
Análise da percepção dos planejadores dos investimentos públicos municipais e fatores determinantes

Analysis of the Perception of Municipal Public Investment Planners and Determining Factors

MARIZA PAULO BRAGANÇA 

JOÃO EUDES BEZERRA FILHO 

MARCELO LEMOS DE MEDEIROS 

RESUMO

Este estudo buscou analisar o planejamento orçamentário de investimentos dos municípios brasileiros em relação à execução, partindo da percepção dos profissionais da área pública, aprofundando discussões e reflexões de questões relacionadas aos principais problemas nos investimentos (receitas e despesas de capital) aprovados nos orçamentos municipais. A base teórica principal está lastreada nos trabalhos de Aquino e Azevedo (2015). Metodologicamente, realizou-se a aplicação de questionários *online*, a fim de verificar, pela percepção dos 270 profissionais respondentes, os fatores que podem influenciar o planejamento e execução orçamentária das receitas e despesas de investimentos dos municípios brasileiros. A análise estatística utilizada foi descritiva e exploratória, a partir da qual foi possível constatar que os orçamentos são elaborados pelas administrações municipais como um documento formal, de teor contábil e financeiro. Os resultados indicam que existem fatores como descontinuidade, ausência de finalidade e descontrole que demonstram, de forma significativa, assimetria da informação entre o planejamento da Lei Orçamentária (LOA) e a execução orçamentária dos investimentos públicos do âmbito municipal. O estudo contribui para

o aperfeiçoamento do processo de planejamento e gestão de investimentos ficientes nas políticas públicas municipais.

Palavras-chave: Orçamento de investimentos no setor público; Planejamento nos municípios; Gestão pública municipal; Execução do orçamento público.

ABSTRACT

This study sought to analyze the investment budget planning of Brazilian municipalities in relation to execution, raising the perception of professionals in the public area, deepening discussions and reflection on issues related to the main investment problems (income and capital expenditure) approved in municipal budgets. The principal theoretical basis is located on the work of Aquino and Azevedo (2015). Methodologically, online questionnaires were applied in order to verify, from the perception of the 270 professionals involved, the factors that may influence the planning and budget execution of investment revenues and expenses in Brazilian municipalities. The statistical analysis used was descriptive and exploratory, from which it was possible to verify that the budgets are prepared by the municipal administrations as a formal document, of accounting and financial content. The results indicate that there are factors such as discontinuity, lack of purpose and lack of control that demonstrate, significantly, asymmetry of information between the planning of the Budget Law and budget execution of public investments at the municipal level. The study contributes to the improvement of the process of planning and managing efficient investments in municipal public policies.

Key-words: Investment budget in the public sector; Planning in the municipalities; Public administration.

1. INTRODUÇÃO

As exigências aos gestores públicos estão aumentando com a maior participação do controle da sociedade e cobranças por partes das empresas quanto ao modo que o Estado tem alocado os recursos públicos, exigindo, portanto, um melhor planejamento público e ações mais concretas e efetivas por parte da Administração Pública. Diante disso, emerge o conceito de eficiência na Administração

Pública, quando se há a necessidade de otimizar a utilização dos recursos públicos (PEÑA, 2008). Devido a isso, a busca por respostas sobre o gerenciamento do patrimônio público – sobre como elaborar e executar o orçamento público – visa a elaboração de novas técnicas e soluções para o atendimento às demandas da sociedade. No Brasil, o planejamento das ações do setor público foi instituído pela Constituição Federal (CF), tendo sido estabelecido o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) como instrumentos necessários e obrigatórios para o planejamento das ações públicas.

Em relação à parte técnica da execução orçamentária, os gestores públicos têm conhecimento dos trâmites burocráticos; entretanto, na parte prática da execução do objeto da emenda parlamentar, eles – os gestores – acabam não tendo informações que lhes permitam atuar de forma mais uniforme e, principalmente, de forma mais pontual. Desse modo, em alguns casos não é observado o quesito de avaliação técnica como se deveria, o que pode trazer discrepâncias no momento da execução do objeto da emenda (GERMANO, 2014).

O tema deste estudo é pauta de debate atual, o que torna pertinente o entendimento de que a análise das metodologias aplicadas na construção dos orçamentos municipais pode contribuir com o aprendizado e a melhoria dos processos de gestão pública, especialmente no planejamento e monitoramento das ações de desenvolvimento local, orientado por mecanismos de governança mais participativos e democráticos. Portanto, os avanços em relação ao orçamento, como os indicadores que permitem o monitoramento das ações do Governo, permitem que a Administração Pública tome decisões. Caso os indicadores não reflitam a realidade em que se deseja mensurar, tornam-se um desperdício de tempo e recurso público, não cumprindo sua finalidade (BRASIL, 2012).

Considerando o acima exposto, o objetivo da pesquisa buscou analisar o planejamento orçamentário dos investimentos nos municípios brasileiros em relação à execução eficiente, partindo da percepção dos profissionais da área pública e discutindo as questões relacionadas aos principais problemas nos investimentos aprovados nos orçamentos municipais.

Justifica-se o desenvolvimento deste estudo pela lacuna da temática na literatura, de forma que seja possível esclarecer situações nos municípios não compreendidas e não aceitas pela sociedade, gerando insatisfação quanto à tomada de decisão dos gestores, no âmbito dos gastos com investimentos e impactos nas entregas dos serviços públicos à respectiva coletividade.

Espera-se que os achados da pesquisa contribuam para análises futuras, auxiliando na busca por uma informação gerencial que permita fixar despesas de capital (investimentos) com base nos princípios do planejamento orçamentário, equilíbrio entre o fluxo de caixa das receitas e despesas e análise prévia das políticas públicas demandadas pela sociedade, buscando reduzir a assimetria informacional que possa existir.

2. PLANEJAMENTO PÚBLICO E O PROCESSO ORÇAMENTÁRIO BRASILEIRO

O Plano Plurianual (PPA) é um dos instrumentos de planejamento de políticas públicas instituído pela Constituição Federal. A Lei Complementar nº 101 de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) exigiu o aperfeiçoamento desse instrumento por se tratar de um plano de médio prazo (4 anos) com a finalidade de definir objetivos, metas e diretrizes para as despesas de capital. Conforme Bezerra Filho (2013, p. 28), o “PPA é ferramenta de planejamento que visa a solução dos problemas e demandas socioeconômicas previamente diagnosticados pelo governante”.

