poder Legislativo para colocar em prática sua missão de controlador dos gastos do Poder Executivo. Além de significar para o governo um instrumento para revelar suas ações e metas para determinado período de tempo, de forma a delimitar e orientar a ação dos administradores públicos no seu papel de executores do orçamento.

Entendemos que esses aspectos representam à essência do nosso trabalho, o primeiro; será considerado como método de análise no processo de avaliação do cumprimento das políticas públicas com um grau de precisão possível de avaliar a eficiência, eficácia e efetividade dos gastos públicos, o segundo; reflete sobremaneira a atuação dos nossos representantes dentro do poder legislativo pode ser compreendido como indicador de avaliação do comprometimento desses representantes do povo para com a sociedade.

2.2 Orçamento público e participação popular

O Orçamento participativo é instrumento que serve para alocar recursos públicos de forma eficiente e eficaz de acordo com as demandas sociais. Ele surgiu através da iniciativa de elaborar o orçamento público levando se em conta a participação real e efetiva da população, principalmente das sociedades organizadas.

A principal riqueza ou característica do orçamento participativo e a democratização da relação Estado versus sociedade.

O processo participativo rompe com a visão tradicional da política, em que o cidadão praticamente encerra a sua participação no ato de votar, e os governantes

eleitos podem fazer o que bem entenderem com o dinheiro público, por meio de políticas públicas imediatistas ou populistas, objetivando atender a determinados clientes. Nesse processo orçamentário o cidadão deixa de ser um simples coadjuvante para ser protagonista ativo da gestão pública.

Segundo Ferriz (2012), o controle do orçamento público se fortalece a partir da Constituição Federal de 1988, quando a participação dos movimentos sociais no Brasil pressiona a inclusão, no texto constitucional, de artigos que suscitavam a consolidação e abertura de canais de participação cidadã. Sendo assim, a partir da Carta Magna de 1988 consolidou-se a ideia de que a participação não seria exercida apenas por um campo privilegiado de representantes eleitos a cada quatro anos, mas poderia ser exercida por qualquer cidadão, de forma mais direta e cotidiana.

O OP aparece na literatura como uma forma de rebalancear a articulação entre a democracia representativa e a democracia participativa baseadas em quatro características: a) a soberania é cedida a um conjunto de assembleias regionais e temáticas que operam a partir de critérios de universalidade participativa; b) o OP implica a reintrodução de elementos da participação local (assembleias regionais) e elementos da delegação (conselho do OP); c) o OP se baseia no princípio da autorregulação soberana, ou seja, a participação envolve um subconjunto de regras que são definidas pelos próprios participantes; e, d) a reversão das prioridades de distribuição de recursos públicos em nível local através de uma fórmula técnica de determinação de prioridades orçamentárias que privilegia os setores mais carentes da população (AVRITZER; NAVARRO, 2003 *apud* FÉRRIZ, 2012).

A iniciativa da implementação do OP no Brasil foi da cidade de Porto Alegre-RS, na gestão 1989-1992, quando foram iniciadas mais 11 experiências. De acordo com dados do projeto Democracia Participativa da Universidade Federal de Minas Gerais, na gestão de 2001-2004, o número de experiências passou a ser de 177.

3 PLANO PLURIANUAL E LEIS ORÇAMENTÁRIAS

Segundo Kohama (2006), o governo tem como responsabilidade fundamental o melhor nível dinâmico de bem-estar a coletividade. Para tanto utiliza de técnicas de planejamento e programação de ações que são condensadas no sistema de planejamento integrado.

No Brasil esse sistema também é conhecido planejamento-orçamento, atendendo a mandamento constitucional que se consubstancia através das Leis elaboradas pelo o poder executivo, são elas, Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual.

3.1 Plano Plurianual

Passada toda euforia do processo eleitoral é hora do candidato vitorioso transformar suas propostas de campanhas em programas de governo, juntamente com sua equipe de governo, serão estabelecidas as diretrizes que darão origem aos objetivos que conduzirá a criação do programas, que originará o plano de ação que será enviado ao poder legislativo que apreciará, emendará e aprovará dentro dos prazos estabelecidos em Lei, após percorrido todo esse trâmite burocrático fica criado o PPA municipal, considerado em nossa pesquisa como um dos instrumentos de controle social.

O PPA é um instrumento do planejamento estratégico das ações do governo, de médio prazo com características orçamentárias e duração de quatro anos cuja vigência se estende até o final do primeiro mandato presidencial seguinte, objetivando garantir a continuidade dos planos programas instituídos pelo o governo anterior.

Durante o processo de elaboração destes instrumentos de planejamento, o Poder Executivo deverá incentivar a participação popular e realizar audiências públicas, assegurando a transparência da gestão fiscal, conforme determina o artigo 48 da Lei Complementar n. 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Com a publicação, em julho de 2001, da Lei Federal n. 10.257/01 (Estatuto da Cidade), a realização de debates, audiências e consultas públicas passou a ser condição obrigatória para aprovação do PPA, LDO e LOA pelo Poder Legislativo. Uma vez que, A Carta constitucional de 1988, em seu Capítulo II - Das Finanças Públicas, Seção II

- Dos Orçamentos, no art. 165, expressa que leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I – O plano plurianual; II – às Diretrizes Orçamentárias; III – Os orçamentos anuais.

A Constituição Federal estabelece que Lei de Diretrizes Orçamentárias compreende as prioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da Lei Orçamentária Anual, disporá sobre alteração na legislação tributária e estabeleceu a política de aplicação das agências financeiras oficiais e de fomento.

Podemos sintetizar que a LDO representa o elo entre o Plano Plurianual e a Lei Orçamentária Anual. Uma das principais funções da LDO será a de selecionar, dentre os programas incluídos no PPA, aqueles que terão prioridades na execução do orçamento subsequente. Sabe-se que os **programas** são compostos de **ações** que, conforme suas características podem ser classificadas como **projetos, atividades** ou **operações especiais**.

Dito isso, ratificamos o que inicialmente mencionamos que o PPA é uma peça que juntamente com as LDO e a LOA, compõe uma ferramenta de controle e avaliação de uma gestão pública, uma vez que o seu processo de execução pode ser acompanhado pela sociedade através dos meios de comunicação que foram criados com a finalidade de dar publicidade aos atos do governo, mas precisamente no que concerne a execução orçamentária, esse canal de comunicação que liga administração/sociedade para dar transparência a gestão pública não foi criada, apenas, para fazer jus à idoneidade do gestor, e sim, para se fazer cumprir o que determina o art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000) II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público.

Esse acompanhamento e avaliação por parte da sociedade só será possível se tivermos o mínimo de conhecimento das peças que compõe o orçamento público, uma vez que, todo esse complexo de lei será responsável por direcionar todos os atos da administração pública que estão estritamente vinculadas à lei. Assim, se não houver previsão legal, nada pode ser feito, de acordo com a interpretação dada ao princípio da legalidade por Meirelles (2012) que afirma que, diferentemente do indivíduo, que é livre para agir, podendo fazer tudo o que a lei não proíbe, a administração, somente poderá fazer o que a lei manda ou permite.