Para atender a plurianualidade de um investimento, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão definiu que os investimentos, cuja duração ultrapassem um exercício financeiro, deverão ter seu crédito e respectivo empenho indicados para o exercício financeiro em curso e, para os demais, cada parcela da despesa relativa à parte que deverá ser executada em exercício futuro deverá ser registrada contabilmente (BRASIL, 1986).

Vignoli (2004) afirma a necessidade de os governos em sua execução orçamentária observarem o orçamento aprovado mediante Lei Orçamentária Anual. Em 2000, com a promulgação da LRF, houve determinações normativas com mais exigências para a administração pública brasileira, especialmente em relação ao planejamento,

à transparência na gestão e ao equilíbrio fiscal entre a receita e a despesa. Sobre o mesmo pensamento, Machado e Estevam (2008) ressaltam que a despesa pública foi a mais destacada na LRF, pois no setor público apenas se realiza o que é permitido por meio de leis.

A Administração Pública moderna implica em “uma gerência pública compatível com as necessidades comuns da Administração, sem prejuízo para o interesse público que impele toda a atividade administrativa” (CARVALHO FILHO, 2006, p. 23). É a partir do fortalecimento dos mecanismos de controle da gestão pública e da implementação de instrumentos gerenciais com foco nos resultados que se encontram as principais características do Modelo de Administração Pública Gerencial (SILVA, 2002).

De modo restrito, Azevedo (2016) investigou a realidade dos municípios do estado de São Paulo, em relação as reformas da administração pública e o processo orçamentário, introduzindo o planejamento por resultados nos entes municipais. Por meio das abordagens qualitativa e quantitativa, os resultados mostraram que a lógica orçamentária por resultados ainda não é implementada de modo efetivo pelos entes públicos estudados.

Uma das fragilidades institucionais do Brasil decorre da insuficiência de controle sobre a aprovação e a execução de emendas parlamentares ao Orçamento Federal, pois, tal fragilidade “distorce o instrumento de planejamento orçamentário e dificulta o acompanhamento e fiscalização dos recursos federais, facilitando a corrupção” (ALVES; SODRÉ, 2007, p. 4).

Além disso, quando os municípios passam por crise fiscal a lógica tradicional do orçamento por *inputs* se fortalece, dificultando que eles adotem o orçamento por resultados. Ademais, foi identificado que alguns municípios usam, de modo cerimonial, os instrumentos de planejamento baseado em resultados em algum nível, ou seja, os indicadores de desempenho e metas colocadas nos orçamentos municipais não possuem valor informacional (AZEVEDO, 2016).

O controle dos dispêndios públicos segue a regra de que não se pode gastar mais do que o dinheiro disponível (CELLA; ZANOLLA, 2018). Dessa forma, a administração pública para cumprir seu objetivo de atendimento às necessidades da sociedade, prioriza o pagamento dos compromissos necessários e obrigatórios e evita

assumir novos compromissos; todavia, quando esse adiamento não é possível, retarda-se o seu pagamento (REZENDE; CUNHA, 2014).

Azevedo e Aquino (2016) realizaram um estudo nos municípios de pequeno porte do Estado de São Paulo com o intuito de discutir o processo de planejamento municipal. As conclusões do trabalho demonstram que o orçamento programa ainda não é efetivo, e os programas e indicadores parecem ser uma peça formal. De modo geral, foi identificado nos municípios analisados que o orçamento é proposto de modo centralizado pelo contador que realiza o planejamento como uma rotina operacional de trabalho, havendo pouca participação dos demais setores e órgãos da administração direta e indireta. Além disso, a participação legislativa e da sociedade civil é baixa. Entretanto, os resultados mostraram que apesar de ser um esforço incipiente, já é possível perceber o uso de medidas de desempenho.

Em estudo que buscou determinar se há imprecisão no orçamento dos municípios brasileiros, Azevedo (2013) verificou existir municípios que executam quase três vezes mais o orçamento inicialmente aprovado em saúde e educação, demonstrando um subdimensionamento das despesas no orçamento inicial. Foi verificado, ainda, que há municípios com execução abaixo de 50% do valor originalmente orçado.

Feitosa e Oliveira (2016) realizaram um estudo por meio de verificação de Pareceres Prévios das Prestações de Contas municipais do Estado do Ceará, apresentando, como principais resultados, o descumprimento, o despreparo e a má gestão do dinheiro público, o que demonstra, mais uma vez, a relevância de se conhecer as legislações que abarcam a administração pública.

Alves e Pederiva (2016, p. 4) analisaram “o processo orçamentário do Governo Federal brasileiro e a prática recorrente de se concentrar a execução das despesas em dezembro, para pagá-las nos exercícios seguintes, inscrevendo-as, assim, em restos a pagar”. Os autores identificaram que esse fator se dá pelo fato de o orçamento no Brasil possuir a característica incremental; além disso, o processo de aprovação da LOA e seus créditos adicionais é demorado, o que pode ser apontado como possível causa do problema.

Gonçalves, Funchal e Bezerra Filho (2017) afirmam, por meio de métodos estatísticos, que o ciclo eleitoral (ano pré-eleitoral, eleitoral

e pós-eleitoral) impacta o volume de recursos a serem aplicados em infraestrutura na administração pública.

Em uma análise entre as despesas de investimentos em relação ao total das despesas de capital dos municípios Norte-Rio-Grandenses em relação às despesas de capital no total, os resultados demonstram que os municípios dessa região do Brasil, no período analisado, investiram mais em obras públicas do que em pagamento de dívidas (SANTOS; SILVA, 2017).

No que se refere ao planejamento de investimento cabe considerar os estudos teóricos de Orair (2016) e Fabiano (2015). O trabalho realizado por Orair (2016) buscou analisar a trajetória dos investimentos públicos em dois períodos distintos, 2005-2010 e 2011-2015, no qual propõem que o orçamento de capital seja separado, dependendo do tipo de investimento público. O autor ressalta que tais investimentos se diferenciam das outras despesas, levando em consideração que visam o acúmulo de ativos fixos e, conseqüentemente, o aumento do patrimônio líquido (ORAIR, 2016). A pesquisa de Fabiano (2015), por sua vez, procurou demonstrar a importância do planejamento em relação à infraestrutura de transportes e, para tal, se ateve à retomada dos investimentos a partir de 2007, por meio do Programa de Aceleração de Crescimento (PAC). Como resultados, a autora aponta que, no que tange ao planejamento, necessita ser um pouco mais compreendido pelos governantes, visto que existem muitas propostas de projetos. Entretanto, deixam a desejar quanto ao cumprimento das metas estabelecidas (FABIANO, 2015).