O PPA não deve ser visto apenas como o cumprimento de um dispositivo constitucional, mas como um instrumento que visa orientar as decisões e ações, através da formulação de diretrizes, objetivos e metas setoriais compatíveis com os recursos disponíveis e as reais necessidades do ente. Nesse contexto, o Plano Plurianual será o vínculo de integração entre o planejamento orçamentário e o financeiro, o que lhe confere o *status* de lei referência básica para a elaboração dos demais instrumentos de planejamento.

O Plano deverá expressar as intenções concretas dos compromissos assumidos pelo Governante com a população. Este plano é a melhor referência para o cidadão e para o administrador público, uma vez que, em eleições, o que está em disputa são as propostas de governo e não o candidato.

3.1.1 *Elaboração e objetivos do PPA*

O projeto do PPA compreende uma mensagem encaminhando o projeto de lei; um projeto de lei contendo o que determina a legislação vigente e deverá ser redigido de acordo com as técnicas próprias de redação legislativa; e anexos contendo as diretrizes, objetivos e metas da administração pública a serem executadas por programa de trabalho, o demonstrativo de projeção da receita, a memória e a metodologia de cálculo e a receita corrente líquida.

De acordo com Pires (2011, p. 25), os principais objetivos do PPA são: Definir com clareza as metas e prioridades da administração pública bem como os resultados esperados; Organizar, em programas, todas as ações desenvolvidas que resultam em incremento de bens ou serviço que atendam a demandas da sociedade; Estabelecer a necessária relação entre as ações a serem desenvolvidas e a orientação estratégica de governo; Possibilitar que a locação de recursos nos orçamentos anuais seja coerente com as diretrizes e metas do plano; Facilitar o gerenciamento da administração, através de definição de responsabilidades pelos resultados, permitindo a avaliação dos desempenhos dos programas; Estimular parcerias através das participações de entidades públicas e privadas na busca de fontes alternativas de recursos para financiamento dos programas; Explicar, quando couber, a distribuição regional das metas e gastos do governo e dá transparência à aplicação de recursos e os resultados obtidos.

3.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias

A LDO é um instrumento de planejamento inovador, introduzida no sistema orçamentário brasileiro pela Constituição Federal de 1988 para dar mais transparência ao processo de elaboração do orçamento. Terá sua vigência limitada a um período de doze meses, mas que não coincide com o ano civil, ou seja, começa a vigorar no segundo período legislativo de cada ano e vai até o término do primeiro período legislativo do ano seguinte, será elaborada por iniciativa do Poder Executivo e seu encaminhamento ao Legislativo, antecede à remessa da Lei de Orçamento Anual. O prazo de remessa do Governo Federal é o estabelecido na Constituição Federal, no art. 35, § 2º, inciso II, do Ato e das Disposições Constitucionais Transitórias que corresponde ao dia 15 de abril, devendo ser devolvida para sanção até o encerramento da primeira sessão legislativa. Os estados e municípios obedecerão aos prazos estabelecidos em suas constituições, e caso não estejam previstos, deverão adotar o prazo determinado para a União, a fundamentação legal está amparada no § 2º Art. 165 CF/88:

A LDO compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital, para o exercício financeiro subsequente, orientará a LOA, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (BRASIL, 2010, p. 29).

Essa lei representa o elo entre o PPA e a LOA, uma das principais funções da LDO será a de selecionar, dentre programas incluído no PPA, aqueles que serão prioridades na execução do orçamento subsequente.

3.2.1 *Elaboração e conteúdo da Lei de Diretrizes Orçamentárias*

Além dos conteúdos determinados pela Constituição, a LDO passará a prever várias outras situações de acordo com LRF, são elas:

- Equilíbrio entre Receita e Despesa (art. 4º, I, a, LRF);
- Critérios para contingenciamento (“congelamento”) de dotações, quando a evolução da receita comprometer os resultados orçamentários pretendidos (art. 4º, I, b, LRF);

- Regras para avaliar a eficiência das ações desenvolvidas (controle operacional, art. 4º, I, e, LRF);
- Condições para ajudar financeiramente (subvencionar) instituições privadas (art. 4º, I, f, LRF);
- Condições para transferir recursos para entes da Administração Indireta (art. 4º, I, f, LRF);
- Autorização para o Município auxiliar o custeio de despesas próprias do Estado e da União. (Art. 62, I, LRF);
- Critérios para início de novos projetos, após o adequado atendimento dos que estão em andamento (art. 45, *caput*, LRF);
- Critérios para o Poder Executivo estabelecer a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso (art. 8º, *caput*, LRF);
- Percentual da receita corrente líquida que será retido, na Lei Orçamentária, para Reserva de Contingência destinada a cobrir despesas com passivos contingentes (art. 5º, III, LRF);
- Definição de despesas consideradas irrelevantes, que não precisam atender aos pressupostos para geração de despesas (art. 16, § 3, LRF);
- Definição das condições para contratação de horas extras dos servidores públicos (art. 22, V, LRF).

Legalmente a Lei de Diretrizes Orçamentárias tem que ser aprovada em conformidade com toda a legislação que dá embasamento legal e respaldo jurídico, sobretudo, dela deriva a Lei Orçamentária Anual que obrigatoriamente essa precisa estar em harmonia com aquela. A omissão, supressão na Lei de Diretrizes Orçamentárias, certamente induzirá os responsáveis pela elaboração da Lei Orçamentária Anual a erros que de acordo com sua projeção às consequências serão sentidas pela sociedade comprometendo diretamente à avaliação da Gestão do responsável pela execução orçamentária.

3.3 Lei Orçamentária Anual

Para os mais catedráticos a LOA é conhecida como o planejamento operacional da administração pública e terá sua vigência limitada a um período de doze meses, também conhecida como a Lei de Meios é o instrumento de planejamento utilizado

pelo o governo para gerenciar as despesas públicas em cada exercício financeiro, ou seja, é o orçamento propriamente dito e representa um processo contínuo, dinâmico e flexível, que traduz, em termos financeiros, para determinado período, os plano e programa de trabalho, ajustando o ritmo de execução ao fluxo de recurso previsto, de modo a assegurar a contínua e oportuna liberação desses recursos.

A LOA será elaborada por iniciativa do Poder Executivo. O prazo de remessa pelo Governo Federal é o estabelecido na Constituição Federal, inciso III, do parágrafo 2º, do artigo 35, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias que determina o envio ao Poder Legislativo até 31 de agosto. Os Estados e Municípios obedecerão aos prazos estabelecidos em suas constituições, e caso não estejam previstos, deverão adotar o prazo determinado para a União.