A pesquisa realizada por Afonso e Junqueira (2009), identificou que os municípios realizam maiores investimentos do que o âmbito Federal, o que demonstra o caráter descentralizado da despesa de capital. Como resultado, os autores apontam que essa constatação deixa os entes municipais em destaque, merecendo maior atenção e estudos científicos para identificar o padrão de execução mais adequado para uma política fiscal anticíclica (SANTOS; PEREIRA; RODRIGUES, 2018).

Tendo em vista que a maior parte dos investimentos decorre de convênios com Governo Federal e Estadual ou por meio de Emendas Parlamentares devido à baixa capacidade de investimentos com recursos próprios dos municípios, Azevedo (2013) esperava maior

imprecisão apurada para a despesa de capital. Analisou o período de 2006 a 2013 e constatou ausência de planejamento dos orçamentos dos municípios brasileiros apesar de ser um instrumento de ordem constitucional adicionado de ações desenvolvidas pelo Governo Federal com o intuito de reduzir tais problemas, como a criação do Sistema de Gestão de Convênios (SICONV).

O estudo de Silva *et al.* (2017) possuía o intuito de analisar as aplicações dos recursos de capital do Governo Federal no lapso temporal de 1995 a 2010, utilizando a percepção pelo contribuinte/usuário, a partir de uma tipificação ideal esperada pelo contribuinte/usuário (Teoria do Contribuinte/usuário de recursos públicos). Concluíram que grande parte dos recursos do Governo Federal foi aplicada em pagamento de dívidas de empréstimos e financiamentos tomados (88,15%). Logo, percebe-se que os contribuintes ou usuários não foram atendidos.

Apesar de a LRF não possuir como foco principal legislar sobre as despesas e receitas de capital, as punições que nela constam fortalece a maneira como os financiamentos dessa espécie de despesa é financiada. As operações de crédito não podem ser maiores que as despesas de capital em um exercício financeiro (SANTOLIN; JAYME JUNIOR; REIS, 2009).

Para Nakaguma e Bender (2006), o fato de a Emenda da Reeleição ter aumentado as despesas e o endividamento dos entes públicos brasileiro nos anos eleitorais, e, além disso, a LRF ter reduzido as despesas de custeio e as receitas de capital, aumentando, portanto, as receitas corrente e tributária, fez com que o financiamento público se tornasse mais sustentável em longo prazo.

Aquino e Azevedo (2015) tinham o objetivo de analisar o realismo do orçamento anual de 2800 municípios brasileiros. A partir dos dados obtidos no estudo concluíram que as reformas propostas no processo de planejamento e orçamento no Brasil ainda não conseguem alcançar os seus propósitos e que os municípios antecipam oportunidades e desafios na execução orçamentária, prevendo super e subavaliações, acarretando uma redução da *accountability* e transparência do processo como um todo.

Como argumentado por Bresser-Pereira (2005), não faz parte da cultura brasileira responsabilizar os governantes pela adminis-

tração dos recursos públicos. No entanto, o aumento da interação entre a sociedade e os governantes tem resultado em uma presença mais ativa da população. Desse modo, evidencia-se o aumento da cobrança da população por um melhor desempenho na gestão de recursos públicos (FREY; MARCUZZO; OLIVEIRA, 2008).

Apesar de essa cobrança evoluir lentamente, espera-se que o setor público trabalhe de forma eficiente, entendendo como eficiência a capacidade ou habilidade de se fazer uso mais adequado dos recursos que se tem à disposição, a fim de alcançar o resultado pretendido. Matias-Pereira (2009) corrobora com esse conceito, afirmando que a eficiência na organização se refere ao esforço no emprego e otimização dos recursos, pois é eficiente a organização que consegue otimizar a relação custo/produto.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para atingir ao objetivo proposto, realizou-se a aplicação de questionários *online*, a fim de verificar, pela percepção dos profissionais envolvidos, os fatores que podem influenciar o planejamento e execução orçamentária das receitas e despesas de investimentos dos municípios brasileiros. O endereço para acesso ao questionário ficou aberto para recebimento de respostas pelo período um mês, entre 12 de abril e 12 de maio de 2019, tendo sido enviados *e-mails* convidando para a participação na pesquisa, destinados à lista de 4.358 endereços de gestores públicos das prefeituras do Brasil, disponibilizada no Cadastro do SIOPS/DATASUS. Ressalta-se que o número de *e-mails* é menor do que o número de 5.570 municípios do Brasil, uma vez que foram descartados os dados faltosos e preenchidos incorretamente, além do fato de que alguns contatos estão duplicados e, por isso, foram contados apenas uma vez.

Para fins desta pesquisa, considerou-se como gestores públicos os profissionais envolvidos no planejamento e na execução orçamentária das receitas e despesas de investimentos dos municípios brasileiros. A amostra final contou com 270 respostas. Estatisticamente, a um nível de confiança 90% e com margem de erro de 5 pontos percentuais para mais ou para menos, os resultados obtidos a partir da percepção da amostra de 270 respondentes podem ser inferidos para os 5.570 municípios brasileiros.

Não foi alcançado o número mínimo de respondentes por regiões do Brasil segundo o tamanho da amostra estatística. Portanto, a amostra do trabalho é chamada de não-probabilística.

Os dados foram coletados por meio da plataforma *online* do *Google* por meio de questionários estruturados, que foram divulgados por *e-mails*. O questionário foi organizado de modo que, primeiramente, se compreendesse o perfil dos respondentes, tanto pessoal quanto profissional, e a região do Brasil que atua profissionalmente. Na segunda parte do formulário buscou-se identificar as percepções a respeito de aspectos do planejamento e execução orçamentária das receitas e despesas de capital. Utilizou-se a escala *likert* de sete pontos. Os resultados levantados pela escala *Likert* foram tratados, estatisticamente, por Análise Multivariada de componentes principais. Essa análise agrupa os itens da escala *Likert* que obtiveram alta correlação entre os respondentes, agrupando-os em fatores (componentes principais) que são destacados na matriz de componentes rotacionada para dar mais consistência à tomada de decisão.

A análise estatística utilizada foi descritiva e exploratória. O consolidado das questões é apresentado de forma tabular. As questões 9 e 11 e de 14 a 22, que coletaram os dados na escala *Likert*, foram tratadas estatisticamente por análise fatorial exploratória. Nessa análise, os fatores são obtidos como resultado do agrupamento das variáveis subjacentes em um número reduzido de dimensões sem perda significativa da informação contida nessas variáveis. Com base na concordância das respostas das variáveis observáveis propostas, foram reagrupadas em fatores que explicitam variáveis não observáveis utilizadas para discutir o comportamento dos gestores diante da complexidade do orçamento municipal. Todas as análises citadas foram realizadas a 5% de significância.