3.3.1 Elaboração e conteúdo da Lei Orçamentária Anual

A Lei Orçamentária Anual será elaborada em consonância com o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias. A interligação entre o Plano Plurianual e o Orçamento será feita por intermédio dos programas criados para as ações de governo. Além dos demonstrativos determinados pela Lei Federal 4.320/64, a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece ainda, que o Projeto de Lei Orçamentária deverá conter demonstrativo da compatibilização dos objetivos e das metas estabelecidas no Plano Plurianual e na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Ao ser enviada para o Poder Legislativo, a Proposta Orçamentária deverá apresentar a mensagem, o projeto de lei, tabelas explicativas, descrição das finalidades de cada unidade administrativa, demonstrativo de compatibilidade LOA /PPA e a reserva de contingência, assim Pires (2011) entende que a propostas deve estar organizada da forma a seguir discriminada:

a) A **Mensagem** conterà:

- Exposição circunstanciada da situação econômico-financeira;
- Demonstrativo da dívida fundada e flutuante, saldos de créditos especiais, restos a pagar e outros compromissos financeiros exigíveis;
- Exposição e justificativa da política econômico-financeira do governo;
- Justificativa da receita e da despesa, particularmente no tocante ao orçamento de capital, com breve descrição dos principais projetos.

b) O **Projeto de Lei** do orçamento será composto por:

- Texto do projeto de lei;
- Sumário geral da receita, por fontes, e da despesa, por funções de governo;
- Quadros demonstrativos da receita e da despesa, segundo as categorias econômicas Anexo 1 da Lei Federal n. 4.320/64);
- Quadro discriminativo da receita, por fontes, e respectiva legislação;
- Quadro das dotações por órgãos do governo (Artigo 2º, Parágrafo 1º, Inciso IV);
- Quadros demonstrativos da receita e planos de aplicação dos fundos especiais;
- Quadro demonstrativo do programa anual de trabalho do governo, por função governamental (Anexo 7 da Lei n. 4.320/64);
- Quadro demonstrativo do programa anual de trabalho do governo com a distribuição das missões entre os órgãos executores e as unidades orçamentárias (Anexo 6 da Lei n. 4.320/64);
- Quadro geral, indicando as despesas de cada órgão executor, segundo as funções governamentais (Anexo 9 da Lei n.4.320/64);
- Demonstrativo da despesa por funções, subfunções e programas conforme o vínculo com os recursos (Anexo 8 da Lei 4.320/64).

c) **Tabelas explicativas**, com o comportamento da receita e da despesa de diversos exercícios (Artigo 22, inciso III da Lei n. 4.320/64);

d) **Descrição sucinta das principais finalidades** de cada unidade administrativa, com a respectiva legislação;

e) **Demonstrativo do efeito**, sobre as receitas e as despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia, bem como das medidas de compensação à renúncia de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado (art. 5º, inciso II da LRF);

f) **Demonstrativo de compatibilidade** da programação dos orçamentos com os objetivos e as metas, constante no Anexo de Metas Fiscais, que integra a LDO;

g) **Reserva de contingência**, calculada com base em percentual da receita corrente líquida, destinada ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos, cuja forma de utilização e montante são regulados na LDO;

h) **Demonstrativo contendo todas as despesas** relativas à dívida pública, mobiliária ou contratual, e as receitas que as atenderão (§ 2º do art. 5º).

Além desses demonstrativos legalmente exigidos, poderão ser anexados os relativos aos gastos com Manutenção e Desenvolvimento de Ensino, Ações e Serviços de Saúde e Pessoal objetivando dar maior transparência às ações governamentais.

Os recursos orçamentários, necessários à realização das ações contidas nos programas deverão ser detalhados por Projetos, Atividades e Operações Especiais e discriminados por natureza de despesa e fonte de recurso. Com definições obtidas através portaria de nº 42/1999 do Ministério de Orçamento e Gestão, necessárias para facilitar o entendimento do conteúdo dos documentos que serão peças de análise empírica que juntamente com os demais procedimentos analíticos nós conduzirá às conclusões para formulação das respostas da problemática originária da nossa pesquisa, assim para efeito da presente portaria, entendem-se por:

a) Programa, o instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurado por indicadores estabelecidos no plano plurianual;

b) Projeto, um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de governo;

c) Atividade, um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de governo;

d) Operações Especiais, as despesas que não contribuem para a manutenção das ações de governo, das quais não resulta um produto, e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços.

3.4 O ciclo orçamentário

A CF/88 introduziu no Brasil os conceitos de elaboração dos processos orçamentário da União baseada em três peças de planejamento PPA, LDO e LOA para que fosse possível alcançar planos de governo a médio e curto prazo. Nesse

aspecto, também pode ser inferido aos outros entes da União esses mesmo dispositivo, o que acarreta aos municípios o seu próprio plano de despesa. Legalmente esse processo orçamentário percorre um caminho burocrático com vista atende toda às exigências das legislações pertinente, conforme descreve Pires (2011):

1 – ELABORAÇÃO: O Poder Executivo estabelece políticas, prioridades, estratégias e define os programas a serem implantados e/ou implementados.

2 – APROVAÇÃO: O Projeto de Lei do PPA é enviado ao Poder Legislativo para a sua aprovação até 30 de setembro.

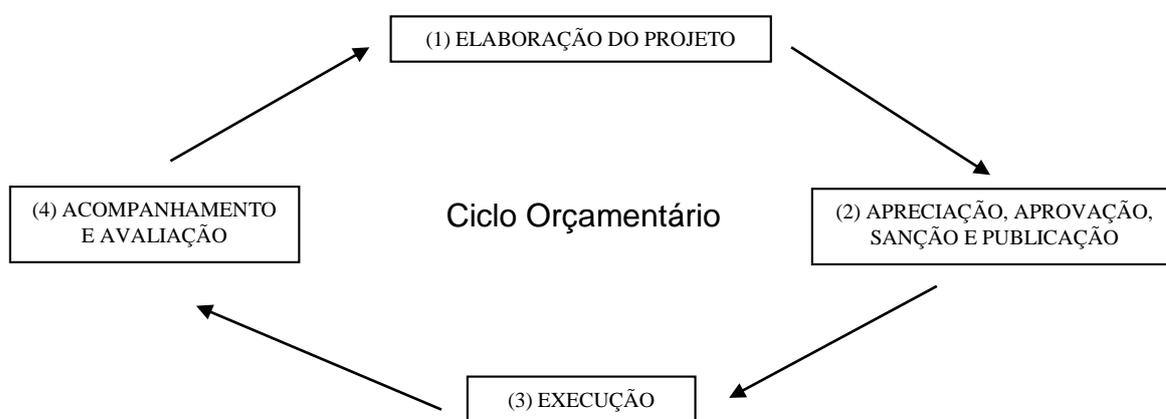
3 – EXECUÇÃO: Realização física e financeira dos programas e ações sob responsabilidade dos órgãos e entidades por meio da alocação de recursos previstos na LOA.

4 – MONITORAMENTO: Os Programas e Ações são monitorados trimestralmente por meio do sistema de informações Gerenciais e de Planejamento

5 – AVALIAÇÃO: levará em conta o desempenho do conjunto dos programas de cada área, em relação às opções estratégicas do Governo, os objetivos prioritários definidos no PMDI e a execução física e financeira das ações.

6 – REVISÃO: Adequação do Plano às mudanças internas e externas da conjuntura política, social e econômica, pela alteração, exclusão ou inclusão de Programas. A figura abaixo reformata a estrutura do ciclo orçamentário:

Figura 1 – Ciclo orçamentário



Fonte: Elaborado pela autora, 2012.

Se considerarmos que a lei orçamentária é o instrumento utilizado para a consequente materialização do conjunto de ações e objetivos visando ao melhor atendimento e bem-estar da coletividade. O encerramento do ciclo orçamentário na prática consiste em o estado ter atingido o nível máximo de satisfação das necessidades da população com o menor custo econômico e social possível.

3.4.1 *Princípios orçamentários*

A formalização desse ciclo orçamentário precisa atender aos princípios orçamentários alguns estão previstos na legislação de forma direta e outros de forma indireta, como por exemplo, o princípio da exclusividade previsto no § 8 do Art. 165 da CF/88. Alguns doutrinadores na fixação dos princípios orçamentários, exceto os que estão consubstanciado na Lei n. 4.320/64, divergem, o que resulta em inúmeras definições as aqui descritas são defendidas pela a corrente tratadistas.

Administração pública municipal de Campina Grande em sua Lei Orgânica não faz menção aos princípios orçamentários, o que fica evidente nesse caso é a supremacia da Lei Federal n. 4.320/64, que em seu Art. 2º estabelece: “A Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade”.

A fonte e a inspiração para qualquer área do conhecimento humano deve ser sempre os princípios que a sustentam. Esses princípios espelham a ideologia de determinado sistema, seus postulados básicos e seus fins (MOTA, 2002) faz menção a inúmeros princípios aqui citados foram selecionados dentre eles por considerarmos essências no que tange o direcionamento da elaboração e execução orçamentária.

a) Princípio da Unidade: fundamenta a unicidade do orçamento, ainda que na entidade jurídica possam existir órgãos com os seus próprios orçamentos, os quais denominam orçamentos departamentalizados. Esses orçamentos estão consubstanciado em um só documento, que será aprovado em lei.

b) Princípio da Universalidade: fundamenta também o conteúdo orçamentário, ou seja, o orçamento abrangerá todas as receitas e todas as despesas da entidade jurídica, vedada quaisquer deduções a qualquer título, seja no que diz respeito às receitas, seja no que concerne às despesas.

c) Princípio da Anualidade/Periodicidade: O orçamento é elaborado e aprovado para vigorar pelo período de um ano ou exercício financeiro. No Brasil, este período corresponde ao ano civil ou exercício financeiro, de 01/01 a 31/12, conforme está definido no art. 34 da Lei n. 4.320/64. O dia 31 de dezembro assinala o encerramento do exercício e é data marcada para a elaboração de um balanço físico e financeiro do que foi programado e realizado no ano que terminou.

Além dos princípios previsto na Lei n. 4.320/64. Alguns outros princípios estão previstos na legislação de forma direta e outras de forma indireta:

d) Princípio da Exclusividade: A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei. (§ 8º do art. 165 da Constituição Federal)

e) Legalidade: O Orçamento é objeto de uma lei específica (Lei ordinária no Brasil), e como tal, deve cumprir rito legislativo próprio, com o cumprimento de todos os quesitos, inclusive seu sancionamento e publicação pelo Presidente da República ou Congresso Nacional. O art. 166 da CF/88 estabelece que “Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum”.

f) Princípio da Publicidade: O Orçamento de um país deve ser sempre divulgado quando aprovado e transformado em lei. No Brasil, o Orçamento Federal é publicado no Diário Oficial da União. Através desse Princípio, exige-se do poder público uma transparência absoluta e um acesso irrestrito às informações mínimas necessárias à fiscalização dos dirigentes, por qualquer interessado.

g) Princípio do Orçamento Bruto: A Lei n. 4.320/64 faz jus ao Princípio do Orçamento Bruto, que estabelece que todas as parcelas da receita e da despesa devem aparecer no orçamento em seus valores brutos, consagrando em seu artigo 6º que “todas as receitas e despesas constarão da lei de Orçamento pelos seus totais, vedados quaisquer deduções”.

h) Equilíbrio Orçamentário: Este princípio de difícil concretização, não se limita, na sua fundamentação, a igualdade dos totais das receitas e das despesas como conteúdo do orçamento. É preciso que o gestor, antes da elaboração orçamentária, analise as atividades da organização para identificar aquelas que geram

receitas sem vínculos a despesas; aquelas que geram apenas despesas com vínculos a produtos e aquelas que geram receitas\despesas e respectivos produtos. Conceitualmente o equilíbrio pode ser identificado como econômico, financeiro e contábil, dependendo, nesse caso, exclusivamente, da natureza das operações a serem realizadas.

i) Especificação ou Discriminação ou Especialização: São vedadas autorizações globais no Orçamento. As receitas devem ser detalhadas, com indicações das respectivas fontes e as despesas devem ser especificadas até, no mínimo, o elemento de despesa, com indicação das respectivas aplicações por funções, subfunções, programas, ações (projetos e/ou atividades) e ainda pelos os órgãos responsáveis pelas execuções dessas ações.

3.4.2 Prazos para aprovação das Leis orçamentárias

A iniciativa da apresentação do projeto de lei é privativa do chefe do poder executivo. Os Estados e Municípios obedecerão aos prazos estabelecidos em suas constituições, e caso não estejam previstos, deverão adotar o prazo determinado para a União. É o caso do Município de Campina Grande que em sua Lei Orgânica não estipula prazo, exceto, a LOA que tem seu prazo definido na LDO como sendo dia 30 de setembro, entretanto, não faz menção do prazo de devolução para sanção o que fica subentendido que respeitam os prazos estipulado para União.

A seguir resumo dos prazos estipulados para a União para encaminhamento dos três instrumentos de planejamento orçamentário:

Quadro 1 – Prazos para o planejamento orçamentário

DOCUMENTO LEGAL	PRAZO PARA	
	ENCAMINHAMENTO AO CONGRESSO	DEVOLUÇÃO PARA SANÇÃO
LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL	31/agosto	15/dezembro
LEI DERETRIZES ORÇAMENTÁRIA ANUAL	15/abril	30/junho
PLANO PLURIANUAL	31/agosto	15/dezembro

Fonte: Mota (2002, p. 35).

Enquanto a lei complementar prevista no art. 165 parágrafo 9º da Constituição Federal, que deverá disciplinar os prazos para encaminhamento do projeto de lei orçamentária ao poder legislativo não entrar em vigor, os demais entes da federação que não dispuser em suas constituições prazos que disciplinem tais atos, serão adotados os mencionados no art. 35 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias.

3.4.3 *Receitas e despesas*

Atingir o bem estar coletivo nos países subdesenvolvidos de uma forma geral é administrar os escassos recursos públicos de modo racional, primando pela economicidade de tal maneira que os custos justifiquem os benefícios.