3.1 Procedimentos para construção dos fatores

As questões 9 e 11 e de 14 a 22 no protocolo de pesquisa foram agrupadas para análise dos componentes com objetivo de construir fatores que possam identificar as razões para o mesmo padrão de comportamento na elaboração e execução dos investimentos públicos municipais (Tabela 2).

Tabela 1: Matriz de componente rotacionada

	Componente		
	1	2	3
Q15	0,784	0,228	-0,078
Q14	0,716	0,234	-0,174
Q17	0,683	-0,066	0,229
Q9	0,622	0,168	0,014
Q11	0,613	0,029	0,129
Q21	0,102	0,808	-0,152
Q22	-0,022	0,744	-0,018
Q20	0,194	0,545	0,205
Q19	0,346	0,493	0,224
Q18	0,165	0,037	-0,781
Q16	0,306	0,141	0,600

Fonte: Dados da Pesquisa (2019).

Nota: Método de Extração: Análise de Componente Principal.
Método de Rotação: Varimax com Normalização de Kaiser.

As questões 10, 12 e 13 são auxiliares das análises, sendo utilizadas para confrontar, corroborar ou contradizer os resultados da pesquisa. De acordo com o agrupamento gerado a partir do Teste de Análise Fatorial, foi possível construir os fatores apresentados no Quadro 1.

Questões Relacionadas	Fatores Analisados	Aparato Legal
15,14,17, 9, 11	Continuidade	Art. 45 da LRF, SICONV- Decreto 6.170/2007, Portaria Interministerial 127/2008 e Planos Municipais de Saúde, Educação e Assistência Social, Convênios, Contratos e congêneres e Plano Plurianual.
21, 22, 20, 19	Finalidade	LRF/2000, Lei Complementar 131/2009, LAI/2011
18, 16	Controle	CF/1988; Lei 4320/64 e LRF/2000

Quadro 1: Relação entre os fatores e a legislação pertinente.

Fonte: Elaborada pelos autores.

4. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

4.1 *Perfil dos respondentes*

As primeiras oito questões do questionário buscaram identificar o perfil dos respondentes, tanto o pessoal quanto o profissional permitindo avaliar aspectos que dizem respeito às informações socio-demográficas, qualificação profissional e atuação dos respondentes no processo de planejamento municipal no que tange as Receitas e Despesas de Capital. A Tabela 1 resume, em aspectos numéricos, o perfil desses respondentes.

A maioria dos participantes é do sexo masculino, representando 63,7% dos 270 respondentes. Além disso, 67% atuam de forma direta no processo de planejamento público, ou seja, consequentemente na elaboração do orçamento anual. Os outros 21,7% atuam de forma indireta e 11,1% não participam do processo de planejamento municipal.

Apenas 8,1% possuem idade até 30 anos. Sendo que, 63% dos respondentes estão dentro da faixa etária de 31 a 50 anos. Entre 51 a 60 anos representam 24,8% da amostra e apenas 4,1% com idade acima de 61 anos. Sobre a capacitação técnica dos respondentes, identificou-se que 41,5 % dos respondentes possuem ensino superior completo, além disso, 42,2% possuem especialização MBA, sendo 12,3% com mestrado e doutorado. Os outros 4% da amostra representam os respondentes que possuem apenas ensino fundamental ou ensino médio, técnico em contabilidade ou outro tipo de qualificação.

Tabela 2: Estatística Descritiva Do Perfil Dos Respondentes.

Variável	Característica	N	%
Gênero	Feminino	98	36,3
	Masculino	172	63,7
Faixa etária	Até 30 anos	22	8,1
	De 31 a 40 anos	82	30,4
	De 41 a 50 anos	88	32,6
	De 51 a 60 anos	67	24,8
	De 61 a 70 anos	4	1,5
	Acima de 70 anos	7	2,6
Grau de instrução	Ensino Superior Completo	112	41,5
	MBA	114	42,2
	Mestrado/Doutorado	33	12,3
	Outros	11	4,0
Área de formação	Contabilidade	215	79,6
	Administração	22	8,1
	Direito	10	3,7
	Economia	4	1,5
	Outros	19	7,1
Região do país em que atua	Norte	17	6,3
	Nordeste	59	21,9
	Centro Oeste	21	7,8
	Sudeste	133	49,3
	Sul	40	14,8
Atuação no serviço público	Contador Concur- sado	80	29,6
	Contador Tercei- rizado	45	16,7
	Gestor Público	46	17,0
	Servidor de Car- reira Eletivo	27	10,0
	Cargo Eletivo	6	2,2
	Outros	66	24,5

Fonte: Elaborada pelos autores.

A responsabilidade e a atribuição pela elaboração do orçamento municipal em 34,1% dos municípios estudados são da competência dos profissionais da Contabilidade, sendo 20% por assessorias externas aos municípios, 17,4% por assessorias internas e gestores das unidades e, por fim, apenas 23,7% dos municípios possuem o orçamento elaborado pelas Secretarias de Planejamento e Administração.

Torna-se relevante frisar que cerca de 54,1% dos municípios possuem os orçamentos elaborados pelo setor de contabilidade das prefeituras e assessorias externas. Esse resultado vai de encontro ao estudo de Azevedo e Aquino (2016), no qual os autores identificaram que, de modo geral, o orçamento é proposto de modo centralizado pelo contador que realiza o planejamento como uma rotina operacional de trabalho, havendo pouca participação dos demais setores e órgãos da administração direta e indireta. Além disso, a participação legislativa e da sociedade civil é baixa.

4.2. Percepção dos respondentes quanto ao processo de planejamento e seus fatores

4.2.1 Fator de continuidade

A Continuidade é uma premissa contábil que garante a operação das atividades em futuro previsível, além da garantia legal – a partir da LRF – de que novos projetos serão incluídos após atendidos àqueles em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio líquido. Segundo Teixeira (2014), o processo de planejamento é um processo de análise e decisão que irá nortear as ações individuais e coletivas dos agentes com o foco nos objetivos pré-estabelecidos, sendo, portanto, o pilar para o desenvolvimento das previsões no orçamento.

O primeiro fator a ser explorado se refere ao elo entre os documentos central (PPA) e adicionais (Planos de educação, saúde e assistência social), a utilização das ferramentas tecnológicas como o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse do Governo Federal (SICONV) e ao processo de elaboração do orçamento da despesa.