Não existiria necessidade do controle orçamentário direto das finanças públicas por parte dos órgãos oficiais de fiscalização e toda preocupação por uma demanda social emergente sobre as finanças públicas se não houvesse recursos financeiros envolvidos.

As Leis consideradas em nosso trabalho como instrumentos de controles sociais, as quais foram amplamente discutidas até esse ponto de nossa pesquisa, justifica a existência pelo o caráter informativo de prestação de contas da concretização do planejado, inevitavelmente, para a execução do planejamento haverá o desembolso de recursos os quais são denominados na gestão pública de despesa, para custeá-las, só será possível através da arrecadação de tributos e outras fontes de recursos que alimentam os cofres públicos denominados de receitas.

Na Administração Pública, de modo geral, a receita se origina de seu poder impositivo de cobrar tributos, cujo total, nas leis de orçamento, denomina-se receita prevista ou estimada.

Receitas Públicas são todos os ingressos de caráter não devolutivo auferidas pelo poder público, em qualquer esfera governamental, para alocação e cobertura das despesas públicas. Dessa forma, todo o ingresso orçamentário constitui uma receita pública, pois tem como finalidade atender às despesas públicas (SLOMSKI, 2005, p. 309).

A Lei n. 4.320/64 regulamenta os ingressos de disponibilidades de todos os entes da federação, classificando-os em dois grupos: orçamentários e extra-orçamentários.

Os ingressos orçamentários são aqueles pertencentes ao ente público, arrecadados exclusivamente para aplicação em programas e ações governamentais. Esses ingressos são denominados Receita Pública.

Os ingressos extra-orçamentários são aqueles pertencentes a terceiros, arrecadados pelo ente público exclusivamente para fazer face às exigências contratuais pactuadas para posterior devolução. Esses ingressos são denominados recursos de terceiros.

As despesas públicas compreendem todos os valores monetários desembolsados, ou que deve ser pago por uma organização pública, inclusive os valores globais de contratos que deverão ser pagos dentro do exercício e os valores de despesas estimadas para serviço de consumo, segundo João Angélico (*apud* MOTA, 2002, p.103).

Constitui despesa pública todo pagamento efetuado a qualquer título pelos os agentes pagadores. Saídas, desembolso, dispêndios, ou despesas públicas são expressões sinônimas. Classifica despesa pública, inicialmente, em dois grupos: despesa orçamentária e despesa extra-orçamentária.

Mota (2002), em seu livro *Contabilidade Aplicada à Administração Pública*, classifica esses pagamentos com desembolso orçamentário e desembolso extra-orçamentário, não comungando com a classificação seguinte:

Desembolso orçamentário representa a despesa, posto que ela somente pode se realizar via lei do orçamento, caracterizando assim apenas despesa orçamentária. Desembolso extra-orçamentário têm origem num embolso de um ingresso extra-orçamentário, conforme definido no capítulo que trata da receita pública, então esse ressarcimento de valores não pode ser visto como uma despesas extra-orçamentária por não necessita de autorização orçamentária (MOTA, 2002, p. 127).

A busca da excelência da administração pública está pautada no equilíbrio orçamentário com receitas custeando as despesas, gerando resultados satisfatórios para a sociedade, através de serviços públicos posto a disposição de forma isonômica, eficiente e eficaz. Primando pelas as boas práticas administrativas como bem determina os princípios da administração pública.

4 O PLANO PLURIANUAL COMO INSTRUMENTO DE CONTROLE SOCIAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NA GESTÃO MUNICIPAL EM CAMPINA GRANDE/PB

O Plano Plurianual se formaliza a partir das promessas de campanhas e dá origem a um planejamento a ser executado em quatro anos, sendo três na gestão que elabora e um a ser cumprido pelo o sucessor, é uma lei de elaboração do poder executivo onde são elaboradas por meio de programas às grandes diretrizes e metas e dela se deriva as quatro Lei de Diretrizes Orçamentárias e quatro Leis Orçamentárias Anuais, com a participação popular por meio da atuação do Orçamento Participativo (OP) serão escolhidas quais das metas será contemplada em cada LDO que por sua vez dará origem a LOA, dessa maneira finaliza-se o ciclo orçamentário planejado para a gestão.

Através desse capítulo nos dispomos mostrar de que maneira esses documentos pode ser utilizado pela sociedade como instrumento de controle social das políticas públicas com análise direcionadas as metas que foram definidas para Secretária de Finanças.

4.1 O município de Campina Grande/PB: contextualização

O município de campina Grande tem suas raízes históricas no aldeamento formado a partir dos índios Arius apresados e trazidos para a localidade pelo o capitão-mor, Theodosio de Oliveira Ledo, e integrados aos índios cariris, habitantes mais tradicionais dessas redondezas, no ano de 1667.

Em 1790, o aldeamento tornou-se a Vila Nova da Rainha, se configurando num importante entreposto comercial de gado e farinha que ligava o litoral ao sertão.

Em 1864 já como nome de Campina Grande, o antigo núcleo de povoamento tornava-se cidade.

Em 1907, dinamizava e impulsionava pelas linhas férreas, a cidade tornou-se o maior centro algodoeiro da região.

A modernização da cidade garantiu o advento da luz elétrica na segunda década do século XX e uma avançada rede de abastecimento de água no ano de 1939.

Nos anos 30 e 40 do mesmo século, a cidade atingiu o seu apogeu comercial tendo como ponto forte a comercialização de “ouro branco” como era conhecido o algodão na época.

Geograficamente privilegiada, situada bem no centro do estado da Paraíba, a Rainha da Borborema é uma cidade-pólo, liderando geográfica e politicamente outros aproximadamente 60 municípios ao seu redor.

Campina Grande apresenta condições de acesso às principais cidades do Nordeste, pois fica distante apenas, em média, 150 quilômetros de cidades como João Pessoa, Recife, Natal, dentre outras.

Hoje, Com cerca de 400 mil habitantes, e, considerada a maior cidade do interior do Nordeste, Campina Grande é pólo referencial em todo o território nacional, pela sua pujança e desenvoltura, como pólo universitário e oásis da ciência e da tecnologia de ponta na criação de softwares, destacando-se economicamente no setor de couros e calçados, além de uma intensa atividade turística com base em macro eventos festivo-culturais (OLIVEIRA; RODRIGUES, 2009, p. 34-35).

4.2 Os instrumentos de controle social das Políticas Públicas existentes no município

A Lei Orgânica do Município promulgada em 05 de abril de 1990 prevê em seu artigo 3º parágrafo 1º, 2º e 3º os instrumentos de controle social são eles o plebiscito, referendo e iniciativa popular. A referida lei em seu título III composto de onze artigos, do 83 ao 94, disciplina e regulamenta esses instrumentos que tem atribuições consultivas e fiscalizadoras, alguns deles não se tem notícia de sua existência física o mais atuante pelo o que se tem conhecimento é o orçamento participativo, certamente por ser uma exigência legal para aprovação da lei orçamentária.

Atualmente, com sua sede localizada a rua Getúlio Vargas, n. 1033, no centro da cidade, tem como coordenador o Sr. João Batista pereira da Silva. De acordo com matéria vinculada pela Coordenadoria de Comunicação (CODECOM) da PMCG em 29 de março de 2011, o Orçamento Participativo de Campina Grande, funciona na cidade desde 9 de junho de 1997, se consolidou como o mais importante instrumento da sociedade campinense, pois garante a sua participação na elaboração, acompanhamento e fiscalização do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes

Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual, garantindo que a própria comunidade defina as suas prioridades em obras, serviços e programas, além de ser responsável pela democratização das decisões sobre os recursos públicos do município, o que lhe coloca como uma das experiências mais bem sucedidas de Orçamento Participativo na região nordeste.

O que de fato podemos constatar foi a existência tanto física quanto formal da existência do Orçamento Participativo na cidade de Campina Grande; física, por termos visitado a sede com objetivo de obtermos documento, formal, pela existência de publicações em jornais convidando a população para participar das plenárias e atas de reuniões deliberando sobre aprovação da minuta do projeto da LDO dos anos 2010 e 2012.

4.3 O Plano Plurianual como instrumento de controle das Políticas Públicas na gestão municipal em Campina Grande/PB

O Plano Plurianual se não compatibilizado com suas respectivas prestação de contas, não se pode afirmar que o PPA por si só pode ser considerado um instrumento de controle social, uma vez que, essa ação deverá se dá entre o que foi planejado e o que realmente foi executado, primando pela eficiência, eficácia de modo que os custos justifique os resultados, no entanto, no município de Campina Grande essa análise fica impossibilidade pela a indisponibilidade de informações relacionadas as ações administrativas e a execução orçamentária e financeira.

Vale lembrar que os meios eletrônicos de acesso público mantém um acervo de informações desatualizadas. A disposição de buscá-las nas fontes só vem a aumentar toda a sensação de impotência de estarmos sendo privado do livre arbítrio que temos de exercer uma parte de nossa cidadania.

Foi devido a esse cenário de excesso de burocracia, infligindo a LRF, desrespeito ao cidadão e ao servidor público que foi abortada a proposta inicial dessa pesquisa inviabilizada pelas limitações e indisponibilidade de documentos públicos. O que nós remeteu a não compactua com esse descaso e com essa falta de respeito com o cidadão campinense manifestada por meio de denúncia ao Ministério Público.

4.3.1 A capacidade de implementar os programas definidos no PPA 2010-2013 no âmbito da Secretária de Finanças

A Secretária de Finanças Município de Campina Grande localizada a Avenida Floriano Peixoto n. 692 no Centro da cidade tem como atual gestor desde de março de 2009 o engenheiro elétrico o Sr. Júlio César Arruda Câmara Cabral. A secretária de finanças tem como finalidade a gestão da receita tributária municipal e a gestão da despesa pública, com o objetivo de garantir a integridade e a sustentabilidade das finanças municipais, por meio do planejamento e do controle econômico, do equilíbrio financeiro da potencialização, da arrecadação tributária eficiente e da captação externa de recursos.

A Lei n. 4.870/2010 que institui o Plano Plurianual do quadriênio 2010/2013 estabelece para a secretária de finanças o Programa finalístico de n. 1001 tem como denominação QUALIDADE NA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL, tem como objetivo garantir a qualidade da administração pública municipal através do atendimento à população, formação de servidores e melhoria da arrecadação. Sua implementação noventa por cento será com recursos do Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal (PNAFM) e o Programa de Modernização da Administração e Gestão dos Setores Sociais Básicos (PMAT), que até a presente data não entrou em execução. Os indicadores de desempenho adotados nos PPA foi a taxa de incremento da arrecadação em vinte por cento e atualização do cadastro mobiliário em cinquenta por cento.

O PNAFM é um programa que se realiza mediante financiamento de projetos específicos, voltados para a criação de condições para que as administrações municipais possam alcançar maior autonomia no financiamento dos gastos públicos, por meio de receitas próprias e melhorar o desempenho na execução de suas funções sociais, especialmente no atendimento ao cidadão e ao contribuinte. Tem por objetivo principal auxiliar os municípios brasileiros a melhorar a eficiência e **aumentar a transparência** de sua gestão administrativa e fiscal.

O Programa se divide em dois tipos de Projetos Simplificados, que abrangerão municípios de até 50.000 habitantes, e Projetos Ampliados, para municípios com mais de 50.000 habitantes como é o caso do Município de Campina Grande.

Os recursos do programa para os projetos ampliados destinam-se à aquisição de tecnologia, de equipamentos de informática, de apoio e de comunicação; em

construções e reformas que resultem na melhoria do atendimento ao contribuinte e na melhoria da arrecadação do município; na integração de sistemas tributários com aplicativos e ferramentas de controle espacial e com sistemas de administração integrada (orçamento, finanças, contabilidade, planejamento); em capacitação, consultoria e ajuste de quadro, objetivando tornar a administração municipal comprometida com resultados que contribuam para melhorar os serviços oferecidos à população.

A Lei que instituiu o PPA da atual gestão previu em seu ANEXO I um montante de recursos que foi alterado por uma sucessão de alterações totalizando três, de acordo com informação coletadas na Câmara Municipal, entretanto, no site da transparência ferramenta eletrônica de acesso público que tem como objetivo informar a execução orçamentária e financeira, consta apenas a Lei de n. 4.990/2011 que revoga a redação do ANEXO I e define outro valores. As demais alterações não foram disponibilizadas pela Câmara dos Vereadores e na Procuradoria Geral do Município não se encontra arquivada essa documentação.

Como não foi fornecida pela a Unidade Executora Municipal (UEM) do programa PNAFM na pessoa do subcoordenador financeiro, à prestação de contas da aplicação de recursos dos exercícios 2010 e 2011, juntamente com as informações que dão origem aos indicadores de desempenho que seria indispensáveis para avaliarmos a capacidade de implementação do programa que foi definido no PPA para a secretária de Finanças.

A tabela demonstra como pretendíamos avaliarmos a capacidade de implementação do programa definido para a secretária de finanças, ou seja, o valor executado e o saldo seriam comparado ao percentual de resultado proposto pelos os indicadores desempenhos, de tal maneira que teríamos condições de avaliar capacidade de implementar os programas definidos no PPA 2010-2013 no âmbito da Secretária de Finanças facilitando a visualização do resultado por meio de ilustração gráfica.

Tabela 1 – PPA e suas alterações

PROGRAMA	PPA E SUAS ALTERAÇÕES				VALOR APROVADO (A)	VALOR EXECUTADO (B)	Saldo A - B
	LEI 4.870/2010	LEI 4.990/2011	2º ALTERAÇÃO	3º ALTERAÇÃO			
PNAFM	R\$ 7.292.060,00	R\$ 6.754.468,00					
PMAT	R\$ 2.959.000,00	R\$ 6.400.000,00					
DIFERENÇA	R\$ 4.333.060,00	R\$ 354.468,00					

Fonte: Elaboração da autora, 2012

A falta de informações de dados na tabela, pelas as razões expostas, revela à impossibilidade de chegarmos às aproximações conclusivas desse item da pesquisa.