A partir das questões relacionadas (Q15, Q14, Q17, Q9, Q11) buscou-se compreender se as equipes que elaboram o PPA analisam, revisam e observam as diretrizes contidas no Plano de Governo e, especificamente, os Planos Municipais de Educação, Saúde e Assistência Social, o PPA em execução e os contratos e convênios assinados. Buscou-se, ainda, verificar se no momento de elaboração dos orçamentos municipais utiliza-se ferramentas como o SICONV como base de informação.

Entretanto, observa-se que no questionário há predominância das respostas de “concordo parcialmente” em questões de análise de planos essenciais para a elaboração do planejamento das políticas públicas e sua continuidade. Tal fato pode ser explicado pelo uso de contabilidades internas e externas na elaboração do Orçamento Municipal justificada, ainda, pelas respostas à questão auxiliar 10 na qual 61,1% das respostas apontam pela falta de conhecimento dos secretários municipais e prefeitos como a primeira dificuldade na fixação das despesas de investimentos.

Os resultados nesta pesquisa não corroboram com as expectativas de Bezerra Filho (2013, p. 28), visto que, “o PPA é a ferramenta de planejamento que visa a solução dos problemas e demandas socioeconômicas previamente diagnosticadas pelo governante”. Portanto, a utilização dessa ferramenta de planejamento público deveria ser consultada constantemente no momento de elaboração do orçamento municipal.

O fator de continuidade envolve, ainda, o uso de ferramentas que possam determinar se é possível a inclusão de novos projetos e a avaliação dos projetos em andamento. Dessa forma, avaliamos, na Questão 11, a percepção dos respondentes sobre a utilização do SICONV. A pesquisa demonstrou que 48,9% dos respondentes “concordam parcialmente” que a tecnologia desenvolvida pelo Governo Federal atua de forma eficaz no processo de informação. Destaca-se, aqui, as questões auxiliares 12 e 13, as quais buscavam saber sobre a existência de um sistema similar ao SICONV em âmbito estadual e, em consequência, se a ferramenta seria útil para a elaboração do planejamento orçamentário. A análise das Questões 11 (Governo Federal) e 13 (Governo Estadual) mostraram que, respectivamente, 48,9% e 38,9% dos respondentes “concordam parcialmente” que os sistemas do Governo Federal e Estaduais são eficazes no auxílio na elaboração dos instrumentos de planejamento.

É importante frisar, que quando ferramentas colocadas à disposição dos gestores públicos, como o SICONV, não são apontadas na pesquisa como eficientes e úteis, é algo que merece maior discussão por estudiosos, visto que foram ferramentas criadas com o objetivo de “promover o encontro de todos os atores envolvidos no processo de transferências voluntárias, oferecendo

à sociedade transparência e controle social dos recursos públicos” (Portal dos Convênios¹, 2008).

Nessa concepção de que construir sistemas informatizados promove “o encontro de todos os atores envolvidos”, buscou-se uma melhor interpretação dos dados da entrevista sobre o conhecimento dos entrevistados em relação aos sistemas de convênios estaduais. Dessa forma, na Questão 12 pergunta-se: o Estado em que atua possui sistema de gestão de convênios similar ao SICONV? Nas respostas, 54,4% disseram “Sim”, 19,6% disseram “Não Sei” e 25,9% disseram “Não”.

Dos entrevistados que disseram “Não”, chama a atenção o número de profissionais que atuam diretamente no planejamento e que desconhecem tais sistemas em seus Estados: cinco atuam de forma Direta-Fiscalizadora (7,14%); 23 de forma Direta-Planejador/Analista (32,86%); 27 Direta-Planejador/Executor (38,57%). De acordo com os dados obtidos, não é possível inferir se isso é um problema regional: seis trabalham no Centro-Oeste (8,57%); 17 no Nordeste (24,29%); cinco no Norte (7,14%); 31 no Sudeste (44,29%) e 11 no Sul (15,71%).

Quanto às respostas “Não Sei”, no percentual de 19,6% dos respondentes, encontram-se 42 com formação em contabilidade (79,25%), cinco em Administração (9,43%) e seis em áreas diversas (11,32%). Relacionando-se as Questões 12 e 7, é possível identificar profissionais que atuam diretamente no planejamento desconhecendo se há ferramenta para gestão de convênios em seu Estado de atuação: 4 Direta-Fiscalizadora (7,55%); 13 Direta-Planejador/Analista (24,53%); 13 Direta-Planejador/Executor (24,53%).

Talvez se explique a realidade desse fator com a resposta à questão 8, que atribui às contabilidades a elaboração dos orçamentos municipais. Pode-se inferir que as ferramentas utilizadas pelo contador são os Planos de Contas, o estudo da Matriz de Saldos Contábeis, lembrando que os contadores são coadjuvantes do processo de planejamento e não atores.

Azevedo (2013) constatou ausência de planejamento dos Orçamentos dos municípios brasileiros, mesmo sendo um instrumento

¹ Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/apresentacoes/2008/081110_apre_convencios_sp_rogerio_santanna.pdf/view

de ordem constitucional e apesar de ações desenvolvidas pelo Governo Federal com o intuito de reduzir esses problemas como a criação do SICONV.

Além disso, Silva (2002) ainda afirma que o fortalecimento dos sistemas informatizados do Governo “é uma medida de importância imensurável no contexto de controle dos recursos públicos. Os controles formais, antes exercidos por normas e procedimentos escritos, agora passam a ser padronizados nos sistemas informatizados, tornando-se arma poderosa no acompanhamento dos resultados” (SILVA, 2002, p. 73).

Para fins desta discussão, a continuidade – como fator que prima pelos objetivos da política econômica de investimentos – teve como elementos de verificação a inobservância dos planos de gestão pública (PPA, PME e PMS) além da ineficácia do uso dos sistemas de gestão federal e estaduais. Assim, há um fator de descontinuidade do processo de planejamento das políticas públicas, desequilibrando a informação econômica e social.

4.2.2 Fator de finalidade

O segundo fator se relaciona à tomada de decisão eficiente e envolve, dessa forma, o processo de “presidir a ação individual ou coletiva sociais na procura da solução dos problemas aproveitando as possibilidades com eficiência, eficácia e constância” (TEIXEIRA, 2014, p. 17).

Para Bezerra Filho (2013, p. 15) citando Baracho (2000) a ineficiência ocorre

quando o resultado do trabalho não tem finalidade, quando se produziu excedentes ou déficits de produtos ou serviços; quando, com um aumento de recursos não se obtêm as melhorias esperadas; quando, manter determinados recursos em termos relativos, diminui a qualidade dos serviços prestados ou dos produtos obtidos (Bezerra Filho, 2013, p. 15 *apud* Baracho, 2000, p. 141).

A finalidade dos projetos públicos e os benefícios advindos do processo legal, democrático e normativo para elaboração do planejamento obtiveram resultados que merecem uma análise cuidadosa em

relação às suas consequências para a sociedade. Para uma melhor discussão sobre o tema, o Quadro 2 apresenta os resultados da pesquisa.

Esperava-se um percentual maior de respostas “Concordo Totalmente” nas Questões 19 a 22 por tratar-se do aspecto de congruência com os interesses dos mandados eletivos sempre alicerçados no princípio básico “do povo, pelo povo e para o povo”.

Nas Questões 19 e 20 não se observa, por exemplo, se a política pública em pauta poderá ser realmente implementada e/ou se ela é necessária à comunidade a que está sendo dirigida.

Nesse sentido, as respostas apresentadas nas Questões 21 e 22 mostram o estímulo à adoção de más decisões de gestão quando apenas 10,7% dos respondentes dizem que o Poder Legislativo é atuante e 32,2% dizem concordar totalmente que a sociedade civil participa das audiências públicas nas quais se discute o planejamento das políticas públicas.

Questão	Avaliação	Resultados
19	Gestores tomam decisões de investimentos em observância às prioridades, demandas e projetos da sociedade.	47% CP 16,3% DP 22,2% CT 7,00% DT 7,5% NC/ND
20	Os gestores municipais ao serem contemplados com recursos de convênios, emendas parlamentares, doações, etc. que acarretam em desperdício de bens públicos e contrapartidas vultosas recusam ou devolvem os recursos.	30% CP 21,1% DT 19,3% DP 16,7% CT
21	A elaboração dos Planos Plurianuais e Orçamentos Anuais contam com a participação da sociedade civil através de audiências públicas.	36,3% CP 32,2% CT 15,2% DT 11,1% DP 5,2% NC/ND
22	O Poder Legislativo do meu município é atuante na discussão das políticas públicas Municipais e discute com a sociedade a votação do PPA e Orçamento.	27,8% CP 31,5% DT 20,4% DP 10,7% CT 9,6% NC/ND

Quadro 2. Resultado das questões relacionadas ao fator finalidade

Fonte: Dados da pesquisa (2019).

Nota: Concordo parcialmente (CP); Concordo totalmente (CT); Discordo parcialmente (DP); Discordo totalmente (DT), Nem concordo, nem discordo (NC/ND).

Destaca-se, aqui, o conteúdo das respostas da questão auxiliar 10, que teve o intuito de averiguar quais as principais dificuldades para fixação das despesas de capital, a saber: 61,1% responderam que é o pouco ou nenhum conhecimento dos secretários municipais e prefeitos na elaboração e gestão de projetos; 31,9% disseram ser a pouca participação da sociedade civil; 22,2% acreditam na demora nas liberações de licenças e autorizações de emendas parlamentares; 20% alegaram a qualidade dos projetos de engenharia. As demais respostas – como convênios não concluídos, pouco recurso da União e Estados, falta de planejamento, emendas parlamentares indefinidas – atingiram percentuais de 0,4% do total.

Identifica-se, neste estudo, que embora haja assimetria da informação para a correta escolha das demandas públicas gerando um fator de ausência de finalidade, há simetria informacional nos valores que decidem as políticas públicas. Dito de outra forma, o comportamento dos representantes do povo e da sociedade gera informação para decidir por más políticas de gestão de investimentos.

4.2.3 Fator de controle

No ato de planejar as políticas públicas há dois fatores determinantes que correspondem à responsabilidade e à transparência com a coisa pública, quais sejam: (i) a continuidade das políticas, seja na conclusão de um ato administrativo oneroso ou não, quer seja na sua consequente manutenção; e (ii) a finalidade pela qual se decidiu alocar recursos públicos a uma determinada política. Tais fatores envolvem, tanto no princípio, no meio e no fim das decisões dos planejadores, o ato de controlá-los.

O terceiro fator estudado se refere à análise das Questões 18 e 16 do protocolo da pesquisa. A Questão 16 envolve o controle do planejamento da receita orçamentária de capital e *superávit* do orçamento corrente, em que apenas os contratos e convênios firmados ou já confirmados e em processo de finalização são contemplados. A Questão 18 corresponde ao controle do planejamento da despesa de capital quanto à superestimação orçamentária para uso em créditos adicionais (suplementação).

As duas apresentaram um mesmo perfil comportamental no que diz respeito aos controles do planejamento da receita e aos con-

troles do planejamento da despesa. Ao avaliar no quesito 18 como se decide, no processo de planejamento, as margens aceitáveis no orçamento para abertura de crédito adicional do tipo suplementação, a distribuição da percepção de “Concordo Parcialmente” e “Discordo Totalmente” ficaram muito próximas no aspecto percentual, não havendo diferença significativa: 30% concordam parcialmente e 31,1% discordam totalmente.

Importante destacar que na percepção dos respondentes há uma discordância parcial de 18,1% e uma concordância total de 10,7%. O resultado encontrado nessa questão, em específico, sugere fragmentação nas opiniões e encontra no planejamento da receita de capital (Q16) um perfil de comportamento que sugere a ineficiência da orçamentação quando 45,6% dos entrevistados concordam parcialmente que a estimativa da receita de capital contempla apenas os contratos, convênios e congêneres.

Cavichioli *et al.* (2018) pesquisaram os determinantes para abertura de créditos adicionais em alguns municípios paranaenses. Como resultado do indicador de despesas com investimento, o estudo indicou que quanto maior o valor gasto dos investimentos em relação à receita corrente líquida arrecadada menor será o valor dos créditos adicionais abertos. Almeida (2013) constatou que o Governo Federal brasileiro possui o hábito de aprovar um orçamento de investimento acima da capacidade de execução do ente público, de modo que, posteriormente, possam acomodar as emendas dos deputados e senadores. Além disso, a inscrição em restos a pagar na execução do investimento público também auxilia na diferença entre os valores planejados, ou seja, autorizados para investimentos público no ano e os valores realmente executados. Como afirmado pelo autor, esses fatores diminuem a relevância do orçamento público como instrumento de explicação do comportamento das despesas de capital.

4.2.4 Reflexões finais

Os achados da pesquisa demonstram que os fatores, em que se baseiam um bom planejamento de políticas públicas, determinam a continuidade (conclusão e manutenção), a finalidade da política pretendida e o controle dos processos envolvidos. Em realidade,

desde que aplicados nas suas características antagônicas: a descontinuidade, a ausência de finalidade e o descontrole.