4.3.2 Consonância das metas traçadas no PPA para a Secretária de Finanças com LDO e LOA

A Lei n. 4.776/2010 e n. 5.045/2012 as quais denominadas Lei de Diretrizes Orçamentárias ao serem analisadas observou-se um texto pronto que se repete nos anos subsequente, com pequenas mudanças em torno de três artigos em cada uma delas em relação à outra.

De uma forma geral pode ser vista como um manual que tem como objetivo a organização dos artigos, com suas devidas transcrições, da Constituição Federal, da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei n. 3.420/64, indispensáveis a sua observância para a elaboração e aplicabilidade da Lei Orçamentária Anual.

A forma como são expostas as diretrizes e metas no Plano Plurianual são muitas amplas para identificarmos de forma individualizada se as metas que foram definidas para Secretária de Finanças estão em consonância com a Lei de Diretrizes Orçamentária, embora, o programa traçado para a Secretária Finanças noventa por cento de seus recursos são custeados pelo Banco Internacional de Desenvolvimento (BID) em parceria com o Ministério da Fazenda e a Caixa Econômica Federal, cabendo ao município a contrapartida de dez por cento, em razão do montante e da forma como são administrados esse tipo de recursos, as metas, se contempladas, foram de forma implícita junto às demais que foram definidas para administração de uma forma geral.

Pelas as mesmas razões aqui exposta não identificamos no conteúdo da Lei n. 4.872/2010 Lei Orçamentária Anual o montante que corresponde aos dez por cento da contrapartida da PMCG. O que compõe a Lei orçamentária Anual que compatibiliza com o Plano Plurianual é um relatório relacionando os projetos e atividades propostos no Plano Plurianual com uma mera transcrição de ações e valores descritos.

De uma forma geral no que coube as metas traçadas para a Secretária de Finanças no exercício de 2010, único a termos acesso a documentação, afirmamos que não houve essa consonância, em razão de que a administração e prestação de contas desses convênios são feitas de forma desvinculada da execução orçamentária.

4.3.2 Alcance dos resultados propostos no PPA para Secretária de Finanças

Para atingirmos esse objetivo necessariamente precisaríamos desenvolver os indicadores de desempenho que ficaram definidos no PPA (Taxa de incremento da arrecadação em 20% e Atualização do Cadastro Imobiliário em 50%).

Para construirmos o indicador de desempenho de Atualização do Cadastro Imobiliário necessitaríamos de relatórios de quantos imóveis foram recadastrados e quantos eles representam no total de imóveis existentes dentro do município de Campina Grande, dessa maneira teríamos condições de calcular o percentual de imóveis recadastrados nos exercícios 2010 e 2011, se não tivesse sido atingido sua totalidade, calcularíamos o percentual recadastrado e a viabilidade de recadastramento do saldo remanescente de acordo com os recursos disponíveis. A Secretária que auxiliou a empresa que procedeu esse recadastramento foi a Secretária de Planejamento (SEPLAN), em visita a essa para obter documentos com tais informações fomos informados que nenhum documento nesse sentido ficou sob a guarda e responsabilidade daquela secretária. Fomos orientados a buscar tais informações no Centro de Processamento Dados (CPD), o atual sistema de informática responsável por todo o processo financeira denominado de Gerenciador Integrado Administração Pública (GIAP), implantado recentemente, em substituição ao Sistema Integrado de Arrecadação Tributária (SIAT), tem contribuído para indisponibilidade de informações em função da sua precariedade operacional e inconfiabilidade na geração de documentos.

O segundo indicador propostos é a incrementação da arrecadação tributária em 20%. A forma de manipularmos esse indicador é levantando o montante da

arrecadação tributária dos tributos que incidem diretamente as ações administrativas do gestor público responsável pela pasta, dados obtidos por meio dos relatórios da execução orçamentária, no caso em estudo seriam utilizados os anos 2010 e 2011, tendo como variável comparativa o montante da arrecadação de 2009, a soma dos valores em números absolutos da arrecadação dos tributos dos exercícios 2010/2011, em relação a 2009, nos daria condição de analisar o comportamento da receita em relação à proposta do indicador de desempenho.

A tabela 2 exemplifica como seriam organizados e analisados os dados quantitativamente para obtermos às conclusões aproximadas correspondentes aos dados coletados.

Tabela 2 – Arrecadação da receita tributária

ARRECAÇÃO DA RECEITA TRIBUTÁRIA			
ANOS	2009	2010	variação %
IPTU	R\$ 4.374.218,73	R\$ 5.364.317,36	22,6%
ISS	R\$ 23.755.872,83	R\$ 29.092.633,10	22,5%
ITBI	R\$ 2.750.835,08	R\$ 4.925.282,87	79,0%
IRRF	R\$ 4.457.374,82	R\$ 5.311.296,71	19,2%
OUTRAS	R\$ 3.466.053,54	R\$ 4.136.902,83	19,4%
TOTAL	R\$ 38.804.355,00	R\$ 48.830.432,87	25,8%

Fonte: Elaboração da autora, 2012

A tabela demonstra que no ano 2010 ocorreu um aumento na arrecadação de 25,8%, visto de forma isolada, não temos condição de fazermos uma análise desses dados coletados para responder ao nosso questionamento, o que de concreto constatamos foi o Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) responsável pelo o aumento da arrecadação da receita tributária, o que não reflete o resultados das ações administrativas definidas no PPA, o comportamento dessa receita está diretamente ligada ao crescimento imobiliário em nosso município como resultado da política habitacional do governo federal.

A inacessibilidade do relatório da execução orçamentária 2011 inviabilizou parcialmente a análise do comportamento da receita de forma mais contundente, haja vista, que do total de anos que foi definido para o alcance dos objetivos a metade já estaria totalmente concretizado e nós possibilitaria uma análise subjetiva, embora não

fosse o suficiente para análise da questão, tendo em vista que o alcance dos resultados é uma consequência do valor dos recursos aplicados do programa PNAFM, portanto, só seria possível analisar mediante o acesso à prestação de contas dos anos 2010 e 2011 desse programa, dessa forma seria viável formular uma equação que subsidiaria nossa avaliação, tendo como fórmula:

Valor previsto no PPA – Valor executado 2010/2011 = Saldo remanescente 2012/2013
Valor executado = % de imóveis arrecadados + % aumento na arrecadação.

Onde: o valor previsto é aquele definido no PPA para o alcance dos resultados dentro do período de quatro anos; valor executado é o montante de recursos aplicados do total definido para os quatros anos; saldo remanescente será obtido pela a diferença do valor previsto e do executado, se positiva, será a fonte de recursos para aplicação nos anos subseqente que encerraram o ciclo orçamentário com a finalidade do alcance dos resultados propostos.

O resultado do valor executado deve corresponde ao percentual de atingimento de imóveis arrecadados e ao percentual de aumento na arrecadação, já que esses foram os indicadores de desempenho adotados para avaliação dos resultados do Plano Plurianual.