Resumidamente, foram observados fatores demonstrando que:

- (i) na sua totalidade, há concordância parcial quanto a questões centrais (e primordiais) de administração e de planejamento;
- (ii) o planejamento dos investimentos públicos nos municípios é realizado, na maior parte, por contadores;
- (III) há grande desconhecimento dos gestores públicos em relação à fixação de suas despesas;
- (iv) não há análise por parte dos gestores dos planos municipais de educação, saúde, assistência social e do próprio Plano Plurianual (PPA);
- (v) os sistemas de informação de convênios são despreparados e subutilizados no processo de informação de elaboração de políticas públicas;
- (vi) as despesas são fixadas sem o conhecimento prévio da receita;
- (vii) há forte indício de manipulação dos dados de suplementação para enfrentar as incertezas da falta de planejamento; e
- (viii) pode haver a herança de se replicar esse comportamento, devido à atuação incipiente do ensino dos estudos contábeis e de planejamento no setor público brasileiro.

São questões reais uma vez que, mais de 60% dos respondentes declararam a falta de conhecimento técnico por arte dos gestores e, além ter sido identificado assimetria, nas respostas dos respondentes, quanto às questões que envolvem a tomada de decisão. Isso demonstra um processo de frustração que pode ser agravado por mais e mais textos e normas legais, penalizando profissionais que estão gastando seu tempo e energia sem nenhuma eficácia.

Ante ao exposto, é possível fazer as seguintes reflexões, que podem ser motivo de pesquisas acadêmicas futuras:

- (i) qual a medida de garantia da veracidade das informações dos relatórios de transparência pública, como SIOPS, SIOPE, SICONFI, etc., sem oferecer conhecimento e educação adequados à percepção dos munícipes, dos gestores públicos, dos controladores e dos contadores quanto à importância daquela informação?

- (ii) quanto custa à sociedade a discussão e a emissão de normas sobre empregar sistemas de informação que possibilitem a adoção do regime de competência diante do cenário do desconhecimento básico de planejamento? e
- (iii) como resolver o problema inicial do planejamento e da informação transparente ao público e desenvolver ao, mesmo tempo, um processo de informação contábil confiável que vá além de leis e normas ineficazes?

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa teve como intuito identificar fatores que possam auxiliar nas discussões de mudança no processo de planejamento municipal e, dentro dessas análises, foi possível perceber que há uma lacuna a ser esclarecida no trabalho dos contadores públicos municipais, visto que os resultados apontaram uma atuação direta do contador como elaborador de planejamento e uma análise ainda incipiente dos planos municipais obrigatórios.

Todas as discussões abordadas, neste trabalho, vêm responder questões relativas ao processo de planejamento das políticas públicas de investimentos visando a interpretar os dados de planejamento e execução, analisar a percepção dos atores envolvidos e compreender os fatores que determinam a forma como se planeja as políticas públicas municipais.

Nesse contexto, destaca-se que, nos últimos 19 anos, o advento da Lei Complementar nº 101/2000 e a criação de grupos técnicos culminaram, no ano de 2008, em publicações de Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público, com o objetivo de promover mudanças na Contabilidade Pública no Brasil.

Há que se destacar a importância da informação contábil, inclusive quando se vale dos conceitos da Estrutura Conceitual (NBC TSP EC) e das exigências quanto à elaboração do Relatório Contábil de Propósito Geral (RCPG), e da responsabilidade em relação à tomada de decisão dos gestores e a informação contábil para o processo de accountability junto à sociedade.

Nos achados da pesquisa, pode-se verificar, com significância estatística, que aos contadores públicos municipais têm-se atribuído algumas tarefas foram de suas atividades profissionais como, por

exemplo, a elaboração dos instrumentos de planejamento. De certo, ao contador público, cabe o registro e divulgação dos relatórios contábeis da execução orçamentária e patrimonial do ente.

Um exemplo disso é a capacidade do Contador em responder, ao gestor público e à sociedade, como satisfazer as necessidades de financiamento futuro de políticas públicas mediante a aplicação do regime de competência para as transações tributárias.

Noutro campo da pesquisa, é possível que haja “uma luz no final do túnel”, ou seja, a possibilidade otimista de que, o processo de planejamento orçamentário brasileiro, possa melhorar a partir da aprovação da Emenda Constitucional n. 100, de 26 de julho de 2019, que altera os artigos 165 e 166 da CF, tornando obrigatória a execução da programação orçamentária a partir das emendas de bancada de parlamentares dos Estados ou do Distrito Federal. Em seu blog no Estadão, Pascoal (2019) acredita que, apesar de o caráter impositivo, pode haver ganhos em relação à efetividade, visto que as receitas e despesas passarão a ser estimadas e fixadas de maneira mais precisa e cautelosa. Além disso, o uso do orçamento “como instrumento de barganhas político-partidárias e sem critérios técnicos” tende a diminuir.

Porém, há ainda que se pensar no processo de convergência da contabilidade pública, lembrando que o instrumento principal para a distribuição dos recursos públicos é o processo de planejamento, levando-se em consideração que é a partir dele que deriva grande parte dos lançamentos por competência no setor público – fora isso, há apenas execução orçamentária.

REFERÊNCIAS

AFONSO, J. R.; JUNQUEIRA, G. Investimento público no Brasil é mais municipal que federal. *Revista de Administração Municipal*, v. 55, n. 272, p. 18-25, 2009.

ALVES, M. A.; PEDERIVA, J. H. O processo orçamentário federal e a execução das despesas em dezembro: estratégia de planejamento orçamentário? *Orçamento em Discussão*, n. 25, Senado Federal, Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle, 2016.

ALVES, M. F. C.; SODRÉ, A. C. de A. *Transferências Intergovernamentais Voluntárias: Relação entre Emendas Parlamentares e Corrupção Municipal no Brasil*. Controladoria Geral da União, 2007.

AQUINO, A. C. B. de.; AZEVEDO, R. R. de. O “ir” realismo orçamentário nos municípios brasileiros. **Business & Management Review**, v. 5, n. 1, 2015.

AZEVEDO, R. R. de. **Imprecisão na Estimação Orçamentária dos Municípios Brasileiros**. São Paulo, 2013. 178f. Dissertação (Mestrado) – USP, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, 2013.

_____. **Resistências ao planejamento de programas e a lógica orçamentária dominante em municípios**. São Paulo, 2016 210f. Tese (Doutorado em Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade), Ribeirão Preto, 2016.