As limitações de dados não nós dá respaldo para afirmamos se as metas traçadas para a Secretária de Finanças no Plano Plurianual serão alcançadas.

5 APROXIMAÇÕES CONCLUSIVAS

A literatura revisada acerca do tema Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentária e Lei Orçamentária Anual revelam a existência de divergências entre um e outros autores são mínimas e se detêm a alguns termos técnicos certamente por ser pautado em embasamento legal o que posiciona os autores clássicos e contemporâneos, cada um a sua maneira a detalhar as exigências legais, tecerem interpretações e darem exemplos práticos similares, sem acréscimo de novidades envolvendo o tema, apenas diferenciação na metodologia.

No entanto, em relação ao tema orçamento participativo evidencia-se certo dinamismo em relação à abordagem do tema, tanto por ser um assunto relativamente novo como pelo o fato de que a legislação que disciplina o assunto ser de caráter particular a cada esfera de governo o que dá aos autores uma mobilidade técnica na abordagem do assunto, adentrando em suas peculiaridades com o propósito de enriquecer o tema e transformando-o em exemplo.

A investigação direcionada aos documentos oficiais do ciclo orçamentário da PMCG, limitou-se ao PPA e uma das três alterações sofridas, a LDO de 2010 e 2012, LOA de 2010 e respectiva prestação, a Lei Orgânica do Município que não foram suficientes para atingirmos nossos objetivos na íntegra.

Em relação capacidade de implementar os programas e o alcance dos resultados proposto no PPA 2010/2013 para Secretária de Finanças não foi possível atingir este objetivo devido a dependência de documentos entre si para cruzar informações e extrair dados a serem manipulados quantitativamente na pretensa ideia de concretizar esse objetivo ficou totalmente comprometida pela indisponibilidade de documentos de cunho financeiro e administrativo.

A análise da consonância das metas traçadas no PPA para SEFIN, foi direcionada a LOA de 2010 e sua respectiva execução orçamentária e a LDO de 2010 e 2012 sem respeito a sequência lógica dos anos, procedimento alheio a nossa vontade mas indiretamente imposto pela a falta de acesso a LDO de 2011. O ano 2010 foi o único a ter sua prestação de contas divulgado por meio dos mecanismos eletrônicos de acesso públicos, portanto serviu de referência, e nos capacitou a fazermos essa integração documental dos que compõe essa etapa do ciclo orçamentário, dos quais não se extraiu dados diretos que caracterize essa interação.

Em nossa pesquisa não foi detectado nenhum indicio de participação popular no processo de elaboração e aprovação do PPA 2010/2013 o que leva a entendermos que se nessa fase decisória de definição das políticas públicas a sociedade não foi convidada a se fazer presente e que a participação popular por meio da coordenadoria do Orçamento Participativo só se deu nas fases posteriores de aprovação da LDO, que por sua vez legalmente deve tá em consonância com o PPA, entende-se que a participação popular só vem ratificar o que já pré-definido pelo o corpo técnico de elaboração dos programas de governo.

O que faz do PPA do município de Campina Grande não ser uma ferramenta de controle social como até então acreditávamos.

Pelas as razões dificuldades de acesso aos dados e às informações referentes ao orçamento municipal não foi possível alcançar, na íntegra, os objetivos propostos para a pesquisa.

A conclusão que chegamos é que há um desrespeito, por parte do município de Campina Grande, à Lei LRF em seu artigo 48; o ferimento aos princípios norteadores da administração pública; a imensurável burocratização por parte de servidores incapacitados e atrelados aos seus respectivos gestores em prol de favorecimento pessoal; gestores públicos que se intitulam como donos da coisa pública sem nenhum compromisso com o bom andamento dos serviços públicos e visivelmente sem nenhuma preocupação com o julgamento popular cultivando às prática de ações assistencialista e imediatista às vésperas do pleito eleitoral.

A vivência diária e relativa intimidade profissional, amparada pelo o limitado processo de análise documental nós fez perceber que a PMCG, ainda, cultiva as velhas práticas clientelistas, agindo de forma individualizada atrelando o funcionamento da máquina administrativa em prol de uns em detrimento da coletividade de acordo com suas vantagens e conveniências.

O posicionamento de alguns servidores em relação à documentação que lhes foram solicitadas, se explica, pelo fato da grande maioria serem lotados em cargos de confiança o que não lhes dão liberdade de ação dentro de suas função, quando não, são servidores que auferirão algum benefício na atual gestão. O que contribui para que os gestores públicos fiquem em situação confortável para agir de acordo com suas vontades, tornando a sociedade refém desses descasos e desmandos.

Dessa forma, constata-se a existência de desrespeito a todos os princípios da administração pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e

eficiência e a o artigo da LRF, que trata da divulgação da prestação de contas da execução orçamentaria e financeira em tempo real por meio de mecanismo de acesso público.

De forma paralela detectamos as dificuldades e as limitações que os pesquisadores e cidadãos comuns enfrentam em acessar informações no âmbito da administração pública municipal da cidade de Campina Grande.

Percebemos que com ações administrativas tão singulares de atualização constantes de informações referentes aos atos da gestão administrativa no portal da transparência no site da Prefeitura transtornos e descontentamentos por parte da sociedade seriam apaziguada.

REFERÊNCIAS

BALEEIRO, Aliomar. **Uma Introdução à Ciência das Finanças**. 9ª ed. Rio de Janeiro: Forense: 1973.

BRASIL. **Lei de Responsabilidade Fiscal**: Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. 4. Reimpr. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2005. 80p.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 10 abr. 2012.

BRASIL. **Resolução nº 42, de 1999**. Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1º do art. 2º e § 2º do art. 8º, ambos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências. Brasília: MPOG, 1999. Disponível em: http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-1999/Portaria_Ministerial_42_de_140499.pdf/. Acesso em: 10 abr. 2012.

FÉRRIZ, Adriana Freire Pereira. **A participação em instituições descentralizadas na cidade de João Pessoa [manuscrito]**: o orçamento democrático e o conselho de saúde. 274f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Programa de Pós-Graduação e Pesquisa, Universidade Federal da Paraíba, 2012.

KOHAMA, Hélio. **Contabilidade Pública Teoria e Prática**. 10º ed. São Paulo: Atlas, 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 38º ed. São Paulo: Atlas, 2012.

MOTA, Francisco Glauber Lima. **Contabilidade aplicada à administração pública**. 6. ed. Brasília: Vestcon, 2002.

OLIVEIRA, Maria José Silva; RODRIGUES, José Edmilson (Org.). **MEMORIAL DA FIEP**: Seis décadas de ações transformadoras. Campina Grande. Gráfica Marcondes, 2009.

PIRES, Waldemir Aparecido. **Orçamento Público**: abordagem tecnopolítica. 1º ed. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2011.

SLOMSKI, Valmor. **Controladoria e Governança na Gestão Pública Municipal**. 1ª ed. São Paulo: Atlas, 2005.