_____.; AQUINO, A.C. B. de. O planejamento em municípios de pequeno porte em São Paulo. **Revista de Contabilidade e Organizações**, v. 10, n. 26, p. 63-76, 2016.

BEZERRA FILHO, J. E. **Orçamento Aplicado ao Setor Público: abordagem simples e objetiva**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

_____. **Contabilidade Aplicada ao Setor Público: Abordagem Simples e Objetiva**. 1 ed. São Paulo: Atlas, 2014.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 1988. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2015. 491 p. Recuperado de: http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/509178/CF_Livro_EC_88_2015.pdf?se=quence=1. Acesso em: 10 ago. 2019.

_____. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. 2000. **Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências**. Recuperado de: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 10 ago. 2019.

_____. **Portaria nº 184**, de 25 de agosto de 2008. 2008. Dispõe sobre as diretrizes a serem observadas no setor público quanto aos procedimentos, práticas, elaboração e divulgação das demonstrações contábeis, de forma a torná-los convergentes com as Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público. Recuperado de: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=26/08/2008&jornal=1&pagina=24&totalArquivos=100>. Acesso em: 10 ago. 2019.

_____. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. 2012 **Manual de Demonstrativos Fiscais – MCASP**. 5 Ed. (Válido para 2013). Recuperado de: www.tesouro.fazenda.gov.br/legislação/leg_contabilidade.asp. Acesso em: 10 ago. 2019.

_____. **Emenda Constitucional n. 100**, de 26 de junho de 2019. 2019. Recuperado de: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc100.htm. Acesso em: 10 ago. 2019.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. K. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Tradução: Carolina Andrade. 6. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

CARVALHO FILHO, J. dos S. **Manual de Direito Administrativo**. 15 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

CAVICHIOLO, D. et al. Determinantes para abertura de créditos adicionais: um estudo com municípios paraenses. **Revista de Informação Contábil**, v. 12, n. 2, p. 47-63, 2018. Recuperado de <https://periodicos.ufpe.br>. Acesso em: 10 ago. 2019.

CELLA, R. S.; ZANOLLA, E. Benford’s Law and transparency: an analysis of municipal expenditure. **Brazilian Business Review**, v. 15, n. 4, p. 331-347, 2018.

DIAMOND, J.; KHEMANI, P. Introducing Financial Management Information Systems in Developing Countries. *OECD Journal on Budgeting*, v. 5, n. 3, p. 97-132, 2006.

FABIANO, M. L. A. A importância do investimento e do planejamento em infraestrutura de transportes. *Revista de Economia Mackenzie*, v. 11, n. 3, 2015.

FEITOSA, A. K.; OLIVEIRA, F. H. Controle do orçamento público municipal. *A Economia em Revista- AERE*, v. 21, n. 2, p. 49-60, 2016.

FREY, M. R.; MARCUZZO, J. L.; OLIVEIRA, C. O Balanço Social Como Ferramenta de Transparência para o Setor Público Municipal. *Revista Universo Contábil*, v. 4, n. 2, p. 75-92, 2008.

GERMANO, M. A. **Emendas parlamentares ao orçamento do município de São Paulo e suas implicações**. São Paulo, 2014. 44f. Monografia (Pós-Graduação Lato Sensu em Gestão e Políticas Públicas) – Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo, 2014.

GONÇALVES, L. G.; FUNCHAL, B.; BEZERRA FILHO, J. E. A influência dos ciclos políticos nos investimentos públicos em infraestrutura: um estudo nos estados brasileiros no período de 2003 a 2014. *Revista de Administração Pública*, v. 51, n. 4, p. 462-481, 2017.

MACHADO, A. de F.; ESTEVAM, D. de O. Lei de Responsabilidade Fiscal: estudo sobre os efeitos nas contas públicas do município de Criciúma. *In: Anais do II Encontro de Economia Catarinense*. Chapecó, SC, 2008.

MATIAS-PEREIRA, J. **Manual de Gestão Pública contemporânea**. São Paulo: Editora Atlas, 2009.

NAKAGUMA, M. Y.; BENDER, S. A emenda da reeleição e a Lei de Responsabilidade Fiscal: impactos sobre ciclos políticos e performance fiscal dos Estados (1986-2002). *Economia aplicada*, v. 10, n. 3, p. 377-397, 2006.

ORAIR, R. **Investimento Público no Brasil**: trajetória e relações com o regime fiscal. Brasília: IPEA. (Texto para Discussão, n. 2.215), 2016.

PASCOAL, V. **Um novo orçamento público?** Estadão, 2019. 23 jul. 2019. Recuperado de <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/um-novo-orcamento-publico/>. Acesso em: 5 ago. 2019.

PEÑA, C. R. Um modelo da avaliação da eficiência na Administração Pública através do método análise envoltória dos dados. *RAC*, v. 12, n. 1, p. 83-106, 2008.

REZENDE, F.; CUNHA, A. **O orçamento dos brasileiros**: por que ele não desperta maior interesse? Rio de Janeiro: FGV Projetos, 2014. Recuperado de <https://fgvprojetos.fgv.br/sites/fgvprojetos.fgv.br/files/orcamentodosbrasileiros.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2019

SANTOLIN, R.; JAYME JUNIOR, F. G.; REIS, J. C. dos. Lei de Responsabilidade Fiscal e implicações na despesa de pessoal e de investimento nos municípios mineiros: um estudo com dados em painel dinâmico. *Estudos Econômicos (São Paulo)*, v. 39, n. 4, p. 895-923, 2009.

SANTOS, N. de A.; PEREIRA, L. A.; RODRIGUES, D. S. Relationship Between Performance of the FUNDEB Municipal Board and Active and Passive Waste. *Brazilian Business Review*, v. 15, n. 5, p. 460-474, 2018.

SILVA, F. C. da C. Controle Social: Reformando a Administração Para a Sociedade. *In: Perspectivas para o Controle Social e a Transparência da Administração Pública*. Brasília: Tribunal de Contas da União, Instituto Serzedello Corrêa, 2002.

SILVA, M. C. D. et al. Despesas de Capital do Governo Federal: análises na percepção esperada pelo contribuinte/usuário. **Revista Razão Contábil & Finanças**, v. 78, n. 2, 2017.

TEIXEIRA, A. F. **Gestão de Recursos**. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública-ENAP, 2014.

VIGNOLI, F. H. **Economia do Setor Público**. Orgs. Ciro Biderman e Paulo Arvate. 6 Tiragem, 2004.

Recebido em: 13-5-2021

Aprovado em: 10-3-2022

Avaliado pelo sistema double blind review.

Disponível em <http://mjs.metodista.br/index.php/roc>